

Estudios sobre el Sector  
Sin Fines de Lucro  
en Argentina



**The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project**

**Estudios sobre el Sector  
Sin Fines de Lucro en Argentina**

Mario M. Roitter  
Ines Gonzalez Bombal  
Compiladores

Andrea Campetella - Candelaria Garay  
Ines Gonzalez Bombal - Regina List - Mario M Roitter -  
Lester Salamon - Mirta Vuotto

**CEDES**  
**Centro de Estudios de Estado y Sociedad**  
**2000**

Consejo Editorial: IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector  
Comité Organizador

Dirección Editorial: Alicia Justo  
FUNDACIÓN BANCO FRANCÉS

Coordinación General: Claudia Marsó  
FUNDACIÓN BANCO FRANCÉS

Producción Editorial: José Luis Vázquez

Corrección: Miguel Angel Dente  
Alicia Parody  
Pablo Anino  
Ana Méndez

Producción Gráfica: EDIPUBLI S.A.

Reservados los derechos para todos los países. Ninguna parte de esta publicación, puede ser reproducida, almacenada, o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste electrónico, químico, mecánico, electro-óptico, grabación, fotocopia o cualquier otra, sin la previa autorización de los autores.

ISBN N° 987-98619-0-6



THE JOHNS HOPKINS COMPARATIVE NONPROFIT SECTOR PROJECT, PHASE II

## **Proyecto Comparativo Internacional sobre el Sector sin Fines de Lucro**

The Johns Hopkins University- Centro de Estudios de Estado y Sociedad

(CNPJHU-CEDES)

**Equipo The Johns Hopkins University**

**Director del Proyecto:** Lester M Salamon

**Director Asociado del Proyecto:** Helmut K. Anheier

**Coordinadora Regional para Países en Desarrollo:** Regina Rippetoe List

**Equipo CEDES:**

**Director Asociado en Argentina:** Mario M. Roitter

Inés González Bombal

Daniel Grooper

Candelaria Garay

Andrea Campetella



## Sobre los autores

### **Andrea Campetella**

Es socióloga, se desempeñó como investigadora en el CEDES. Actualmente es candidata al doctorado en Historia en Rutgers University. Es Licenciada en Sociología en la UBA (1996), y completo una maestría en Sociología Histórica en la New School for Social Research (2000).

### **Candelaria Garay**

Es socióloga (UBA), especialista en organizaciones sin fines de lucro (CEDES-UTDT-UdeSA) y Fellow in Philanthropy de la Johns Hopkins University. Actualmente se desempeña como investigadora en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y como becaria del CONICET. Cursa la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

### **Inés González Bombal**

Es Socióloga y Master en Ciencias Sociales. Actualmente se desempeña como Directora de Programas del Área Sociedad Civil y Desarrollo Social del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y como profesora en la Universidad Nacional de General Sarmiento y en el Posgrado en Organizaciones Sin Fines de Lucro (CEDES - UDESA - UTDT). Es miembro de la Carrera de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONICET).

### **Daniel Gropper**

Es economista recibido en la Universidad de Buenos Aires, MS en economía en Northeastern University. Actualmente se desempeña como profesor Adjunto de Cuentas Nacionales, FCE, UBA y como consultor de la oficina Buenos Aires de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Naciones Unidas), además es experto en Cuentas Nacionales.

### **Regina List**

Es coordinadora de Proyectos de investigación en el Center for Civil Society Studies en la Universidad Johns Hopkins. Se ha desempeñado también como coordinadora para América Latina en el Proyecto Comparativo sobre el sector sin fines de lucro de la misma universidad. Es Master en Desarrollo Internacional (American University in Washington, DC).

### **Mario M. Roitter**

Es economista (Universidad de Cuyo) y master en administración (IESA). Ha sido consultor de CEPAL, UNICEF y PNUD. Es Director de Programas del Área Sociedad Civil y Desarrollo Social del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y docente en el Posgrado en Organizaciones sin Fines de Lucro (CEDES - UDESA - UTDT).

### **Lester Salamon**

Es Director del Proyecto Comparativo sobre el Sector Sin Fines de Lucro de la Universidad Johns Hopkins. Actualmente se desempeña como profesor de la Universidad Johns Hopkins, así como director del Center for Civil Society Studies de la misma universidad. Ha escrito numerosos libros y artículos sobre el sector sin fines de lucro, la sociedad civil y herramientas para la acción de gobierno. Es Doctor en Políticas Públicas y Gobierno (Harvard University) y obtuvo su título de grado en Economía y Estudios de Políticas (Princeton University).

### **Mirta Vuotto**

Es socióloga y ha realizado estudios de Posgrado en Desarrollo en la Universidad Católica de Lousiana (Bélgica). Dirige el Centro de Estudios de Sociología del Trabajo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y es docente de Sociología de las Organizaciones.





# Indice

Prefacio .....	7
Introducción.....	9
1. Definiendo el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina .....	15
Andrea Campetella, Inés González Bombal, Mario M. Roitter	
2. Historia del Sector sin Fines de Lucro en Argentina .....	31
Andrea Campetella, Inés González Bombal	
3. El Marco Legal de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Argentina .....	53
Candelaria Garay	
4. Descubriendo el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina: Su Estructura y su Importancia Económica .....	103
Mario M. Roitter, Regina Rippetoe, Lester M. Salamon	
5. El Desarrollo Histórico del Sector Sin Fines de Lucro en la Argentina: Debate con algunos modelos teóricos .....	117
Andrea Campetella, Inés González Bombal	
6. Análisis de algunos subsectores	
6.1. El Impacto Social de los Hospitales Sin Fines de Lucro .....	135
Candelaria Garay	
6.2. Las organizaciones de promoción y defensa de derechos .....	159
Candelaria Garay, Inés González Bombal	
6.3. El Desempeño Organizacional del Cooperativismo de Trabajo.....	169
Mirta Vuotto	



# Prefacio

Este libro forma parte de una colección de publicaciones sobre el sector sin fines de lucro en varios países que ha resultado del trabajo del Proyecto Comparativo del Sector sin Fines de Lucro de la Universidad Johns Hopkins. Este proyecto constituyó un estudio ambicioso 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 Proyecto Comparativo se inició en 1990 en 13 países y se ha extendido a más de 20 nuevos países en 1996, con el objetivo de zanjar la brecha en el conocimiento acerca de un abanico heterogéneo de grupos comunitarios, escuelas, clínicas, asociaciones ecologistas, clubes sociales, organizaciones de desarrollo, instituciones culturales, asociaciones profesionales, de consumidores y entidades similares que comprenden lo que actualmente se denomina sector privado sin fines de lucro o de la “sociedad civil”. A pesar de las diferencias que caracterizan a estas instituciones en diferentes países, comparten rasgos comunes que hacen posible considerarlas parte de un “sector” social distinguible: se trata de organizaciones que operan por fuera del aparato estatal, que no distribuyen beneficios y a las que los ciudadanos son libres de asociarse o no en la persecución de objetivos comunes.

En los últimos años el alcance y la influencia de estas organizaciones han crecido masivamente a medida que se desvanecía la confianza en la capacidad del Estado y del mercado de administrar por sí solos los serios desafíos actuales ligados al bienestar social, al desarrollo, al medio ambiente y a la participación. De hecho, parece registrarse una verdadera “revolución asociativa global”, a medida que los ciudadanos se reúnen en grupos privados sin fines de lucro. Sin embargo, el grado de conocimiento sobre estas organizaciones ha permanecido abismalmente reducido, limitando, de esta forma, la visibilidad de dichas organizaciones y la posibilidad de medir sus capacidades para hacer frente a las relevantes funciones sociales que les son asignadas.

El proyecto aquí presentado surgió como un esfuerzo por remediar esta situación a partir de la producción de un cuerpo sistemático de información sobre estas organizaciones y de la elaboración de un marco que permitiese el desarrollo de comparaciones significativas entre los países estudiados. Casi 150 investigadores y más de 300 asesores han participado en este proyecto en todo el mundo. Los Asociados Locales en cada uno de dichos países, incluyendo la Argentina, participaron activamente en el desarrollo de la definición básica que determinó el centro de atención del proyecto y contribuyeron en el diseño de los instrumentos de recolección de la información y de las guías para el trabajo de campo. De esta forma, tuvieron la responsabilidad principal en la aplicación de dichos instrumentos y en la interpretación de los resultados en sus respectivos países. Creo que el resultado ha sido la constitución de un rele-

vante cuerpo de información que es sistemáticamente comparativo pero que, sin embargo, no ha perdido su sensibilidad hacia las realidades y circunstancias.

El trabajo en la Argentina ha sido desarrollado por un equipo de investigación en el CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), bajo la dirección de Mario Roitter. A través de sus esfuerzos, hemos aprendido que el sector no lucrativo en Argentina es uno de los más amplios en América latina y que exhibe una rica historia de filantropía e iniciativa privada con fines públicos. El resultado es al mismo tiempo una historia fascinante y relevante que revela el compromiso del pueblo argentino y la compleja historia que ha vivido.

Estoy agradecido a Mario Roitter y sus colegas por el modo excepcionalmente dedicado y profesional con el que llevaron adelante su trabajo en este proyecto. La Argentina se ha visto beneficiada al contar con un equipo tan capaz, trabajando en este estudio pionero. Los agradecimientos están también dirigidos a los miembros del Consejo Asesor Local y, particularmente a su director, Andrés Thompson, por su interés y apoyo, que contribuyó al desarrollo del trabajo y a guiarlo sabiamente. Finalmente, quiero expresar mi gratitud a las organizaciones que contribuyeron a apoyar este trabajo en la Argentina. Estas incluyen a la W.K. Kellogg Foundation, la Ford Foundation, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), así como a más 50 entidades que financiaron el proyecto en los restantes países.

Ningún proyecto de este alcance y complejidad puede aspirar a ser “la última palabra” sobre un tema tan vasto, particularmente y dado el estado rudimentario del conocimiento en este campo en la mayoría de los países estudiados. Nos hemos esforzado por ser exhaustivos y precisos y, por lo tanto, somos conscientes de las limitaciones que afectan a un trabajo de este tipo en esta etapa del desarrollo de un nuevo campo de estudio. Esperamos, sin embargo, que este trabajo contribuya a la conformación de la base sobre la cual se puedan asentar análisis posteriores.

LESTER M. SALAMON

Director

Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

Baltimore, Maryland

8 de octubre de 2000

# Introducción

A lo largo de la década del noventa se ha incrementado de modo significativo la presencia de las organizaciones sin fines de lucro. De ello da cuenta el notable espacio que ocupan en los distintos medios de comunicación, el surgimiento de diversas instancias de formación y capacitación, la creación de ámbitos institucionales específicos, la relevancia económica que detentan, la apelación como proveedoras de servicios de bienestar que a ellas realizan tanto los estados como los organismos multilaterales de crédito, y el grado de credibilidad otorgado por la sociedad.

Asimismo, este cúmulo de instituciones comienza a ser conceptualizado, desde diferentes ópticas, como un *sector* que, a pesar de su inmensa heterogeneidad, cuenta con características propias que lo diferencian de las empresas y del Estado. Sin embargo, debe tomarse en consideración que la notable diversidad de organizaciones que abarca el universo no lucrativo dificulta la agregación bajo un mismo concepto de entidades que cumplen roles sumamente diversos en la sociedad y, que además, aún no se perciben a sí mismas como copartícipes de un espacio común. De manera que, si bien a los efectos de su medición es metodológicamente válido unirlas, no debe inferirse que se trata de un actor único con una sola voz, por el contrario, la propia naturaleza de las asociaciones expresa la diversidad y la multiplicidad de intereses existentes en la sociedad.

En Argentina se las denomina de diversas maneras: entidades de bien público, organizaciones benéficas, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), entidades intermedias, organizaciones del tercer sector, organizaciones comunitarias; en algunos casos se utiliza alguno de estos términos para referirse en forma genérica a este universo y otros para diferenciarlas dentro de éste. En ocasiones, se las menciona haciendo referencia a su forma jurídica : asociaciones civiles, fundaciones o mutuales. A nivel internacional ocurre otro tanto: tercer sector, sector independiente, sector voluntario y sector sin fines de lucro (en la tradición anglosajona); sector de la economía social (de raigambre europea); sector asociativo y sector comunitario (como formas genéricas en varios países); sector de la economía solidaria y sector de las organizaciones no gubernamentales (estos últimos con mayor difusión en Latinoamérica).

Estos apelativos tratan generalmente de capturar y dar relevancia a uno de los aspectos que identifican a este sector. Más allá de la denominación con que se lo identifique en todos los casos aparece como un sector emergente, tanto cuando se lo aborda como nuevo campo de estudio como cuando se lo visualiza como un espacio alternativo para el desarrollo de acciones que se relacionan con múltiples aspectos de la vida social. En tal sentido, si bien es dable encontrarlas desarrollando actividades sumamente diversas, es posible agruparlas en los siguiente ámbitos: a) la defensa y difusión de ciertos valores (fortalecimiento de la democra-

cia, vigencia de los derechos humanos y sociales, preservación del espacio público, defensa del medio ambiente, construcción de ciudadanía, derechos de los consumidores); b) la producción de servicios (sociales, esparcimiento, deportes, cultura, educación, salud); y, c) la expresión de intereses sectoriales (empresariales, sindicales, profesionales).

Vemos que a pesar de su heterogeneidad, pueden realizarse diversos “recortes” de este espacio social. En el caso de los trabajos que aquí publicamos, el **universo** abarcado es el que delimita la denominada *definición estructural-operacional* establecida por el proyecto liderado a nivel internacional por la Universidad Johns Hopkins de los Estados Unidos. Esta definición, tiene como principal finalidad la de hacer posible la comparación del *sector no lucrativo* en los casi treinta países en que ha sido llevada adelante esta investigación. Debe aclararse que en su faz estrictamente operativa y a los efectos de la medición del sector esta definición tiene a la condición de entidad sin fines de lucro como su principal elemento de agregación en el conjunto establecido.

Según la *definición estructural-operacional*, conforman el sector no lucrativo diferentes tipos de organizaciones, no sólo por su condición legal o por el área temática o la actividad que abordan, sino porque además existen diferencias en función del modo en que se relacionan con el entorno. Así, puede delimitarse dos grupos de organizaciones las *comunitarias* y las de *membresía*. El primero de éstos se halla conformado por dos tipos de entidades: por una parte aquellas que trabajan fundamentalmente para el espacio público (*advocacy*, ciudadanía, derechos) y brindan en este sentido servicios intangibles que no pueden restringirse por su propia esencia a sus asociados<sup>1</sup> y, por otra parte, las organizaciones de base que trabajan en programas de desarrollo comunitario y de promoción social (hogares de niños y jóvenes, mejoramiento de barrios, centros de salud, apoyo escolar). Algunas de estas instituciones tienen la virtud de integrar la temática de derechos de ciudadanía a su trabajo específico de atención a grupos socialmente vulnerables, saliendo de esta manera de la modalidad meramente asistencial, valiosa en sí misma, pero con un bajo potencial de cambio social.

El segundo grupo está constituido por las entidades que predominantemente brindan servicios a sus miembros o asociados, los cuales usualmente pagan como contraprestación una cuota u arancel (clubes, escuelas, hospitales de comunidad, grupos de afinidad). Se incluyen también bajo esta tipología las denominadas instituciones “de representación”, que son aquellas cuya principal misión es la de defender los intereses de sus asociados o de determinada actividad (sindicatos, ciertas asociaciones de profesionales, cámaras empresarias, academias nacionales).

Esto nos lleva a plantear dos cuestiones de gran relevancia. Por una parte, resulta necesario “despegar” la connotación que deviene del apelativo “sin fines de lucro” de su rol específico en la sociedad. En efecto, son instituciones no lucrativas -no porque sus servicios sean gratuitos- sino porque no distribuyen sus excedentes entre sus directores o miembros bajo la forma de ganancia. Pero este atributo en sí mismo no es suficiente para garantizar su rol positivo para la comunidad. En segundo lugar, tampoco puede darse por descontado que son intrínsecamente “mejores” que el sector público en cualquier circunstancia y frente a cualquier problemática. Vivimos una situación de relativo “descentramiento” del Estado en la escena social y de cierto desencanto por lo público estatal, sin embargo esto no significa que pueda seriamente pensarse en la privatización liza y llana de lo social, aunque esta privatización tenga el apelativo de no lucrativa. Es más, como lo demuestra la experiencia en numerosos países desarrollados, difícilmente pueda pensarse en un sector asociativo que ayude efectivamente a mejorar la vida de los ciudadanos, si el Estado carece de capacidad para representar los intereses del conjunto y si las empresas, en tanto actores centrales en la escena social en los

inicios de este nuevo siglo, no asumen la responsabilidad que las comunidades en las que están insertas comienzan a demandar.

En tal sentido, en los últimos años se viene verificando una redefinición de la cantidad y calidad de las relaciones establecidas por las entidades sin fines de lucro con diversos actores sociales como el Estado, las empresas y la cooperación internacional. Con las agencias estatales, se perciben crecientes acciones de complementación técnica y financiera para la realización de proyectos, de este modo las organizaciones del sector van posicionándose en funciones referidas a la asesoría técnica, la ejecución, el monitoreo y la evaluación externa de nuevos proyectos estatales. Las ventajas que presentan las entidades asociativas en este terreno se vinculan con factores tales como: el manejo de información específica, la experticia de sus recursos humanos, el contacto directo con la realidad de la demanda, su posibilidad de operar con menores costos y, en ciertos casos, con una mayor calidad y capacidad operativa. Con las empresas, se abre la posibilidad de que, además de otorgar apoyo financiero a través de sus donaciones, se involucren crecientemente en el desarrollo de programas hacia la comunidad en alianza con las organizaciones no gubernamentales y también, en determinadas circunstancias con los gobiernos locales. Estos programas pueden direccionarse hacia la innovación y la experimentación en pequeña escala de iniciativas que luego pueden ser tomadas por otras empresas para multiplicar los proyectos y por el Estado para su potencial replicación en mayor escala. Asimismo, estas acciones pueden tener una gran efectividad en la medida que tiendan a fortalecer y a complementar a los actores públicos (escuelas, centros de salud) y privados (clubes, centros vecinales) que ya están desarrollando proyectos en una determinada región o en un específico campo de actuación.

Esta redefinición de sus relaciones implica asimismo nuevas exigencias. Por una parte, surge la necesidad de fortalecer las capacidades organizacionales y las de sus miembros. La sustentabilidad aparece en este sentido no sólo como una mera cuestión de generación de fondos para el crecimiento institucional y la ampliación y el mejoramiento de los servicios, sino que supone una mirada integral de la organización centrada en la interacción con el medio ambiente en que opera y en el despliegue de sus potencialidades en consonancia con el escenario de oportunidades que enfrenta. Pero además, para que las organizaciones puedan efectivamente ampliar sus actividades en alianza con otros agentes, resulta necesario mejorar su desempeño y jerarquizar su impacto, incorporando la rendición de cuentas como parte de su rutina institucional.

Vemos entonces que son variados los desafíos y en todos los aspectos mencionados resulta vital contar con información. En efecto, ampliar el grado de conocimiento sobre este sector hace posible delinear con mayor claridad su perfil, y realza su importancia dentro de la economía y la sociedad argentina. Contar con mayor y mejor información ha de redundar seguramente en un incremento de su visibilidad y, consecuentemente ha de mejorar las posibilidades de diálogo y de acciones convergentes y asociativas con otros actores. Asimismo, la disposición de datos e indicadores constituye un pilar fundamental para la definición, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas en las que las instituciones sin fines de lucro se insertan. La información resulta además un factor clave a la hora de aumentar la transparencia, atributo fundamental para el funcionamiento y desarrollo del sector asociativo en el marco de un sistema democrático. El trato diferenciado que brindan las normas tributarias a las organizaciones sin fines de lucro debe necesariamente tener como contrapartida la posibilidad de que la sociedad esté informada sobre el origen y el destino de sus fondos.

Al respecto, en el Área Sociedad Civil y Desarrollo del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) estamos llevando adelante programas sistemáticos de investigación, capacitación y asistencia técnica que apuntan a fortalecer al sector como conjunto y a las organiza-

ciones que lo conforman. Entre los proyectos de investigación que hemos llevado a cabo en los últimos años, en esta publicación presentamos una parte relevante de los resultados del denominado Proyecto Comparativo Internacional sobre el Sector sin Fines de Lucro liderado internacionalmente por la Universidad Johns Hopkins. La mayor parte de estos trabajos fueron escritos en el año 1998 y durante el primer semestre de 1999.

Este estudio constituye un primer paso para contar con un mapa del sector, con datos sistemáticos sobre la estructura, dimensión, valor económico, marco legal, historia y rol de las organizaciones sin fines de lucro en Argentina, siguiendo estándares internacionales homogéneos y por lo tanto renunciando a establecer una línea de corte que responda a definiciones más estrictas de lo que puede entenderse por sector no lucrativo<sup>2</sup>.

En el Capítulo 1, podrá encontrarse una discusión pormenorizada sobre la definición del sector sin fines de lucro, vale decir acerca de los atributos que tienen en común este grupo de instituciones. Asimismo, podrá hallarse un detallado análisis de los tipos principales de organizaciones incluidas, por una parte, las asociaciones civiles y por la otra las fundaciones. Entre las primeras, se hace especial énfasis en: cooperadoras escolares, organizaciones de colectividades, asociaciones de fomento vecinal y bibliotecas populares. Luego, se explicitan las razones por las que cuales fueron incluidas en el estudio ciertas mutuales, cooperativas y obras sociales, así como los sindicatos. Los temas abordados en este capítulo se complementan con los desarrollados en el Capítulo 2 que trata el marco legal del sector. Allí, se presenta y analiza toda la normativa que incumbe a las organizaciones mencionadas precedentemente, con las modificaciones incorporadas hasta Junio de 1999.

El alcance y la dimensión económica del *sector sin fines de lucro* en Argentina ha resultado hasta ahora un tema poco conocido y en este sentido, el proyecto aporta una base fundamental para el desarrollo de futuros programas de investigación. Al respecto, en el tercer capítulo de este libro podrá verse que el *sector* exhibe una gran importancia tanto por su participación en el empleo (3,7%)<sup>3</sup> como por su peso dentro del Producto Interno Bruto del país (3,2%). Asimismo, a nivel de subsectores, aparece como un importante productor en las áreas de educación, salud, recreación y servicios sociales.

De la comparación entre las cinco naciones de América Latina en las que se realizó esta investigación (Brasil, México, Perú, Colombia y Argentina), se ha observado que el Sector sin Fines de Lucro de Argentina tiene, en términos relativos, una dimensión económica relativamente mayor a la que se observa en los otros países. Algunos elementos que justifican esta situación pueden encontrarse en la particular conformación de la estructura social que caracterizó al país desde los inicios del siglo XX hasta mediados de la década del setenta con un comparativamente alto ingreso per cápita y una mejor distribución de la renta.

Un conjunto de elementos históricos sobre el desarrollo del sector podrá verse en el Capítulo 4. En particular aparecen como elemento fundante las sucesivas corrientes de inmigrantes que arribaron al país hasta entrados los años treinta, las cuales dieron origen a una variada gama de organizaciones concebidas para proveer ayuda mutua y ciertos servicios esenciales a los miembros de diferentes colectividades. Luego, estos grupos crearon sus propias escuelas para preservar aspectos identitarios y culturales y consolidaron una masa crítica de recursos suficientes como para construir grandes instituciones en el área de la salud, el deporte y la recreación. La mayoría de estas instituciones fueron perdiendo con el tiempo su carácter “étnico” o centrado en el grupo migratorio, como consecuencia de las fuertes tendencias a la integración cultural y social que se dieron en Argentina.

Asimismo, mirado desde el ángulo del desarrollo económico el *modelo primario agroexportador* (1880-1930) tuvo el suficiente dinamismo como para generar efectos positivos en el conjunto de la sociedad y se fue conformando una importante clase media, al menos en tér-



minos comparativos con la realidad que predominaba en la mayor parte de los países latinoamericanos. Posteriormente, el proceso de *industrialización sustitutiva de importaciones* (1930-1975) consolidó un nivel de renta per cápita relativamente alto para un país subdesarrollado y se estructuró sobre la base de una distribución del ingreso que permitió contar con un amplio sector solvente, capaz de sostener las nacientes entidades no lucrativas.

Lo expuesto pretende resaltar que un vigoroso *sector sin fines de lucro* no brota espontáneamente de la sola existencia de necesidades, porque de ser así serían los países con mayores índices de pobreza en los que estas organizaciones detentarían una mayor participación en la provisión de servicios y en la expresión de valores. Las evidencias internacionales disponibles, parecen mostrar que existe una cierta correlación entre la dimensión del sector en un determinado país y su grado y estilo de desarrollo económico, social y político (Salamon y Anheier, 1997).

Todo parece indicar que cuando surgen instituciones motorizadas básicamente por las urgencias y las demandas sociales extremas, sin un anclaje económico-social determinado, éstas entidades estarán condenadas a la fragilidad organizacional, principalmente por la escasez de recursos en la forma de tiempo, capacidades organizativas y fondos disponibles, que caracteriza a las naciones subdesarrolladas. En tal sentido, se abre una signo de interrogación sobre las características y el desempeño futuro de muchas de las organizaciones comunitarias que están surgiendo en Argentina como respuesta a la situación de crisis social por la que atraviesa el país. Asimismo, cabe preguntarse cómo afectarán al sector las condiciones generales en que opera la economía en el marco de los procesos de globalización. ¿Adquirirá el modelo actual un dinamismo al menos similar al que tuvieron los anteriores para sostener a las nuevas y a las tradicionales entidades no lucrativas?. Es aún prematuro para establecer tendencias pero lo cierto es que la sustentabilidad de las organizaciones reclama una actitud más proactiva por parte de la ciudadanía, del Estado y de las empresas.

En consecuencia, no puede entenderse el surgimiento y desarrollo alcanzado por el *sector* en un determinado país sin tomar en cuenta un conjunto de factores socio-históricos. Diversas coaliciones entre actores sociales <sup>4</sup> tienen particular importancia en momentos de transición y reestructuración de las sociedades, es en estos procesos cuando el *sector sin fines de lucro* tiende a cumplir ciertos roles específicos y adquirir en consecuencia distinto peso en función del tipo de coalición hegemónica. En tal sentido, resulta por demás oportuno resaltar que este *sector* no flota en el vacío y también que su estudio puede decirnos mucho acerca de las características de la sociedad en un determinado momento histórico (Salamon y Anheier, 1996). Algunos de estos modelos interpretativos adaptados al caso argentino se analizan en el Capítulo 5.

En los Capítulos 6, 7 y 8 se podrá tener un panorama sobre la incidencia de las organizaciones sin fines de lucro en algunos subsectores específicos: salud, desarrollo económico y defensa de derechos. Estos estudios profundizan sobre aspectos particulares de las organizaciones en estas áreas y contribuyen a ilustrar sobre su desempeño, sus particulares potencialidades y sus limitaciones.

Finalmente, deseo expresar mi agradecimiento a quienes han hecho posible esta publicación, en primer lugar al Comité Ejecutivo del Cuarto Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector y a la Fundación Banco Francés por haber coordinado los aspectos operativos de la edición de este material. Asimismo, nuestra gratitud para quienes financiaron este proyecto de investigación: la Fundación Kellogg, que contribuyó decisivamente con sus recursos, y la Fundación Ford que también dio su aporte para el proyecto; al Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), quienes colaboraron aportando información; al Comité Asesor<sup>5</sup>, en especial a su presidente An-

drés Thompson, quien ha realizado innumerables y valiosas contribuciones al desenvolvimiento del proyecto. Un profundo reconocimiento para Lester Salamon, director internacional del Proyecto y para Regina List, coordinadora regional para América Latina. Sin embargo, todo esto no hubiera sido posible sin el esfuerzo del Area Sociedad Civil y Desarrollo Social del CEDES que ha trabajado con especial dedicación, continuidad y espíritu de equipo a lo largo de todos estos años y particularmente a quienes nos apoyan en su trabajo diario como Dana Yoffe y Cinthia Shammah y los que, como Daniel Yoffe y Marcelo Camerlo, generan con su profesionalismo un conjunto de sinergias que han sido sumamente relevantes para este proyecto.

Mario M. Roitter

Buenos Aires, Octubre de 2000

- 1 La importancia de estas organizaciones trasciende la dimensión económica que se deriva de sus actividades y debe ser evaluada por su influencia en la sociedad y por su aporte a la calidad de la democracia.
- 2 Por ejemplo la inclusión de los sindicatos y de ciertos tipos de obras sociales en este Proyecto no ha sido aceptada por todos los interlocutores que han opinado sobre los resultados de la investigación. Al respecto, debe aclararse que, tal como podrá verse en el Capítulo 1 (sobre la Definición del sector) y luego en los Capítulos 2 (Marco Legal) y 4 (Historia), consideramos que efectivamente su inclusión es problemática, pero aún así se los ha incorporado selectiva y parcialmente al "sector" tanto por las modificaciones en el marco legal en curso como por el carácter comparativo del Proyecto que demanda uniformidad en lo que en él se incluye o excluye de la consideración.
- 3 Se refiere al porcentaje del empleo del sector sin fines de lucro en relación al total del empleo no agrícola de la economía, base que fue tomada como referencia a los fines comparativos en todos los países en los que se desarrolló el Proyecto.
- 4 Salamon y Anheier en su trabajo sobre los orígenes sociales del sector sin fines de lucro, plantean que en los momentos de transición histórica se ponen en juego diversas coaliciones sociales que cuentan con algunos de los siguientes actores: el estado, las clases que controlan la tierra, la moderna burguesía industrial, la Iglesia, los militares, la clase obrera organizada, etc.
- 5 El Comité Asesor Local estuvo conformado por: Heber Camelo (Cepal-Naciones Unidas); Marita Carballo (Gallup Argentina); Ricardo Ferraro (Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires); Rafael Kohanoff (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires); María Rosa Martini (Foro del Sector Social); Beatriz Orłowski de Amadeo (ex directora del CENOC) y Andrés Thompson (Fundación W.K. Kellogg).

Andrea Campetella  
Inés González Bombal  
Mario M. Roitter

# Definiendo el sector sin fines de lucro en Argentina

## 1. Introducción

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

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

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

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

## 2. Principales tipos de organizaciones sin fines de lucro

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

En primer lugar, dado que este trabajo forma parte de un proyecto comparativo internacional,

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

*estructuradas*: supone la presencia de cierto grado de formalidad y de permanencia en el tiempo, aunque no es indispensable que las organizaciones cuenten con personería jurídica;

*privadas*: que estén formalmente separadas del Estado, aunque está contemplada la posibilidad de que reciban fondos públicos y/o que funcionarios del Estado formen parte de su directorio;

*autogobernadas*: que tengan la capacidad de manejar sus propias actividades y de elegir sus autoridades;

*que no distribuyan beneficios entre sus miembros*: este criterio supone que las ganancias generadas por la institución no deben ser distribuidas entre sus miembros;

*voluntarias*: de libre afiliación.<sup>1</sup>

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

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

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

Por otro lado, existe el término legal de *entidad de bien público*, denominación de orden genérico, otorgada a todas aquellas entidades que se inscriben en el Registro Nacional de Entidades de Bien Público. Para esto, dichas entidades deben poseer personería jurídica, es decir, deben estar constituidas legalmente –como asociaciones civiles o fundaciones– o bajo ciertas denominaciones, como es el caso de las mutuales o las asociaciones en sentido amplio, categoría a la que pertenecen las cooperadoras escolares, sociedades de fomento, etcétera. Si bien la obtención del estatuto de *entidad de bien público* no es obligatoria –es decir, la inscripción en el Registro es optativa– es conveniente, puesto que muchas instituciones donantes y la mayoría de las reparticiones estatales lo exigen para otorgar donaciones o subsidios.

Al ser ésta una calificación de segundo grado, creemos más pertinente excluirla de la categorización que haremos aquí, en tanto su inclusión generaría problemas de superposición. Desde el punto de vista del criterio que hemos denominado de “uso social” existe una gran variedad de términos que recortan universos diferentes de organizaciones con diferentes perfiles, las cuales legalmente son en su mayoría asociaciones civiles o fundaciones. Si bien los límites entre estos universos no son siempre claros, creemos posible distinguir entre *organizaciones no gubernamentales*, *organizaciones de base*, *organizaciones de colectividades*, *centros de investigación*, *academias nacionales*, *bibliotecas populares*, *cooperadoras*, *etcétera*.

<b>Tipología de organizaciones sin fines de lucro</b>	
<b>Asociaciones civiles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperadoras</li> <li>• Organizaciones de colectividades</li> <li>• Sociedades de fomento</li> <li>• Bibliotecas populares</li> <li>• Academias nacionales y centros de investigación</li> <li>• Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)</li> <li>• Organizaciones de base</li> </ul>
<b>Fundaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas</li> <li>• Culturales</li> <li>• Educativas</li> <li>• Médicas</li> <li>• de Asistencia Social</li> <li>• Empresarias</li> </ul>
<b>Mutuales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsión social, crédito, vivienda, salud, consumo</li> <li>• Excepto las financieras y de seguros</li> </ul>
<b>Casos híbridos</b>	
<b>Cooperativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De trabajo, agropecuarias, de servicios públicos</li> <li>• Excepto comerciales, industriales, bancarias y de servicios</li> </ul>
<b>Obras Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicales, de personal de dirección y por convenio con empresas privadas o públicas</li> </ul>
<b>Sindicatos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por rama de actividad y por empresa</li> </ul>

## 2.1. Asociaciones civiles

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

Las características de estas entidades son las siguientes:

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

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

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

### 2.1.1. Cooperadoras

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

### 2.1.2. Organizaciones de colectividades

Las asociaciones formadas por colectividades han jugado un rol importante en la formación del sector sin fines de lucro, debido a la fuerte influencia de la inmigración en la constitución de la población argentina. La mayoría de estas asociaciones provienen de las oleadas inmigratorias llegadas a Argentina entre fines del siglo pasado y principios de este siglo. Si bien una alta proporción pertenece a las colectividades española e italiana, también son importantes las colectividades judía, árabe, armenia, alemana y otras de Europa occidental. Formalmente, casi la totalidad

son asociaciones civiles o mutuales y desarrollan actividades culturales, deportivas, sociales y benéficas. Asimismo, son de gran importancia los hospitales creados por estas colectividades, los que surgieron a principios de siglo como anexos sanitarios de las respectivas sociedades de beneficencia, para transformarse en la actualidad en instituciones que prestan servicios de alta calidad sin hacer distinciones de nacionalidad.

### 2.1.3. Sociedades de fomento

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

### 2.1.4. Bibliotecas populares

Su origen, como en el caso de las sociedades de fomento, se remite a la década del veinte y a la expansión y densificación urbana. Usualmente están insertas en escuelas o estrechamente vinculadas a las sociedades de fomento barriales. Se encuentran reguladas por un organismo gubernamental denominado Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Municipales (CONABIN), el que dispone, por ley, de un fondo especial formado por un porcentaje de los premios de los juegos de azar, excluidas las carreras hípicas. Como en el caso de las cooperadoras, las bibliotecas populares también son instituciones que actúan en una relación bastante marcada de complementariedad-subsidiariedad con el Estado.

### 2.1.5. Academias nacionales y centros de investigación

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

### 2.1.6. Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)

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

### 2.1.7. Organizaciones de base

Con este término se alude a asociaciones de los sectores populares, que surgen ligadas al lugar geográfico de residencia de sus integrantes, usualmente villas o asentamientos. Esto las diferencia de las sociedades de fomento, además de que normalmente permanecen como organizaciones más informales, sin adquirir estatuto legal, debido a los costos que ello supone. Por otro lado, las organizaciones de base suelen contar con la asistencia técnica de Organizaciones No Gubernamentales. Pueden tener objetivos concretos en relación con la demanda de mejoras de su situación –como en el caso de los movimientos de ocupantes, que se movilizan en



pro de obtener tierras– o llevar a cabo actividades más permanentes como apoyo escolar, guarderías, comedores infantiles, ollas populares, etcétera.

	Características Principales	Denominación de uso corriente
Asociaciones civiles	<ul style="list-style-type: none"> <li>Según el artículo 33 del Código Civil:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Sin fines de lucro</li> <li>Objeto de bien común</li> <li>Autorización estatal para funcionar e inscripción en la Inspección General de Justicia</li> <li>Imposibilidad de subsistir únicamente de asignaciones del Estado</li> </ul> </li> <li>Sin legislación específica que las regule</li> </ul>	Cooperadoras
		Organizaciones de colectividades
		Sociedades de fomento
		Bibliotecas populares
		Academias nacionales y centros de investigación
		Organizaciones No Gubernamentales (Ong's)
		Organizaciones de base

## 2.2. Fundaciones

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

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

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

### 2.2.1. Fundaciones políticas

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

### 2.2.2. Fundaciones en el área de la cultura

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

### 2.2.3. Fundaciones en el área de educación

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

### 2.2.4. Fundaciones en el área de salud

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

### 2.2.5. Fundaciones de asistencia social

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

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

Tipología de organizaciones sin fines de lucro		
	Características principales	Denominación de uso corriente
Fundaciones	<ul style="list-style-type: none"><li>• También definidas por el artículo 33 del Código Civil</li><li>• Constituidas con aporte patrimonial de una o más personas</li><li>• El objeto hace al bienestar general</li><li>• Reguladas por Ley 19836</li><li>• Deben inscribirse en la Inspección General de Justicia</li></ul>	Fundaciones políticas
		Fundaciones culturales
		Fundaciones educativas
		Fundaciones médicas
		Fundaciones de asistencia social
		Fundaciones empresas

## 2.3. Mutuales

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

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

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

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

## 2.4. Cooperativas

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

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

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

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

ciados. Y esto es así porque justamente es en el concepto de excedentes repartibles y de su distribución donde radica uno de los aspectos esenciales y particulares de la naturaleza cooperativa. Es decir que la pertenencia de las cooperativas al terreno de la “economía solidaria” o la “economía social” establece algunas peculiaridades en el tipo de beneficio a distribuir y en la modalidad de distribución que es necesario examinar.

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

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

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

Tipología de organizaciones sin fines de lucro	
	Características principales
Mutuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin fines de lucro</li> <li>• De ayuda recíproca</li> <li>• Dedicadas a previsión social, asistencia médica y servicios (proveeduría, recreación, alojamiento, hogares de ancianos, etcétera)</li> <li>• Regidas por la Ley Orgánica de Mutualidades (Nº 20.321)</li> </ul>
Cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Origen rural: organización de actividades agropecuarias</li> <li>• Extensión a servicios públicos (electricidad y comunicaciones) y al crédito, trabajo y vivienda</li> <li>• Ayuda mutua para prestar servicios comunitarios</li> <li>• Regidas por la Ley de Cooperativas (Nº 20.337)</li> </ul>

## 2.5. Obras sociales

Las obras sociales tienen su origen en las sociedades de socorros mutuos desarrolladas entre fines del siglo XIX y principios del XX. A partir de mediados de la década de 1940, aquellas sociedades de socorros mutuos creadas en torno a las categorías ocupacionales de sus miembros fueron integradas en un sistema nacional de salud y pasaron a

funcionar en relación con los sindicatos legalmente reconocidos por el Estado para cada rama de actividad.

La cobertura integral provista por las obras sociales hace de ellas un sistema peculiar que cumple con los principios de los sistemas nacionales de salud –tales como la universalidad de la cobertura o la inmediatez e integralidad de las prestaciones– en grado mucho mayor que otros sistemas latinoamericanos especialmente creados para el manejo y administración de prestaciones de seguridad social. Ello ha inducido a que se equipare a las obras sociales con un verdadero seguro nacional de salud (Hengstenberg - Cracogna, 1988).

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

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

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

## 2.6. Sindicatos

Los sindicatos también tuvieron sus orígenes en las asociaciones mutuales surgidas a mediados del siglo XIX, particularmente aquellas creadas en base al oficio de sus miembros. A partir de mediados del siglo XX, con la llegada del peronismo al poder, se produjeron transformaciones estructurales que tuvieron como ejes el desarrollo de la inter-

vención estatal en todos los ámbitos, la movilización de los trabajadores y el papel central de los sindicatos.

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

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

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

Tipología de organizaciones sin fines de lucro	
	Características principales
Obras sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin fines de lucro</li> <li>• Provisión de servicios de salud</li> <li>• Están bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social y regidas por la Ley 23660</li> <li>• De afiliación obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia</li> <li>• Cuentan con aporte obligatorio de los trabajadores y empleadores</li> </ul>
Sindicatos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin fines de lucro</li> <li>• Bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y regidas por la Ley 23551 de Asociaciones Sindicales de Trabajadores</li> <li>• De libre asociación</li> <li>• Representan los intereses individuales y colectivos de los trabajadores</li> </ul>

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

## **Definición estructural - operacional**

### **Aplicación en la Argentina**

#### **Estructuradas**

**Con cierto grado de formalidad y permanencia en el tiempo**

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

#### **Sin fines de lucro**

**No deben distribuir beneficios entre sus miembros**

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

#### **Privadas**

**Formalmente separadas del Estado**

A pesar de la particular vinculación que exhiben con el Estado, los sindicatos y obras sociales cumplen este criterio.

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

#### **Autogobernadas**

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

Las obras sociales son casos híbridos, puesto que sus autoridades son designadas por el sindicato.

#### **Voluntarias**

**De libre afiliación**

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

### 3. La definición estructural-operacional en Argentina

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

#### Estructuradas

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

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

#### Sin fines de lucro

En relación con este criterio cabe retomar los conceptos vertidos en el apartado correspondiente a las cooperativas, en tanto éstas son las únicas entidades que presentan ciertos rasgos particulares. Si bien la Ley de Cooperativas no contiene prohibición de lucro, de su texto surge que la obtención de ganancias como utilidades a repartir entre sus miembros no es el fin principal ni accesorio de las cooperativas, siendo éste en cambio la prestación de servicios a sus asociados. Siguiendo la doctrina cooperativa, la ley define los excedentes repartibles como un *exceso de previsión en el costo del servicio utilizado* y establece su distribución entre los asociados en proporción al uso de dicho servicio y no en proporción al capital aportado. Además, dicha distribución está limitada por deducciones previas y obligatorias –5% destinada a la cuenta de reserva de carácter irreplicable, 5% a un fondo de acción asistencial y laboral, 5% a un fondo de educación y capacitación– y por la obligación de destinar todo excedente generado por operaciones extraordinarias, como la provisión de servicios a terceros, en la mencionada cuenta de reserva.<sup>10</sup>

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

#### Privadas

En este punto es necesario tener en cuenta la diferencia que la sociedad argentina pre-



senta con el modelo democrático liberal más clásico. En dicho modelo, el Estado es pensado en un sentido restringido y su legitimidad es vista en términos negativos, en tanto instancia de preservación de la esfera de derechos de los individuos y de la autonomía de lazos sociales preexistentes. En Argentina, por el contrario, el Estado fue en una primera etapa histórica la herramienta de construcción de la Nación y de integración de sus habitantes a través de la ciudadanía civil. Y ya hacia mediados de siglo, cuando se desarrolló el Estado de bienestar bajo un régimen populista, fue la herramienta de integración de la mayoría de la población a través de la extensión masiva de los derechos sociales.<sup>11</sup>

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

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

## Autogobernadas y voluntarias

En relación con estos dos criterios, vuelve a hacer su aparición la particularidad de las obras sociales, especialmente las sindicales. En primer lugar, las autoridades de estas organizaciones son designadas por el sindicato respectivo, aunque debe ser tomado en cuenta que a su vez estas autoridades son elegidas por los trabajadores. En segundo lugar, a pesar de los actuales procesos de desregulación, la afiliación de los trabajadores a una obra social es todavía obligatoria. Así, estas organizaciones son consideradas casos híbridos.

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

## Notas

- 1 Originalmente el criterio de voluntarias, tal cual está expuesto en el texto citado, supone la existencia de personal voluntario en las organizaciones. Con el avance del proyecto este criterio fue ampliado y redefinido bajo la idea de “libre afiliación” o de adhesión voluntaria en general.
- 2 Ver GARAY, C.: El marco legal de las organizaciones sin fines de lucro en Argentina, en este mismo volumen.
- 3 El artículo 33 en su versión original de 1869 no distinguía, dentro de la categoría personas de derecho privado, entre organizaciones con y sin fines de lucro. Esta distinción y, consecuentemente, la definición aquí provista, se produce en 1968 en el marco de una reforma del Código Civil.
- 4 Esta ley fue sancionada en 1958 y actualizada en 1982.
- 5 El término *grant-makers* alude a aquellas organizaciones que se dedican a otorgar financiamiento a otras instituciones a través de becas, subsidios, etcétera.
- 6 El término *grant-seekers* refiere a las organizaciones que buscan fondos de otras instituciones para financiar sus actividades.
- 7 La mayor parte de las cooperativas definidas como agropecuarias son pequeñas organizaciones desarrolladas en el interior del país, las cuales cumplen con los criterios establecidos para las organizaciones sin fines de lucro.
- 8 En este sentido es pertinente mencionar que desde la perspectiva de la economía social las obras sociales son excluidas por considerarse que no cumplen con el requisito de autogestión. Los principales argumentos son que el patrimonio de estas instituciones se conforma con fondos provenientes de beneficiarios -trabajadores- pero también de no beneficiarios -empleadores-; que el Estado tiene una fuerte y decidida intervención en el sistema de salud que alcanza a estas entidades; y en el caso de las obras sociales sindicales, que su administración es realizada por el sindicato correspondiente (Hengstenberg - Cracogna, 1988).
- 9 Este organismo depende de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, como estructura específica destinada a interactuar con las organizaciones de la comunidad. En 1995 el CENOC estableció un registro voluntario de organizaciones del cual están tomados los datos aquí mencionados (CENOC, 1996).
- 10 Ver GARAY, C.: El marco legal de las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, en este mismo volumen.
- 11 Ver CAMPETELLA, A. - GONZALEZ BOMBAL, I.: Historia del sector sin fines de lucro en la Argentina, en este volumen.

## Bibliografía

- BELMARTINO, SUSANA - BLOCH, CARLOS (1988)  
*Aportes para la discusión del sistema de obras sociales*. En Cuadernos Médico-Sociales, N° 44, junio, Rosario.
- CAHIAN, ADOLFO (1994)  
*Manual teórico práctico de asociaciones civiles y fundaciones*. Ediciones La Roca, Buenos Aires.
- CENOC (1996)  
*Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina*. Las actividades de las Organizaciones de la Comunidad inscriptas en el CENOC, 1996. Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- DRIMER, B. - DRIMER, A. (1985)  
*Compendio de cooperativas*. Serie Manuales, Ediciones Intercoop, Buenos Aires
- GIUNTOLI, MARÍA CRISTINA (1994)  
*Fundaciones. Aspectos jurídicos, contables e impositivos*. Ad-Hoc SRL, Buenos Aires.
- GONZALEZ BOMBAL, INÉS (1995) (1995a)  
*¿Sociedad Civil o Tercer Sector? Mimeo, CEDES-CONICET*
- Sociedad civil y política*. Mimeo, CEDES-CONICET
- GONZALEZ BOMBAL, INÉS - VACCHIERI, ADRIANA (1986)  
*Los centros académicos privados. Las Ciencias Sociales en la Argentina*. Mimeo, Buenos Aires.
- GUTIERREZ, LEANDRO - ROMERO, LUIS ALBERTO (1989)  
*Sociedades barriales, bibliotecas populares y cultura de los sectores populares: Buenos Aires, 1920-1945*. En Desarrollo Económico, Vol. 29, N° 113, abril-junio, Buenos Aires.
- HENGSTENBERG, PETER - CRACOGNA, DANTE (1988)  
*La economía social en la Argentina y en el mundo*. Fundación Friedrich Ebert - Intercoop, Buenos Aires.
- INTERCOOP (ed.) (1992)  
*Ley de Cooperativas N° 20.337*. Intercoop Editora Cooperativa, Buenos Aires.
- ROITTER, MARIO (1995) (1996)  
*El mercado de la beneficencia. Algunas evidencias sobre las características y dimensión de la filantropía empresarial en la Argentina*. En THOMPSON, ANDRÉS (comp.): Público y privado. *Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. UNICEF - Losada, Buenos Aires.
- La razón social de las empresas. Una investigación sobre los vínculos entre empresa y sociedad en la Argentina*. Documento CEDES 115, Buenos Aires.
- SALAMON, LESTER - ANEHIER, HELMUT (1992)  
*Defining the nonprofit sector 1: The question of definitions*. Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, N° 2, Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- TALEVA SALVAT, ORLANDO (1994)  
*Cómo hacer una mutual*. Valletta Ediciones, Buenos Aires.
- THOMPSON, ANDRÉS (1994) (1995) (comp. 1995a)  
*Think tanks en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política*. Documento CEDES 102, Buenos Aires.
- ¿Qué es el “Tercer Sector” en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro*. Documento CEDES 110, Buenos Aires.
- Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. UNICEF - Losada, Buenos Aires.

Andrea Campetella  
Inés González Bombal

# Historia del Sector sin Fines de Lucro en Argentina

## 1. Orígenes 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 ni Estado ni 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, etcétera– 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).

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 enterramiento 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 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 Pro-

vincia 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>6</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. Una 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 Argentina.

Síntesis		
Período	Características	Organizaciones del Tercer Sector
<b>Época 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>Órdenes religiosos (jesuitas, franciscanos, etc.)</li> <li>Hermandades (Hermandad de la Santa Caridad)</li> </ul> </li> </ul>
<b>Período de la Independencia</b> (1916-1880)	<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 1812</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidación del Estado central</li> <li>Unificación de un mercado nacional en función de un modelo agroexportador</li> <li>Personalismo de las élites en la organización del poder político: Superposición de lo público y lo privado</li> <li>Oleada inmigratoria extranjera</li> </ul>	<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>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de Sindicatos, Asociaciones de Socorros organizaciones políticas de base barrial (comités de base del Radicalismo y centros socialistas) asociaciones de fomento, bibliotecas populares, etc.</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 sistema política 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 intalación 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 de 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: "responsabilidad social empresaria"</li> </ul>

## 2. Historia Contemporánea

Pueden distinguirse diversos períodos en la historia del tercer sector en Argentina, de acuerdo con 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 la década del 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 establecidos en varios países de América latina a partir de la década del treinta. 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 la década del cuarenta de un modo sustantivo, delineando nuevas tendencias abiertas todavía a la interpretación.

### 2.1. 1880-1912 Patrimonialismo y Desarrollo de lo Asociativo

El largo período de luchas internas por la organización nacional, abierto a partir de la independencia de España, tuvo un primer cierre en 1853 cuando se sancionó la Consti-

tución 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”, 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. Después 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 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 actuaba sin ningún tipo de responsabilidad legalmente establecida y sin que esto fuera obstáculo para que el Estado les otorgara subsidios. “Pues bien, ésta 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 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; aquéllos 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 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 Ampliación del Sistema Político 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, 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 cultu-

ral, 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, etcétera. 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).

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 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 organiza-

ciones 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 veinte 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 po-

pulismo. Diversas regulaciones para organizaciones del sector no lucrativo datan de esta época:

- 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 consideraba 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 del treinta –con variaciones importantes en cada caso– ha sido conceptualizado como populismo.

En la 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. Con 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 diez, 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 con 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 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 del cuarenta 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 con 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, con 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 mu-



jer y con un ambiguo estatuto situado entre lo público y lo privado. Desde el inicio del gobierno 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 resaltado 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 depositarios 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 fusionada 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>

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 di-

putados de la oposición definían como “mero personalismo generador de prácticas anti-republicanas 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 ellas (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, después 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 anormalidad.

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).

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, etcétera. 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. Después 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 social–an-

tes 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 borronamiento 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, después 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 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>

## Notas

- 1 Los Hermanos Bethlemitas introdujeron la práctica de la medicina en el Virreynato del Río de la Plata. De acuerdo con 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).
- 2 De acuerdo con Meyer Arana "...en 1727, don Juan Guillermo González Gutiérrez y Aragón, conolido 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).
- 3 Los jesuitas desarrollaron una intensa obra educativa hasta su expulsión del Virreynato en el siglo XVIII.
- 4 Lazcano (1727) 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.
- 5 Este anticlericalismo fue inspirado tanto por la Revolución Francesa como por el regalismo español de fines del siglo XVIII.
- 6 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.
- 7 Ver Oszlak (1997).
- 8 Ver Botana (1986).
- 9 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).
- 10 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.
- 11 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).
- 12 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.
- 13 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 funcio-

- naba 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
- 14 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.
  - 15 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 (Puiggrós, 1990).
  - 16 Esto se dio principalmente entre las comunidades italiana, francesa, alemana y británica.
  - 17 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).
  - 18 Con la figura del caudillo electoral se abre un importante capítulo de la política en la 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 la Argentina una amplia gama de organizaciones y servicios sociales que perduran hasta hoy (Auyero, 1996).
  - 19 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).
  - 20 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”.
  - 21 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).
  - 22 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.
  - 23 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.
  - 24 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 recibidas 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).
  - 25 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.
  - 26 A pesar de que la legislación sindical establecía la existencia de una sola confederación, después del golpe de Estado de 1955 los conflictos políticos llevaron a la existencia de dos confederaciones.
  - 27 “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).
  - 28 Las obras sociales también prestaron importantes servicios en otras áreas como recreación, deportes y turismo.
  - 29 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.
  - 30 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.
  - 31 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).
  - 32 Según Ferioli (1990), el estatuto de la Fundación otorgaba la más absoluta autoridad a Eva Perón.
  - 33 Las unidades básicas eran organizaciones políticas de base territorial vinculadas al movimiento peronista que cubrían las ciudades de todo el país.
  - 34 Este modelo nunca había existido en la Argentina en forma “pura”. Prueba de ello son los rasgos patrimonialistas del Estado y el orden político descriptos en los apartados anteriores, y los repetidos “interregnos” de golpes de Estado y establecimiento gobiernos de facto, que ya sumaban dos –en 1930 y en 1943– antes de la llegada de Perón al poder.
  - 35 Estos movimientos estuvieron vinculados al peronismo y a partidos de izquierda. El movimiento social cristiano y el movimiento de sacer-

dotes del III mundo, surgidos de la Iglesia Católica, también fueron una gran influencia en el desarrollo de movimientos populares y movimientos rurales.

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

37 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).



Candelaria Garay

## El Marco Legal de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Argentina<sup>1</sup>

### Introducción

En la última década el sector sin fines de lucro se ha vuelto el centro de atención de debates académicos y políticos. Entre los primeros, las cuestiones en discusión giran en torno a la definición de qué es el sector sin fines de lucro o tercer sector y cuál es su vinculación con el concepto de sociedad civil. En este punto se enfrentan concepciones provenientes de diferentes disciplinas: la economía y la ciencia política, las cuales designan ciertos espacios comunes de universos que, aunque aparentemente idénticos, pertenecen a desarrollos teóricos y a experiencias empíricas diferentes.

En el debate político, las organizaciones no lucrativas aparecen con un vigor renovado ante la mirada de formuladores de políticas públicas que las consideran espacios de recreación de vínculos sociales y de cooperación, así como también, instancias más eficientes para la gestión de programas y fondos sociales. Además, las asociaciones del sector son valoradas como ámbitos de participación ciudadana en los asuntos públicos y son convocadas donde se busca mayor transparencia y *accountability* (rendición de cuentas) en la administración pública. En este último punto es fundamental la importancia que otorgan a las organizaciones los Bancos Multilaterales de Desarrollo –tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo– que constituyen fuentes relevantes de financiamiento de programas sociales.

En este contexto la preocupación por el régimen legal e impositivo de las organizaciones sin fines de lucro está ganando cada vez más terreno. Como en otros países, en la Argentina la legislación no ha acompañado adecuadamente la evolución y la dinámica del universo asociativo (Cahían, 1995). Esto se traduce claramente en uno de los principales problemas en materia legal que enfrenta el sector: la falta de una ley que encuadre y regule el funcionamiento de uno de sus tipos principales, las asociaciones civiles.

Además del marco legal que regula a las organizaciones del sector, el efectivo control de las mismas por parte de las entidades creadas a tal fin, es un tema que constantemente se desliza en las discusiones públicas acerca del rol de las organizaciones y su cooperación con el Estado y, en forma más incipiente, con las empresas.

En este trabajo que es parte de un Proyecto Comparativo Internacional y en tanto tal, tiene una serie de supuestos metodológicos que delimitan el espectro de cuestiones a tratar, se realiza una primera aproximación a las leyes que afectan el funcionamiento de las instituciones sin fines de lucro y a las cuestiones normativas que se encuentran actualmente en discusión. Sus objetivos, además de cumplir con aquellos fijados en el plano comparativo, son los de contribuir a las discusiones actuales aportando la perspectiva legal del mundo asociativo; y despertar el interés por los aspectos formales del sector por parte de quienes, desde el campo

de la investigación social, detengan su mirada sobre el sector en su conjunto o alguna de sus áreas o instituciones en particular.

En este sentido, creemos que el estudio y análisis del componente normativo constituye un insumo fundamental para cualquier propuesta seria de cooperación con el Estado o con el mundo empresario; y también se presenta como un aspecto no desdeñable a la hora de intentar comprender el funcionamiento de las instituciones y su desarrollo histórico y político.

A lo largo de este trabajo vamos a presentar, en primer lugar, el contexto legal y las principales leyes que rigen el funcionamiento de las entidades no lucrativas. En la segunda sección analizaremos dichas normas a partir de una serie de ejes que resultan centrales para el funcionamiento de las entidades sin fines de lucro. Finalmente abordaremos los principales temas legales e impositivos en discusión que afectan al sector en general o a algún tipo de entidades no lucrativas en particular.

## 1. El Contexto Legal

### 1.1. Sistema Legal Vigente y Principales Leyes atinentes al Sector Sin Fines de Lucro

El ordenamiento legal argentino, en tanto Estado federal, está estructurado sobre la base de la existencia de una Constitución Nacional, en la máxima jerarquía normativa y un conjunto de leyes nacionales que regulan ámbitos específicos y que se ordenan, en algunos casos, en los diferentes códigos: Civil, Penal, de Comercio, de Minería etcétera que legislan a nivel nacional. Las provincias, a su vez, dictan sus propias constituciones, respetando los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, y también dictan leyes que rigen exclusivamente en sus propios territorios.

El sistema legal argentino es de origen continental-romanista (de derecho escrito). La codificación por materias de las principales normas es el rasgo principal que lo diferencia del sistema de *common law*, basado en el derecho consuetudinario. La codificación implica una recopilación sistematizada y orgánica de las disposiciones de las distintas ramas del derecho. Al sancionarse un código en una rama determinada del derecho, todo lo que anteriormente había estado en vigencia, pierde su condición de ley si no es trasvasado al nuevo código. A medida que nuevas leyes son sancionadas deben ser incluidas en el código de la rama del derecho correspondiente, en carácter de “complementarias”.<sup>2</sup>

Las ventajas esgrimidas por los defensores de la codificación en momentos en que ésta se imponía –no exenta de resistencias–, tras la Revolución Francesa, son las siguientes:

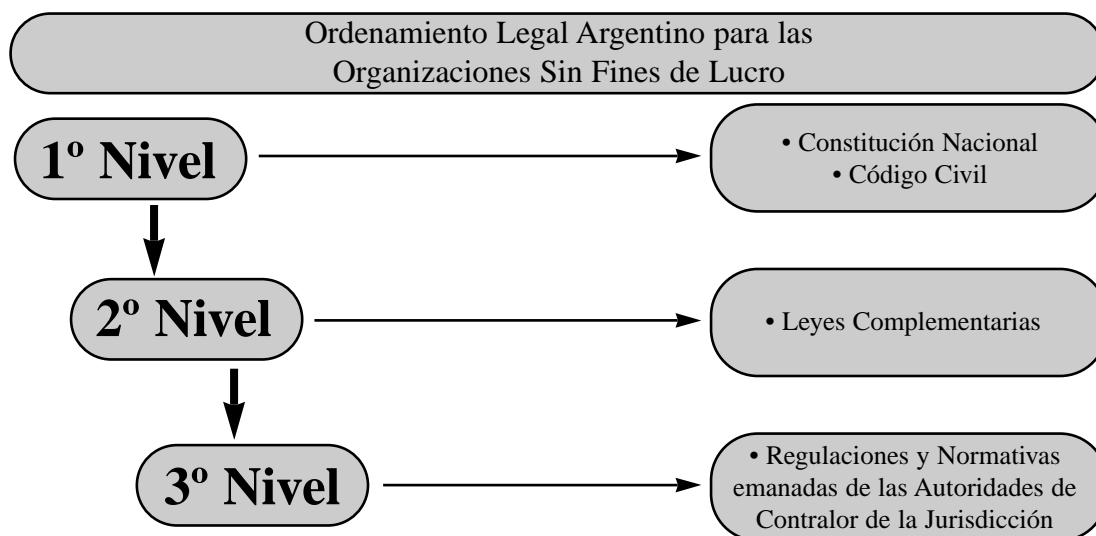
- Confiere unidad y coherencia a todo el sistema legislativo, evitando la confusión proveniente de leyes dispersas y hasta contradictorias.
- Facilita el adecuado conocimiento del ordenamiento legal.
- Favorece la conformación de un espíritu nacional por la supremacía del código frente a las legislaciones locales (Llambías, 1984).

En materia de entidades sin fines de lucro, una ley general aplicable al conjunto del sector. Asimismo, la falta de una ley de asociaciones civiles –que es una de las formas legales principales que asumen las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina– sumado al hecho de que las normas del Código Civil son demasiado generales y se revelan insuficientes ante la complejidad del campo. Esto genera verdaderos vacíos legales

que promueven la generación de espacios de discrecionalidad. A esto contribuye, además, el hecho de que se ha ido generalizando la aplicación de un conjunto de reglas no sistematizadas, provenientes de la jurisprudencia o de criterios de resolución de cuestiones adoptados por los distintos organismos administrativos de contralor de personas jurídicas, nacionales o provinciales que, en la mayoría de los casos, resultan inadecuados para ser aplicados como normas generales.

Dentro del sistema legal argentino encontramos, en un primer nivel, normas generales provenientes de la Constitución Nacional y del Código Civil. En un segundo nivel, aquellas leyes que regulan a nivel nacional diferentes tipos de organizaciones y que pueden estar incluidas en el Código Civil, como leyes complementarias –tal es el caso de la Ley de Fundaciones–, o que pueden encontrarse fuera del cuerpo normativo. Finalmente, en un tercer nivel, podemos diferenciar, y aquí se encuentran las mayores dificultades del trabajo, un conjunto de regulaciones y normativas emanadas de autoridades de contralor de personas jurídicas y de la jurisprudencia judicial.

En estos tres niveles centraremos nuestro enfoque del marco legal del sector no lucrativo en la Argentina, haciendo referencia principalmente a los dos primeros, dado que la mencionada dispersión normativa que caracteriza al tercer nivel de análisis, esto es, al universo de regulaciones y normativas emanadas de las autoridades de control, demanda un exhaustivo trabajo de búsqueda y recopilación que excede los límites del presente trabajo.



### 1.1.1. Normas Constitucionales

Entre los derechos de orden constitucional que rigen el funcionamiento de las organizaciones sin fines de lucro, el derecho a asociarse con fines útiles incluido en el artículo 14 de la Constitución Nacional es sin lugar a dudas la norma más relevante.<sup>3</sup>

Existen, además, otros derechos de orden constitucional también vinculados a la materia. Así, el artículo 14 consagra la libertad de cultos, el artículo 14 bis la organización *sindical libre y democrática*; y el artículo 42, del texto aprobado en 1994, destaca la importancia de las asociaciones de consumidores y usuarios de bienes y servicios, para las cuales establece que deberán ser promovidas por las autoridades y que se les dará la necesaria participación en los organismos de control. El artículo

lo 43 reconoce la capacidad de toda persona, del defensor del pueblo y de las asociaciones relacionadas a dichos fines y registradas conforme a la ley, de interponer acción rápida y expedita de amparo *contra cualquier forma de discriminación, y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general*. Este artículo introduce la legitimación de las organizaciones sin fines de lucro dedicadas a los temas especificados en el párrafo anterior para presentar recursos de amparo en caso de violación de los derechos mencionados. Hasta el momento de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, sólo las personas directamente afectadas podían iniciar demandas judiciales o interponer recursos de amparo ante la violación de sus derechos. Esta nueva garantía legal abre una puerta para el accionar de las organizaciones ligadas a la defensa de derechos y de causas –organizaciones de *advocacy*.

Por otra parte, para aquellas organizaciones como las fundaciones, que surgen de un acto particular de afectación patrimonial con un fin altruista, rige el denominado “principio de reserva”, contenido en el artículo 19. Este artículo garantiza el libre ejercicio de las actividades privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden ni a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero; destacando que ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Este principio también otorga la posibilidad de que no sea obligatorio solicitar el reconocimiento como persona jurídica a todo grupo que se reúne con fines desinteresados. Así, por ejemplo, hay instituciones que, cumpliendo con algunas formalidades, pero sin contar con la personería jurídica, son consideradas sujetos de derecho, *simples asociaciones*.

### 1.1.2. Normas del Código Civil

Consecuentemente con el fundamento constitucional, el Código Civil<sup>4</sup> legisla, en los artículos 30 a 50, acerca de las personas de existencia ideal con o sin fines de lucro.

Tomando como base el artículo 33 del Código Civil, puede afirmarse que las definiciones legales para las entidades sin fines de lucro resultan ser las de *fundación y asociación*.

El citado artículo define las personas jurídicas de carácter público o privado, según su creación corresponda a una ley especial o a la voluntad de sus miembros o fundadores. Las personas de derecho público son el Estado Nacional, las provincias y municipios, la Iglesia Católica y las entidades autárquicas (por ejemplo, las universidades nacionales<sup>5</sup>). En cambio, las personas de derecho privado son las asociaciones y fundaciones y las sociedades civiles y comerciales. Las asociaciones civiles y las fundaciones tienen las siguientes características:

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

A su vez, las diferencias entre asociaciones civiles y fundaciones pueden resumirse del siguiente modo:

- la *asociación civil* tiene fundamentalmente un elemento subjetivo –sus miembros– y es a través de éstos, y muchas veces para éstos, que se fija el objeto que les traerá beneficios. La *fundación* es simplemente un patrimonio de afectación dirigido por personas de existencia física o jurídica. Por lo tanto, tiene un sustrato objetivo –el patrimonio afectado–, es decir que ni el fundador ni los integrantes del Consejo de Administración son miembros de la fundación, sino que con respecto a ella son terceros que en el primer caso la originan y en el segundo caso la administran;
- la voluntad de la *asociación* es fluida, puede cambiar por la voluntad de la mayoría de los asociados. En la fundación la voluntad está determinada por lo que ha establecido el fundador en el acta fundacional y en los estatutos;
- la *asociación* puede tener fines benéficos, culturales, científicos, de investigación, deportivos y la mayor parte de ellos pueden ser en interés del propio asociado. En la *fundación* el objeto debe ser inmediata y directamente útil al bienestar general, es decir, altruista.

Por otro lado, el artículo 46 del Código Civil legisla sobre las entidades *que no tienen existencia legal como personas jurídicas a las que se denomina simples asociaciones*. Estas entidades son consideradas sujetos de derecho *siempre que la constitución y designación de autoridades se acredite por escritura pública o instrumentos privados de autenticidad certificada por escribano público*. En caso de funcionar sin estos requisitos, todos los miembros fundadores de la asociación y sus administradores asumen la responsabilidad solidaria por los actos de la entidad.

## 1.2. Otras Normas y Leyes para Asociaciones Civiles y Fundaciones

Además de estas normas generales establecidas en el Código Civil, para el caso de las fundaciones existe una ley específica que las regula: la Ley de Fundaciones 19.836, sancionada en 1972.

No sucede lo mismo en el caso de las asociaciones civiles, para las que no existe una ley específica que las regule orgánicamente. En este caso la Inspección General de Justicia legisla su propia normativa en la materia, que, en general, luego es seguida por las autoridades de contralor de las provincias.

En materia de asociaciones civiles es preciso distinguir dos conceptos (Calcagno – Fourcade, 1997):

- *en sentido estricto*, se entiende por asociaciones civiles a aquellas entidades sin fines de lucro que surgen de la mancomunidad de ideas y esfuerzos de un grupo de personas, tendientes a cumplir una finalidad de bien común y que se encuentran en la órbita de contralor de la Inspección General de Justicia u organismo similar en el ámbito provincial;
- *en sentido amplio*, se incluyen aquellas instituciones que por su objeto, estructura, funcionamiento, aplicación y destino de bienes, cuentan también con las características de aquéllas (no lucrativas, funcionamiento democrático, objetivos de bien común, etcétera), pero tienen una regulación y autoridad de aplicación propias.

Dentro de las asociaciones en *sentido amplio* los sindicatos, las mutuales y las cooperativas están sujetas a una legislación autónoma y a organismos públicos de contralor es-

peciales (fuera de la competencia de la Inspección General de Justicia u organismos similares de las provincias). En el caso de las restantes instituciones —asociaciones cooperadoras, sociedades de fomento, obras sociales, entidades de cultos no católicos, etcétera—, se encuentran sujetas a un doble control: el de la Inspección General de Justicia u organismo similar de provincia y el de la autoridad propia, lo que puede dar lugar a la existencia de colisión normativa o de criterios aplicables a diferentes tipos de estatutos, etcétera<sup>6</sup>.

### 1.3. Figuras Especiales: Mutuales y Cooperativas

Cabe aclarar que, en el caso de las cooperativas, su pertenencia al sector sin fines de lucro es un tema de discusión por lo que las incluimos dentro de los casos híbridos. Así, mientras que en la Argentina hay empresas comerciales que movilizan importantes capitales han asumido la forma de sociedades cooperativas (por ejemplo, empresas aseguradoras), existen algunos tipos específicos de cooperativas que sí cumplen los atributos de la definición estructural-operacional utilizada por el Proyecto Comparativo Internacional.<sup>7</sup> Estos casos, que serán tratados con mayor detenimiento a lo largo de la Sección 2 del presente trabajo, son básicamente las cooperativas de trabajo, agrarias y de servicios.

#### 1.3.1. Mutuales

Las mutuales constituían, en un principio, asociaciones en sentido amplio y se encontraban bajo la órbita de la Inspección General de Justicia. En el año 1945 se sancionó el Decreto 24.499, ratificado por Ley 12.921, que creó la Dirección Nacional de Mutualidades como repartición estatal encargada de registrar a este tipo de instituciones y fiscalizarlas y estableció la primera regulación en la materia. Este organismo sustrajo a las mutuales de la órbita de la Inspección General de Justicia, estableciendo para ellas una repartición estatal específica. En 1971 se creó, en reemplazo de la Dirección Nacional de Mutualidades, el Instituto Nacional de Acción Mutual (INAM)<sup>8</sup> con el objeto de promover y auspiciar el desarrollo del mutualismo y actuar como institución de control con la facultad de conceder la personería jurídica.

Unos años más tarde, en 1973, se sancionó la Ley Orgánica de Mutualidades (20.321), con el fin de *proyectar a la organización mutualista como factor de acción comunitaria con eficiencia operativa y, así resolver al menor costo social muchos problemas fundamentales que interesan al Estado*.

Esta ley define a las mutuales como *asociaciones constituidas libremente, sin fines de lucro, por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o de concurrir a su bienestar material y espiritual mediante una contribución periódica*.

#### 1.3.2. Cooperativas

Después de un antecedente de 1926, momento en que fue aprobada una ley sobre “régimen de sociedades cooperativas”, en 1973 se sancionó una nueva Ley de Cooperativas (20.337). Como en el caso de las mutuales, esa misma ley establecía un órgano único de fiscalización pública y de carácter nacional —el Instituto Nacional

de Acción Cooperativa (INAC)– al que correspondía la facultad de otorgar personería jurídica, sustrayendo de esta manera a las cooperativas de la órbita de contralor de la Inspección General de Justicia a la que hasta ese momento se encontraban sometidas. Actualmente, la autoridad de control de cooperativas y mutuales es el INACyM, que tiene entre sus objetivos la redacción de una nueva ley de cooperativas y mutuales.

#### 1.4. El Estatus Legal de las Entidades Religiosas

Las disposiciones referentes a las organizaciones religiosas se encuentran principalmente en la Constitución Nacional y en el Código Civil.

El artículo 14 de la Constitución Nacional garantiza el derecho individual de la libre profesión de cultos. El artículo 2, por su parte, establece el *sostenimiento* del culto Católico Apostólico Romano para el gobierno federal.

La Iglesia Católica argentina goza de un estatus privilegiado con respecto a los restantes cultos religiosos, ya que su sostenimiento, establecido en la Constitución, implica no solamente una contribución económica por parte del Estado, sino también su sustento ideológico. El Estado nacional entrega anualmente a la Iglesia una partida de dinero que es destinada principalmente al pago de los sueldos de sus clérigos.<sup>9</sup>

Tal como se señaló con anterioridad, el artículo 33 del Código Civil considera a la Iglesia Católica como persona de derecho público, es decir, como institución en cuya existencia y desarrollo se encuentra comprometido directamente el interés del Estado como poder público.

Por su parte, las entidades religiosas no católicas están sujetas a una doble inscripción y, por lo tanto, a un doble reconocimiento: deben registrarse en la Inspección General de Justicia como asociaciones civiles o fundaciones y en el Registro Nacional de Cultos dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, según lo estipulan la Ley 21.745 (1978) y el Decreto Reglamentario 2037/79.

Es así como las entidades religiosas, a excepción de las de culto católico, están sujetas a un doble control. Sobre los procedimientos de inscripción y sus requisitos volveremos en la Sección 2.

Tipos de Organizaciones Sin Fines de Lucro		
<b>Asociaciones Civiles</b> (Artículo 33 Código Civil)	• En Sentido Estricto: - Bajo la órbita de la Inspección General de Justicia (***)	• ONG's, Organizaciones de Colectividades, Organizaciones de Colectividades de Base, Centros de Investigación, etc.
	• En Sentido Amplio - Con regulación propia	• Con Régimen Legal Autónomo - Sindicatos: Ley 23551 y Decreto Regulatorio 467/88 (1998) (*) - Asociaciones Mutuales: Ley 20321 (1973) (*) - Cooperativas: Ley 20.337 (1973) (*) • Con Doble Regulación - Cooperadoras de Escuelas Municipales - Asociaciones de Fomento Barrial - Entidades Religiosas No Católicas - Obras Sociales
<b>Fundaciones</b> (Ley 19836)	• Bajo la órbita de la Inspección General de Justicia (***)	
(*) Si bien su origen es asociacional, serán presentadas en forma individual por haber desarrollado regulaciones, controles y una identidad y tradiciones diferenciadas. (**) A diferencia de las sindicales las obras sociales de personal de dirección y las constituidas por convenio se encuentran bajo la órbita de la IGJ. (***) Órgano similar a nivel provincial.		

## 2. Tratamiento Legal de las Organizaciones Sin Fines de Lucro

### Cuestiones Principales<sup>10</sup>

En esta sección, siguiendo la metodología propuesta por el Proyecto Comparativo del Sector sin Fines de Lucro de la Universidad Johns Hopkins, avanzaremos en el análisis de las leyes y regulaciones que rigen el funcionamiento del sector, examinando de cerca el tratamiento de una serie de cuestiones fundamentales. Estos temas, desarrollados a continuación, son los siguientes: reconocimiento legal de las organizaciones, gobierno interno, tratamiento impositivo y fiscal, restricciones al beneficio personal de los directivos, obligaciones hacia el público, desarrollo de actividades comerciales y desempeño de actividades políticas.

### 2.1. Reconocimiento Legal

#### 2.1.1. Tipos de Organizaciones

##### A) Asociación Civil

Como hemos visto en la Sección 1, las asociaciones civiles comprenden dos tipos diferenciados de entidades: aquellas definidas en sentido estricto y las asociaciones en sentido amplio, que incluyen diversas formas de organizaciones. Dentro de este último conjunto algunas tienen sus propias regulaciones y autoridades de contralor, como, por ejemplo, los sindicatos y las cooperativas; y otras poseen una doble regulación y a ellas nos referiremos, en forma particular, como subcategorías dentro de la figura de asociación civil. En el caso de las que cuentan con autoridades de contralor y regulaciones propias (sindicatos, mutuales y cooperativas) y las obras sociales –ya que no todas se registran en la Inspección General de Justicia–, serán presentadas en forma individual por tratarse de instituciones que si bien tienen su origen asociacional han desarrollado regulaciones, controles y una identidad y tradiciones diferenciadas.

Algunas entidades, que se enmarcan en el concepto de asociaciones en sentido estricto y que, en tanto tales, se encuentran reguladas exclusivamente por las disposiciones de la Inspección General de Justicia en materia de asociaciones civiles, son reconocidas desde una perspectiva de “uso social” bajo diferentes términos: Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s), organizaciones de colectividades, organizaciones de base y centros de investigación.

##### Casos particulares

##### Cooperadoras

Este término alude a las organizaciones que forman los mismos usuarios en torno a determinadas reparticiones públicas, tales como hospitales, hogares y escuelas a fin de contribuir al sostenimiento económico de las instalaciones y de las actividades de dichas instituciones.

Estas entidades son *asociaciones en sentido amplio* y están bajo la órbita de la Inspección General de Justicia o dependencia similar a nivel provincial. En el caso de las cooperadoras escolares, se encuentran además registradas y con-



troladas por las reparticiones estatales correspondientes. Al trabajar insertas en instancias públicas, actúan en una relación bastante marcada de complementariedad-subsidiariedad con el Estado y son fundamentales para la mejor provisión de los servicios públicos de educación y salud.

Es preciso señalar que la Ordenanza 41.074 de la Municipalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo permite el funcionamiento de una cooperadora por instituto o establecimiento público, con la excepción de los centros de salud y acción comunitaria y del Centro Odontológico Infantil N° 2, donde puede formarse más de una asociación cooperadora. Este principio rige, en las respectivas ordenanzas y disposiciones, para todas las cooperadoras que funcionan en el país.

Por otra parte, la participación de agentes municipales en las asociaciones cooperadoras se ve limitada por lo dispuesto en la normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,<sup>11</sup> que prohíbe a los empleados municipales integrar la cooperadora que funciona en la dependencia objeto de su gestión o fiscalización.

### Sociedades de Fomento

Las sociedades de fomento son *asociaciones en sentido amplio* y están bajo la órbita de la Inspección General de Justicia o dependencia similar a nivel provincial. Sin embargo, al ser organizaciones territoriales, ligadas a los respectivos barrios, están a su vez sometidas a la legislación municipal. La Ley Orgánica de Municipalidades (1967) en su artículo 27 establece que *corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar el funcionamiento de comisiones o sociedades de fomento*. Por tanto, están reguladas por el municipio correspondiente, el cual les adjudica un radio de acción geográficamente delimitado y les atribuye amplias funciones, que incluyen la realización de mejoras edilicias y sanitarias, de actividades culturales y sociales. Por otra parte, no existe una normativa general para todas las sociedades de fomento, sino que es el órgano legislativo de cada municipio el que propone y aprueba las ordenanzas correspondientes.

A lo largo del trabajo, y debido a la ausencia de una legislación general para sociedades de fomento, nos referiremos a las regulaciones establecidas en cinco municipios del Gran Buenos Aires: Lomas de Zamora, La Matanza, General Sarmiento, Merlo y Avellaneda.<sup>12</sup>

### Entidades Religiosas no Católicas

Esta categoría incluye al conjunto de entidades que sostienen cultos “...*distintos del Católico Apostólico Romano...*”<sup>13</sup> que, según lo establecido en la Constitución Nacional, es el culto oficial.

Las entidades religiosas no católicas pueden adoptar la figura legal de asociación civil o fundación.

### B) Fundaciones

A diferencia de las asociaciones civiles, para el caso de las *fundaciones* sí existe una ley específica que las regula. Esta es la Ley 19.836 (1972), cuyo artículo 1 define a las *fundaciones como personas jurídicas que se constituyen*

*con un objeto de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, aporte que debe posibilitar razonablemente el cumplimiento de los fines propuestos. A su vez, las fundaciones también están sometidas a las disposiciones establecidas por la Inspección General de Justicia u organismo similar provincial, siempre que estas normas sean compatibles con la citada ley y la naturaleza propia de estas entidades.*

### C) Mutuales

La Ley Orgánica de Mutualidades (1973) define a las mutuales *como asociaciones constituidas libremente sin fines de lucro por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o de concurrir a su bienestar material y espiritual mediante una contribución periódica.*

### D) Cooperativas

Según la Ley de Cooperativas 20.337 (1973), éstas son *entidades fundadas en el esfuerzo y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios.* En este sentido, lo primero que se destaca es la función de servicio que cumplen estas entidades. Así, en la exposición de motivos de la citada ley, se define el *acto cooperativo estableciéndose claramente que no implica operación de mercado sino la realización de un servicio social, de conformidad a los principios tipificados por la ley.* Asimismo, al definir la naturaleza del fin social de las cooperativas, la ley vuelve a insistir en que *éste no consiste en otra cosa que la organización de un servicio comunitario en beneficio común de los asociados a ese exclusivo objeto.*

Ahora bien, el tema más complejo en la definición de las cooperativas como entidades sin fines de lucro es la efectiva posibilidad de distribución de beneficios entre los asociados. Esto es así porque justamente es en el concepto de excedentes repartibles y de su distribución donde radica uno de los aspectos esenciales y particulares de la naturaleza cooperativa. Es decir que la pertenencia de las cooperativas al terreno de la “economía solidaria” o la “economía social” establece algunas peculiaridades en el tipo de beneficio a distribuir y en la modalidad de distribución que es necesario examinar en los próximos apartados.

### E) Obras Sociales

El estatuto de las obras sociales es un arduo tema de discusión, no sólo por el actual proceso de reforma, sino también por la gran heterogeneidad de instituciones que abarca. La Ley N° 23.660 distingue ocho clases de obras sociales: las sindicales, las creadas por leyes nacionales, las pertenecientes a la administración central del Estado nacional, las de empresas y sociedades del Estado, las de personal de dirección y asociaciones profesionales de empresarios, las constituidas por convenio con empresas privadas o públicas, las del personal civil y militar de las fuerzas de seguridad y todas aquellas entidades no comprendidas en las categorías anteriores cuyos objetivos estén contemplados en lo establecido en la citada ley. Dentro de este complejo universo, que incluye diferentes atribuciones, limitaciones, grados de autonomía y tipos

de administración, las obras sociales sindicales, las del personal de dirección y las constituidas por convenio con empresas privadas o públicas, son reconocidas por la Ley 23.660 como personas de carácter privado que funcionan con individualidad administrativa, contable y financiera.

A lo largo del presente trabajo, nos referiremos exclusivamente a los tres tipos anteriormente señalados, ya que el resto de las instituciones comprendidas por la Ley de Obras Sociales no constituyen personas de carácter privado, sino personas de derecho público no estatal.

Ahora bien, aún la pertenencia de este grupo –las obras sociales sindicales, las de personal de dirección y las constituidas por convenio con empresas privadas o públicas– al sector sin fines de lucro –tal cual es delimitado a partir de la metodología adoptada para el proyecto comparativo– es un tema de difícil solución, ya que puede establecerse la común existencia de dos rasgos que hacen de estas entidades un complejo caso híbrido: a) el cumplimiento del criterio de autogobierno<sup>14</sup> –en el caso de las obras sociales sindicales, por ejemplo, la elección de las autoridades está a cargo del sindicato respectivo– y b) el criterio de voluntarias. En este sentido, y aunque actualmente están llevándose adelante procesos de desregulación, la afiliación a las obras sociales es aún obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia y consecuentemente es compulsivo el correspondiente aporte –descontado del salario– con el cual el sistema se financia.

En la actualidad este sistema está siendo modificado, aunque de forma muy paulatina, debido a la cantidad de intereses que se hallan implicados en él. La modificación establecida más recientemente fue la de eliminar la afiliación obligatoria a la obra social del sindicato respectivo, permitiendo a los trabajadores la libertad de elección<sup>15</sup> pero limitada al espectro de las obras sociales sindicales y de personal de dirección existentes, esto es, sin incluir a las empresas de medicina privada y sin permitir la libre elección entre las dos categorías. Sobre este punto volveremos en la Sección 3 de este documento.

## F) Sindicatos

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

Esta ley garantiza la libertad sindical –tanto para constituir asociaciones como para afiliarse a ellas– y la constitución de sindicatos por rama de actividad, oficio o empresa. Ahora bien, si bien se establece esta libertad sindical, también está presente la figura de *personería gremial*, estatuto que sólo adquiere el sindicato que sea más representativo en su ámbito, como lo expresa el artículo 25:

“La asociación que en su ámbito territorial y personal de actuación sea la más representativa, obtendrá personería gremial, siempre que cumpla los siguientes requisitos: a) se encuentre inscripta de acuerdo lo prescrito en esta ley y haya actuado durante un período no menor a los seis meses; b) afilie a más del 20% de los trabajadores que intente representar”.

“Al reconocerse la personería gremial, la autoridad administrativa del trabajo o judicial, deberá precisar el ámbito de la representación personal y territorial

(...) cuando los ámbitos pretendidos se superpongan con los de otra asociación sindical con personería gremial, no podrá reconocerse a la peticionante la amplitud de representación, sin antes dar intervención a la asociación afectada y proceder al cotejo necesario para determinar cuál es la más representativa”.

A su vez, el artículo 29 deja asentada la preeminencia de las uniones por sobre la figura de sindicatos por empresa:

“Sólo podrá otorgarse personería a un sindicato de empresa cuando no obrare en la zona de actuación y en la actividad o en la categoría una asociación sindical de primer grado o unión”.

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

Estas atribuciones especiales otorgadas por la personería gremial, que ha redundado históricamente en un movimiento sindical estructurado en torno a líneas de corte corporativo y verticales –esto es, formación de grandes sindicatos por rama de actividad, en estrecha relación con el Estado–, hace de la pertenencia de los sindicatos al sector sin fines de lucro un tema de discusión. Por un lado, si bien la profunda imbricación con el Estado no impide la aplicación del criterio de independencia de los poderes públicos –en tanto legalmente los sindicatos son entidades independientes–, establece matices necesarios de tomar en cuenta.

Por último, al igual que en el caso de las obras sociales, el caso de los sindicatos está en un complicado y muy paulatino proceso de reestructuración.

### 2.1.2. Procedimientos de Inscripción

Los procedimientos de inscripción para la obtención de personería jurídica varían de acuerdo con el tipo de organización. La Inspección General de Justicia, en tanto autoridad de contralor, ha establecido a través de la Resolución General N° 6/80 la normativa para la inscripción de asociaciones civiles y fundaciones. Por otra parte, las disposiciones específicas para la inscripción de asociaciones en sentido amplio se encuentran en las correspondientes leyes o normativas que las regulan o emanan de sus propias autoridades de contralor.

#### A) Asociaciones Civiles

Los artículos de la Resolución General N° 6/80 de la Inspección General de Justicia que se reseñan en esta sección son válidos tanto para asociaciones civiles como para fundaciones, con la salvedad que establece el artículo 135: las disposiciones establecidas para las asociaciones civiles son aplicables a las fundaciones, en cuanto sean compatibles con las normas de la Ley 19.836 y con la naturaleza de estos entes.

- **Obtención de Personería Jurídica**

El artículo 98 exige, para las asociaciones civiles, adjuntar con la solicitud de otorgamiento de la personería jurídica lo siguiente:

- Acta constitutiva, conteniendo: lugar y fecha de constitución; nombre de los fundadores; aprobación de los estatutos; elección de autoridades; decisión de solicitar la personería, autorizando a una o más personas a tramitarla.
- Texto completo y ordenado de los estatutos.
- Demostración patrimonial mediante depósito especial en el Banco de la Nación (es el medio usualmente empleado), inventario de bienes firmado por contador o depósito en custodia de valores.
- Nómina de miembros de los órganos sociales con indicación de cargo, término de mandato, estado civil, domicilio y número de documento de cada uno.
- Ficha individual de los miembros de los órganos sociales, destinadas a solicitar informes sobre antecedentes que los inhabilitaran para el ejercicio de los cargos para los que fueron designados. Este requisito fue suprimido mediante Resolución 8/86.
- Nómina de miembros discriminados por categorías.
- Nota de solicitud de la personería.
- Abonar el arancel por trámite de personería que determina el Organismo de Contralor.<sup>16</sup>

- **Estatutos**

El artículo 111 establece que los estatutos de las asociaciones civiles no podrán contener cláusulas que:

- Impongan a los asociados la renuncia a recurrir a la instancia administrativa o judicial, en caso de que los mismos consideren afectados sus derechos por cualquier decisión de los órganos sociales.
- Impliquen una injerencia o menoscabo a la soberanía del país de origen, en el caso de las entidades constituidas por residentes extranjeros.
- Impongan restricciones al ingreso o derechos de asociados argentinos, cualquiera fuere su ascendencia.
- Limiten los derechos de los asociados argentinos por no utilizar o no expresarse en idioma extranjero en el seno de la entidad.

- **Causas para Denegar la Personería Jurídica**

El artículo 99 determina las siguientes causas:

- La existencia, en la vida interna de la entidad, de irreconciliables núcleos antagónicos que comprometen la unidad de la agrupación.
- La existencia en los órganos de administración y fiscalización de miembros que se encuentren sometidos a procesos judiciales o policiales, que por su índole no hicieren posible el desempeño o permanencia de los mismos en sus funciones respectivas.
- Que el objeto social enunciado sea, directa o indirectamente, de carác-

ter lucrativo o tienda a reportar ventajas económicas para los miembros de la entidad.

- Que la entidad se proponga subsistir de recursos económicos exclusivamente constituidos por aranceles abonados por prestaciones de servicios que otorgue.

<b>Procedimientos de Inscripción</b>	
<b>Asociaciones Civiles y Fundaciones</b> (Resolución 6/80 I.G.J.)	<b>Personería Jurídica</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acta constitutiva</li> <li>• Estatutos</li> <li>• Demostración patrimonial</li> <li>• Nómina y ficha individual de los miembros</li> <li>• Nota de solicitud de personería</li> <li>• Arancel</li> </ul>
	<b>Estatutos</b> Sin cláusulas que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obliguen a los asociados a renunciar a instancias judiciales</li> <li>• Menoscaben la soberanía del país de origen de los residentes extranjeros</li> <li>• Restrinjan el ingreso o derechos de asociados argentinos</li> </ul>
	<b>Causas para negar la Personería</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivos que comprometan la unidad de la agrupación</li> <li>• Miembros de los órganos de administración o fiscalización con procesos judiciales</li> <li>• Objeto de carácter lucrativo</li> </ul>

### Cooperadoras

En el caso de las cooperadoras municipales, el artículo 1 de la Ordenanza Municipal 41.074 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispone el reconocimiento de una sola asociación cooperadora por cada establecimiento municipal, la cual debe llevar en su nombre el del instituto para el cual se forme.<sup>17</sup>

En cuanto a su constitución, la Ordenanza 35.514/80 establece en su artículo 5 que las asociaciones cooperadoras deben conformarse bajo la forma de personas jurídicas o simples asociaciones civiles, debiendo acreditar su constitución por escritura pública o instrumento privado de autenticidad certificada por escribano público.

Para obtener el reconocimiento municipal la asociación cooperadora debe solicitarlo al Director del Instituto Municipal respectivo, acompañando dos ejemplares de los estatutos, acta de constitución y reglamento de la asociación –si lo hubiere– y nómina de los miembros de la Comisión Directiva, indicando nombre, apellido y edad, estado civil, nacionalidad, profesión, domicilio y número de documento de identidad.

Una vez reunidos los requisitos, el director del instituto correspondiente eleva la documentación a la Secretaría de la cual depende para obtener el reconocimiento.

En el caso de tramitar la personería jurídica, ésta se obtiene en la Inspección General de Justicia en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a

nivel provincial en las correspondientes direcciones de personas jurídicas provinciales.

## Sociedades de Fomento

Las sociedades de fomento, según lo establece la Ley Orgánica de las Municipalidades, están bajo la órbita y sujetas a las ordenanzas y reglamentaciones establecidas por cada municipio. Sin embargo, los procedimientos de inscripción y reconocimiento público pueden realizarse en tres niveles diferentes: nacional, provincial y municipal, lo cual indica una falta de coordinación entre estos tres niveles, que lleva a las instituciones de este tipo a cumplir con una serie de obligaciones superpuestas que entorpecen la eficiencia de su gestión. A nivel nacional, pueden inscribirse voluntariamente en el Registro de Entidades de Bien Público. Son muy pocas las instituciones que se inscriben en este nivel y en general lo hacen para obtener subsidios de organismos nacionales que no tienen representación municipal –por ejemplo, un Ministerio Nacional–.

En tanto, a nivel provincial, pueden inscribirse en la Dirección Provincial de Personas Jurídicas para la obtención de la personería jurídica.

La obtención de la personería jurídica es un aspecto fundamental, ya que las capacita y las habilita para intervenir en el mundo jurídico con derechos y garantías para las actividades de negociar, contratar servicios, adquirir y transferir bienes (Silva, 1995).

Para el reconocimiento a nivel municipal no hay criterios unificados, puesto que los requisitos y metodologías de inscripción dependen de cada municipio. De las comparaciones efectuadas entre los municipios seleccionados por Silva (Silva, 1995), pueden extraerse las siguientes equivalencias en cuanto a lo exigido:

- Copia del acta constitutiva de la entidad.
- Copia de los estatutos sociales.
- Croquis o plano del radio de acción solicitado.
- Nómina de las autoridades miembros de la Comisión Directiva y nómina de los socios mayores de 18 años con domicilio real en la zona de influencia.
- Inventario de los bienes muebles de la institución.
- Último balance general.

A esta lista básica de documentación cada municipalidad agrega requisitos y, en algunos casos, complicaciones al trámite de inscripción. Los vecinos lo cumplimentan como una medida de institucionalización que les permite, entre otras cosas, tramitar la exención de tasas, la adjudicación de subsidios, la prestación de personal y de otros recursos municipales y la eventual participación en políticas sociales (Silva, 1995).

En el caso que un grupo de vecinos tramite la personería jurídica pero no desee ser registrado en la municipalidad, la entidad será inscrita como asociación de fomento y no contará con un radio de acción acordado ni estará en los registros de la Municipalidad.

## Entidades Religiosas No Católicas

Estas instituciones deben registrarse en la Inspección General de Justicia y en el Registro Nacional de Cultos que funciona en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Dicho organismo tiene como funciones registrar no sólo a las entidades sino a sus autoridades y estudiantes, confeccionar un fichero con las misiones establecidas en zona de frontera o de seguridad nacional y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley 21.745 y en el Decreto 2037/79.

Para obtener el reconocimiento del Registro Nacional de Cultos, el Decreto 2037/79 dispone que las instituciones deben presentar ante dicho organismo:

- Nombre y fecha de radicación o constitución en el país.
- Domicilio legal de la institución y de sus templos y locales filiales.
- Autoridades responsables.
- Relación de dependencia con otras instituciones religiosas dentro y fuera del país, mediante el reconocimiento emanado de ellas.
- Número aproximado de adherentes o fieles.
- Ubicación de los seminarios, facultades o establecimientos de enseñanza habilitados para la preparación del personal religioso y sus programas de estudio.
- Principales fundamentos de su doctrina.
- Forma de nombramiento de autoridades y de gobierno.
- Actividades regulares y permanentes de su culto.

El artículo 4 del Decreto 2037/79 a su vez establece que:

*“...comprobado el carácter específicamente religioso de la entidad, así como su compatibilidad con el orden público, la seguridad nacional, la salud pública y la moral y las buenas costumbres, se dispondrá el reconocimiento de la entidad”.*



<b>Procedimientos de Inscripción</b>	
<b>Cooperadoras</b> (Ordenanza 41.074 de la Ciudad de Buenos Aires)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitud de reconocimiento municipal ante el Director del Instituto para el cual se forme con copia de estatutos y nómina y ficha de los miembros</li> </ul>
<b>Sociedades de Fomento</b>	<b>A Nivel Nacional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscripción voluntaria en el Registro de Entidades de Bien Público.</li> </ul>
	<b>A Nivel Provincial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscripción voluntaria en la Dirección Provincial de Personas Jurídicas</li> </ul>
	<b>A Nivel Municipal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Depende de cada municipio</li> </ul>
<b>Entidades Religiosas No Católicas</b> (Decreto 2037/79)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscripción en el Registro Nacional de Cultos</li> </ul> <b>Requisitos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre y fecha de redicación</li> <li>• Domicilio de la institución y de los templos</li> <li>• Autoridades</li> <li>• Número de fieles</li> <li>• Ubicación de los establecimientos de enseñanza para el personal religioso y planes de estudio</li> <li>• Doctrina</li> <li>• Actividades de su culto</li> </ul>

## B) Fundaciones

La Resolución General N° 1/93 de la Inspección General de Justicia establece como condición previa para el otorgamiento de personería jurídica a las fundaciones, la presentación por parte de los fundadores y miembros del Consejo de Administración de un “Certificado de Buena Conducta” expedido por la Policía Federal y de “Antecedentes Judiciales”, que otorga el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal.

Estas entidades pueden constituirse por instrumento público o privado, con las firmas certificadas por escribano público y dicho instrumento –estatuto– debe presentarse a la autoridad administrativa correspondiente (en este caso es la Inspección General de Justicia u organismo similar provincial) a fin de obtener la autorización para funcionar.

El estatuto debe contener los siguientes datos de los fundadores:

- Cuando se tratare de personas físicas, su nombre, su edad, estado civil, nacionalidad, profesión, domicilio y número de documento de identidad y, en su caso, de los apoderados o autorizados.
- Cuando se tratare de personas jurídicas, la razón social o denominación y domicilio, acreditándose la existencia de la entidad, su inscripción en el Registro Público de Comercio cuando fuera exigible y la representación de quienes comparecieran por ella.
- Nombre y domicilio de la fundación.
- Designación del objeto, que debe ser preciso y determinado.
- Patrimonio inicial, integración y recursos futuros, lo cual deberá ser expresado en moneda argentina.

- Plazo de duración.
- Organización del consejo de administración, duración de los cargos, régimen de reuniones y procedimiento para la designación de sus miembros.
- Cláusulas atinentes al funcionamiento de la entidad.
- Procedimiento y régimen para la reforma del estatuto.
- Fecha de cierre del ejercicio anual.
- Cláusulas de disolución y procedimientos atinentes a la liquidación y destino de los bienes.

El artículo 9 de la Ley de Fundaciones 19.836 especifica que junto a la solicitud de otorgamiento de personería jurídica deben adjuntarse los planes que proyecte ejecutar la entidad en el primer trienio, con indicación precisa de la naturaleza, características y desarrollo de las actividades necesarias para su cumplimiento, como también las bases presupuestarias para su realización.

### C) Mutuales

La Ley Orgánica de Mutualidades establece en el artículo 3 que las entidades mutuales deben inscribirse en el Registro Nacional de Mutualidades previo cumplimiento de los recaudos que establezca el Instituto Nacional de Acción Mutua.<sup>18</sup> La inscripción en el registro *acuerda a la institución el carácter de Sujeto de Derecho, con el alcance que el Código Civil establece para las personas jurídicas.*

Por otra parte, el artículo 6 expresa que estas entidades deben redactar un estatuto que contenga:

- El nombre de la entidad, debiendo incorporarse en él alguno de los siguientes términos: mutual, socorros mutuos, mutualidad, protección recíproca u otro similar.
- Domicilio, fines y objetivos sociales.
- Los recursos con los que contará para el desenvolvimiento de sus actividades.
- Las categorías de socios, sus derechos y obligaciones .
- La forma de establecer las cuotas y demás aportes sociales.
- La composición de los Organos Directivos y de Fiscalización, sus atribuciones, deberes, duración de sus mandatos y forma de elección.
- Las condiciones de convocatoria, funcionamiento y facultades de las Asambleas Ordinarias y Extraordinarias.
- Fecha de clausura de los ejercicios sociales, los que no podrán exceder de un año.

El estatuto debe contener, además, las condiciones que deben reunir las personas para integrar la asociación, relacionadas con su profesión, oficio, empleo, nacionalidad, edad, sexo u otras circunstancias que no afecten los principios básicos del mutualismo, quedando prohibida la introducción de cláusulas que restrinjan la incorporación de argentinos como, asimismo, que coloque a éstos en condiciones de inferioridad en relación con los de otra nacionalidad, ni pueden establecerse diferencias discriminatorias por credo, razas o ideologías (artículo 7).

El artículo 2 de la Ley 19.331 de creación del Instituto Nacional de Acción

Mutual establece que dicho organismo *...será la autoridad de aplicación del régimen legal de las asociaciones mutuales y tendrá por fin principal concurrir a la promoción y desarrollo de las mutualidades*. Algunas de las funciones que competen a dicho organismo, actualmente a cargo del INACyM, son las siguientes:

- Reconocer a las asociaciones mutuales y conceder, denegar o retirar a dichas asociaciones la autorización para actuar como tales dentro del territorio de la Nación.
- Llevar el Registro Nacional de Mutualidades y otorgar los respectivos certificados.
- Ejercer el control público y la superintendencia de esas asociaciones.
- Asistir y asesorar técnicamente a las asociaciones mutuales y a las instituciones públicas y privadas en general en los aspectos vinculados al desarrollo de dichas asociaciones.
- Apoyar económica o financieramente a dichas asociaciones por vía de préstamos y de subsidios.
- Promover el perfeccionamiento de la legislación en materia de asociaciones mutuales.
- Favorecer la realización de congresos y actividades de difusión del mutualismo.

En caso de incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Mutualidades o de las normas y resoluciones complementarias, las asociaciones mutuales son pasibles, en forma aislada o conjunta, de las siguientes sanciones:

- Multa.
- Inhabilitación temporal o permanente a las personas responsables de las infracciones.
- Intervención de la entidad.
- Retiro de la autorización para funcionar como mutual y liquidación de la asociación infractora.

La aplicación de estas sanciones está a cargo del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual, en todo el territorio de la República.

Procedimientos de Inscripción	
<b>Mutuales</b> (Ley Orgánica de Mutualidades - 20321)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscripción en el Registro nacional de Mutualidades</li> <li>• Estatuto con               <ul style="list-style-type: none"> <li>• nombre de la entidad</li> <li>• domicilio y fines</li> <li>• recursos, cuotas y demás aportes sociales</li> <li>• órganos directivos y de fiscalización</li> <li>• convocatoria y facultades de las asambleas</li> <li>• requisitos para ser miembro</li> </ul> </li> </ul>

#### D) Cooperativas

Las cooperativas se rigen por las disposiciones comprendidas en la Ley de Cooperativas 20.337, que establece las normas de inscripción ante la autori-

dad de contralor correspondiente, el INAC, <sup>19</sup> encargado de otorgar la personería jurídica.

En el artículo 106 la ley establece como atribución del INAC autorizar el funcionamiento de cooperativas en todo el territorio nacional y llevar el registro correspondiente de dichas entidades.

Las cooperativas se constituyen por acto único y por instrumento público o privado, labrándose acta que debe ser suscrita por todos los fundadores.

La asamblea constitutiva debe pronunciarse en el momento de la constitución sobre:

- Informe de los iniciadores.
- Proyecto de estatuto.
- Suscripción e integración de cuotas sociales.
- Designación de consejeros y síndico.

Todo esto debe constar, según establece la Ley 20.337, en un solo cuerpo de acta, en el que se consigna el nombre, domicilio, estado civil y número de documento de identidad de los fundadores.

Por su parte, el artículo 9 establece que debe presentarse a la autoridad de aplicación o al órgano local competente, tres copias del acta de constitución firmadas por todos los consejeros y acompañadas de la constancia de un depósito en un banco oficial o cooperativo de la vigésima parte del capital suscrito.

Dentro de los sesenta días de recibida la documentación, si no hubiera observaciones, o en igual plazo una vez satisfechas éstas, la autoridad de aplicación autoriza a funcionar e inscribe a la cooperativa, remitiendo testimonios certificados al órgano local competente y otorgando igual constancia a aquélla.

Los fundadores y consejeros son ilimitada y solidariamente responsables por los actos practicados y los bienes recibidos hasta que la cooperativa se halle regularmente constituida.

<b>Procedimientos de Inscripción</b>	
<b>Cooperativas</b> (Ley de Cooperativas - 20337)	Acta de constitución con: <ul style="list-style-type: none"> <li>• nómina y ficha de los fundadores</li> <li>• proyecto de estatuto (denominación y domicilio de la entidad, objeto social, organización de la administración y fiscalización, reglas para distribuir exedentes, derechos y obligaciones de los asociados)</li> <li>• suscripción e integración de cuotas sociales</li> <li>• designación de consejeros y síndico</li> <li>• depósito en un banco de la vigésima parte del capital suscrito</li> </ul>

Por otra parte, la ley establece que el estatuto debe contener, sin perjuicio de otras disposiciones:

- La denominación y el domicilio de la entidad.
- La designación precisa del objeto social.
- El valor de las cuotas sociales y de derecho de ingreso, si lo hubiera, expresado en moneda argentina.

- La organización de la administración y la fiscalización y el régimen de las asambleas.
- Las reglas para distribuir los excedentes y soportar las pérdidas.
- Las condiciones de ingreso, retiro y exclusión de los asociados.
- Las cláusulas necesarias para establecer los derechos y las obligaciones de los asociados.
- Las cláusulas atinentes a la disolución y liquidación.

#### E) Obras Sociales

Las obras sociales, en tanto agentes del Sistema Nacional del Seguro de Salud, deben inscribirse en el registro que funciona en el ámbito del ANSSAL (Administración Nacional del Seguro de Salud) en las condiciones que establece la Ley del Sistema Nacional del Seguro de Salud. Este requisito debe ser cumplido para aplicar los fondos percibidos con destino a las prestaciones de salud.

Por otra parte la Ley 23.660 establece en el artículo 25 la creación de la Dirección Nacional de Obras Sociales –DINOS– para actuar como autoridad de aplicación de la ley y asumir las tareas de promover, coordinar e integrar las actividades de las obras sociales en todo aquello que no se encuentren obligadas por el Sistema Nacional del Seguro de Salud y actuar como organismo de control para los aspectos contables y administrativos de las obras sociales.

Para registrarse como tal cada obra social debe elaborar un estatuto conforme con la ley y presentarlo ante la DINOS. Las obras sociales se registran, por lo tanto, ante la DINOS en su calidad de obras sociales, y ante el ANSSAL, en tanto agentes del Sistema Nacional del Seguro de Salud. Para cada inscripción deben cumplir con los requisitos administrativos y las condiciones estipuladas por cada entidad de contralor.

Además, en tanto asociaciones civiles en sentido amplio, deben inscribirse en la Inspección General de Justicia bajo las normas estipuladas por dicha institución.<sup>20</sup>

#### F) Sindicatos

La Ley 23.551 dispone que las asociaciones sindicales deben presentar ante la autoridad administrativa de trabajo la solicitud de inscripción haciendo constar:

- Nombre, domicilio, patrimonio y antecedentes de su fundación.
- Lista de afiliados.
- Nómina y nacionalidad de los integrantes de su órgano directivo.
- Estatutos.

Los estatutos, según expresa el artículo 16, deben contener:

- Denominación, domicilio, objeto y zona de actuación.
- Actividad, oficio o categoría de los trabajadores a los que represente.
- Derechos y obligaciones de los afiliados, requisitos para su admisión y procedimientos para su separación que garanticen el derecho a defensa.
- Determinación de las autoridades y especificación de sus funciones

con indicación de las que ejerzan su representación legal, duración de los mandatos, recaudos para su revocación y procedimientos para la designación y reemplazo de los directivos integrantes del congreso.

- Modo de constitución, administración y control del patrimonio social, régimen de cotizaciones de sus afiliados y contribuciones.
- Época y forma de presentación, aprobación y publicación de memorias y balances; órganos para su revisión y fiscalización.
- Régimen electoral que asegure la democracia interna con acuerdo a los principios que establece la Ley 23.551, no pudiendo contener como exigencia para presentar listas de candidatos a órganos asociacionales, avales que superen el 3% de sus afiliados.
- Régimen de convocatoria y funcionamiento de asambleas y congresos.
- Procedimiento para disponer medidas legítimas de acción sindical.
- Procedimientos para la modificación de los estatutos y disolución de la asociación.

El artículo 23 señala que a partir de su inscripción la asociación adquiere personería jurídica y goza de los derechos de peticionar y representar a solicitud de parte los intereses individuales de sus afiliados y de representar los intereses colectivos cuando no hubiere en la misma actividad o categoría una asociación con personería gremial.

Para que una asociación obtenga la personería gremial, otorgada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), deberá ser la más representativa en su ámbito, afiliando a más del 20% de los trabajadores que intente representar, teniendo una actuación no menor a seis meses.

Constituyen derechos exclusivos de la asociación con personería gremial los siguientes:

- Defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores.
- Participar en instituciones de planificación.
- Intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social.
- Administrar sus propias obras sociales.

Por otra parte, el artículo 29 establece que sólo podrá otorgarse personería a

<b>Procedimientos de Inscripción</b>	
<b>Obras Sociales</b> (Ley del Sistema Nacional del Seguro de Salud - 23660)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscripción en el ANSSAL (Administración Nacional del Seguro de Salud) y la DINOS (Dirección Nacional de Obras Sociales)</li> <li>• Presentación de estatuto</li> </ul>
<b>Sindicatos</b> (Ley 23551)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre, domicilio y patrimonio</li> <li>• Lista de afiliados</li> <li>• Integrantes del órgano directivo</li> <li>• Estatutos (actividad, oficio o categoría de los trabajadores a los que representa; derechos y obligaciones de los afiliados; patrimonio social y contribuciones; régimen electoral; procedimientos de acción sindical)</li> </ul>

un sindicato de empresa cuando no opere en la zona de actuación y en la actividad o en la categoría una asociación sindical de primer grado o unión.

## 2.2. Gobierno Interno

Las normas de gobierno interno reconocidas para las entidades sin fines de lucro por las leyes o regulaciones que las afectan son las siguientes:

### A) Asociaciones Civiles

La asamblea de asociados, constituida por todos los socios con derecho a voto, es el órgano institucional máximo de las asociaciones civiles. En ella los socios adoptan las decisiones de mayor importancia que se vinculan a la vida de la entidad. Además del órgano de gobierno –la Asamblea–, las asociaciones civiles generalmente cuentan con: un órgano de administración –la Comisión Directiva– y un órgano de fiscalización –la Comisión Revisora de Cuentas–.

Es un hecho bastante común que se considere a la asamblea como la voluntad total de la entidad. Sin embargo, esta voluntad se ve limitada por el ordenamiento estatutario aprobado por los socios –aunque la asamblea, con mayorías especiales puede modificarlo–, por los reglamentos y la ley en general.

La elección de los integrantes de la Comisión Directiva y de la Comisión Revisora de Cuentas, y los cargos que cada uno de ellos ocupe en dichos órganos es una atribución de los asociados con derecho a voto. Por lo general, es la Comisión Directiva la que convoca a elecciones aunque algunos estatutos prevén una Junta Electoral de carácter permanente que toma funciones a partir de cada período pre-electoral e interviene en la convocatoria de los comicios, oficialización de listas, control del acto comicial y escrutinio.

### Cooperadoras

El artículo 14 de la Ordenanza Municipal 35.514/80 establece que las asociaciones cooperadoras funcionan bajo la dirección de una Comisión Directiva integrada por un mínimo de siete miembros que permanecen en sus cargos por dos años, pudiendo ser reelegidos.

La Ordenanza citada, a su vez, dispone en el artículo 15,<sup>21</sup> que las Asambleas Ordinarias deben ser realizadas al menos una vez al año, dentro de los 90 días de iniciado el ciclo lectivo, a los efectos de aprobar el Balance General, Cuadro de Resultados y Memoria Anual del ejercicio vencido el 31 de diciembre del año anterior y considerar cualquier otro tema incluido en la convocatoria. Las Asambleas Extraordinarias pueden ser realizadas cuando la naturaleza de los asuntos a tratar así lo requiera.

### Sociedades de Fomento

Todas las sociedades de fomento tienen como órgano de conducción la misma estructura de Comisión Directiva, conformada por un presidente, secretario, secretario de actas, tesorero, revisor de cuentas y vocales titulares y suplentes. Pueden tener, además, todas las sub-comisiones que quieran y el orden de interdependencia es establecido por acuerdo entre los integrantes. Es decir, las subcomisiones que están vinculadas a los diferentes servicios que

presta la entidad podrán ser más o menos autárquicas y autónomas y con o sin derecho a voz y voto en las reuniones de Comisión Directiva de acuerdo con lo que decidan los socios.

En cuanto a la elección o renovación de los integrantes de la Comisión Directiva, se debe dejar constancia de la realización de asambleas con una anticipación de 15 días y dar suficiente tiempo para el conocimiento y presentación de otras alternativas de conducción.

## B) Fundaciones

El artículo 10 de la Ley 19.836 establece que el gobierno y la administración de las fundaciones “...estará a cargo de un Consejo de Administración, integrado por un mínimo de tres personas. Tendrá todas las facultades necesarias para el cumplimiento del objeto de la fundación dentro de las condiciones que se establezcan en el estatuto”.

Los fundadores podrán reservarse, según establece la ley y por disposición expresa del estatuto, la facultad de ocupar cargos en el Consejo de Administración y designar los consejeros cuando se produzca el vencimiento de los mandatos o la vacancia de los mismos. Por otra parte, la designación de los miembros del Consejo de Administración puede ser conferida a instituciones públicas y a entidades sin fines de lucro.

Por su parte, el artículo 13 establece que los miembros del Consejo de Administración podrán tener carácter de permanentes o temporarios. Mientras que el estatuto puede establecer que determinadas decisiones requieran siempre el voto favorable de los miembros permanentes, así como también que se reserva a éstos la designación de los segundos.

El estatuto puede prever la delegación de facultades de administración y gobierno en un Consejo Ejecutivo integrado por miembros del Consejo de Administración. Dicho Consejo Ejecutivo, según lo establece el artículo 14, ejerce sus funciones entre los períodos de reunión del Consejo de Administración. Por otra parte, este último puede delegar funciones ejecutivas en una o más personas, sean éstas miembros o no de él.

En cuanto a la celebración de las reuniones del Consejo de Administración, el artículo 15 establece que “el estatuto debe prever el régimen de reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Administración y en su caso del Comité Ejecutivo y el procedimiento de convocatoria; el quórum será de la mitad más uno de sus integrantes. Debe labrarse en libro especial acta de las deliberaciones de los órganos mencionados, en las que se resumirán las manifestaciones hechas en la deliberación, la forma de las votaciones y sus resultados con expresión completa de las decisiones. Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos de los presentes, salvo que la ley o el estatuto establezcan mayorías especiales. En caso de empate, el presidente del Consejo de Administración o del Comité Ejecutivo tendrá doble voto”.

## C) Mutuales

Las asociaciones mutualistas se administran, según lo establece la ley 20.321, por un órgano directivo compuesto por cinco o más miembros y por un órgano de fiscalización formado por tres o más miembros, sin perjuicio de otros órganos socia-



les que los estatutos establezcan determinando sus atribuciones, actuaciones, elección o designación.

En cuanto a los candidatos a los órganos directivos o de fiscalización, la ley establece en su artículo 13, que no puede exigírseles una antigüedad como socios mayor a los dos años. Además, no pueden ser electos quienes se encuentren:

- Fallidos, concursados civilmente y no rehabilitados.
- Condenados por delitos dolosos.
- Inhabilitados por la autoridad de contralor o por el Banco Central de la República Argentina mientras dure su inhabilitación.

En caso de producirse cualquiera de las situaciones previstas en los incisos anteriores, durante el transcurso del mandato, cualquiera de los miembros de los órganos sociales es separado de inmediato de su cargo.

El artículo 14 señala que el término de cada mandato no puede exceder los cuatro años. El asociado que se desempeña en un cargo electivo puede ser reelecto, por simple mayoría de votos, cualquiera que sea el cargo que desempeñare. Su mandato podrá ser revocado en Asamblea Extraordinaria convocada al efecto y por decisión de los dos tercios de los asociados asistentes.

En cuanto a los deberes y atribuciones del órgano directivo –sin perjuicio de otros que les confieran los estatutos– la ley establece los siguientes:

- Ejecutar las resoluciones de las asambleas, cumplir y hacer cumplir los estatutos y los reglamentos.
- Ejercer en general todas las funciones inherentes a la dirección, administración y representación de la sociedad, quedando facultado a este respecto para resolver por sí los casos no previstos en el estatuto, interpretándolo si fuera necesario, con cargo de dar cuenta a la asamblea más próxima que se celebre.
- Convocar a asamblea.
- Resolver la admisión, exclusión o expulsión de socios.
- Crear o suprimir empleos, fijar su remuneración, adoptar las sanciones que se correspondan a quienes los ocupen, contratar todos los servicios que sean necesarios para el mejor logro de los fines sociales.
- Presentar a la Asamblea General Ordinaria: la Memoria, Balance General, Inventario, Cuenta de Gastos y Recursos e Informe del Órgano de Fiscalización correspondiente al ejercicio fenecido.

El llamado a asamblea se efectúa mediante la publicación de la Convocatoria y Orden del Día en el Boletín Oficial o en alguno de los periódicos de mayor circulación con treinta días de anticipación. Las asociaciones mutuales están obligadas a presentar al INAM –actual INACyM– y poner a disposición de los socios, en la secretaría de la entidad, con 10 días hábiles de anticipación a la fecha de la asamblea, la Convocatoria, Orden del Día y detalle completo de cualquier asunto a ser considerado en ella.

Los asociados, señala el artículo 21, participan de las asambleas en forma personal y con un solo voto, no estando permitido el voto por poder. Los miembros del Órgano Directivo y del Órgano de Fiscalización no tienen voto en los asuntos relacionados con su gestión.

El quórum para cualquier tipo de asamblea es de la mitad más uno de los asocia-

dos con derecho a participar, aunque 30 minutos pasada la hora fijada, la asamblea puede sesionar válidamente con los socios presentes, cuyo número no podrá ser menor del de los miembros de los órganos directivo y de fiscalización. Las decisiones tomadas por las asambleas se adoptan por la mayoría de la mitad más uno de los presentes.

El estatuto de las entidades mutuales debe contener la composición, atribuciones, deberes de los órganos y la duración de los mandatos de sus miembros y formas de elección. Además debe establecer las condiciones de convocatoria, funcionamiento y facultades de las Asambleas Ordinarias y Extraordinarias.

## D) Cooperativas

Según lo establece la Ley 20.337, la asamblea es el órgano de gobierno de las cooperativas. La Asamblea Ordinaria, que debe celebrarse dentro de los cuatro meses siguientes al cierre del ejercicio, tiene como competencia la consideración de los estados contables de la entidad, de la memoria de los administradores y de los informes del síndico y del auditor; la elección y remoción de los miembros del Consejo de Dirección y del síndico, la distribución de los excedentes repartibles y los restantes temas incluidos en el orden del día. Los demás asuntos, tales como la reforma del estatuto, fusión con otra entidad cooperativa, disolución anticipada, cambio del objeto social, asociación con personas de otro carácter jurídico, etcétera serán competencia de la Asamblea Extraordinaria, que se reunirá cuando la importancia del tema a decidir así lo aconseje.

La ley establece los plazos dentro de los cuales deben convocarse y realizarse las asambleas ordinarias y extraordinarias, así como la obligatoriedad de su comunicación a la autoridad de aplicación. El quórum necesario establecido para la celebración de las asambleas es de la mitad más uno de los asociados, aunque una vez transcurrida una hora de la fijada en la convocatoria, la asamblea se realiza igualmente cualquiera sea el número de los asociados presentes.

Las resoluciones se adoptan en las asambleas por simple mayoría de los presentes en el momento de la votación. Sin embargo, en casos especiales como el cambio del objeto social, la fusión o disolución de la cooperativa, es necesaria la mayoría de los dos tercios de los asociados presentes en el momento de la votación.

La administración y representación de las cooperativas, corresponde al Consejo de Administración. Los consejeros, que son elegidos por la Asamblea Ordinaria, deben ser asociados y no menos de tres. La duración del cargo de consejero no puede exceder los tres ejercicios.

El Consejo de Administración tiene a su cargo la dirección de las actividades sociales. En tal sentido, son sus atribuciones aquellas explícitamente asignadas por el estatuto y las indicadas para la realización del objeto social. A este efecto se consideran facultades implícitas las que la ley o el estatuto no reservan expresamente a la Asamblea.

Los consejeros, los síndicos, gerentes y auditores, tienen voz en las asambleas pero no pueden votar sobre la memoria, el balance y aquellos asuntos relacionados con su gestión.

## E) Obras Sociales

El artículo 12 de la Ley 23.660 establece distintas formas de administración y con-

ducción para los diferentes tipos de obras sociales. Conforme lo señaláramos anteriormente, nos limitaremos aquí a tratar aquellas instituciones que tienen carácter de personas jurídicas privadas, esto es, las obras sociales sindicales, las de personal de dirección y empresariales y las constituidas por convenio con empresas privadas o públicas.

Así, las formas de administración y conducción contempladas por la ley son las siguientes:

- Las obras sociales sindicales son patrimonio de los trabajadores que las componen y son administradas y conducidas por autoridad colegiada que no supere el número de cinco integrantes elegidos por la asociación sindical correspondiente con personería gremial, a través de su secretariado nacional, consejo directivo nacional o asamblea general de delegados congresales, según lo establezca el estatuto de la obra social. Por otra parte, no se considera incompatible el ejercicio de cargos electivos entre las obras sociales y las correspondientes asociaciones gremiales.
- Las del personal de dirección y de las asociaciones profesionales de empresarios son conducidas por una autoridad colegiada de hasta 5 miembros en representación de los beneficiarios, elegidos conforme a los estatutos.
- Aquellas constituidas por convenio con empresas privadas o públicas son administradas de acuerdo con lo estipulado en los convenios o acuerdos respectivos.

Por otra parte, dos o más obras sociales, con el fin de optimizar el uso de sus recursos, pueden constituir asociaciones, que son conducidas y administradas por cuerpos colegiados de hasta siete miembros elegidos por los entes de salud integrantes de la asociación.

La Ley 23.660 no establece condiciones para la celebración de asambleas o elecciones de representantes.

## F) Sindicatos

La dirección y administración de cada sindicato deben ser ejercidas, según establece el artículo 17 de la Ley 23.551, *por un órgano compuesto por un mínimo de cinco miembros, elegidos en forma que asegure la voluntad de la mayoría de los afiliados o delegados congresales mediante voto directo y secreto.*

Los mandatos de los integrantes del órgano de dirección y de administración no pueden exceder los cuatro años, pudiendo ser reelegidos.

El artículo 19 establece que las asambleas y congresos deben reunirse en sesión ordinaria, anualmente, y en sesión extraordinaria, cuando los convoque el órgano de dirección de la asociación por propia decisión o a solicitud del número de afiliados o delegados congresales que fije el estatuto, el que no podrá exceder el 15% en asamblea de afiliados y el 33% en asamblea de delegados congresales.

Por otra parte, la ley dispone como privativo de las asambleas o congresos:

- Fijar criterios generales de actuación.
- Considerar los anteproyectos de convenciones colectivas de trabajo.
- Aprobar y modificar los estatutos, memorias y balances, la fusión con otras asociaciones, afiliación o desafiliación a asociaciones, nacionales o internacionales.

- Dar mandato a los delegados a congresos de asociaciones de grado superior y recibir el informe de su desempeño.
- Fijar monto de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de los afiliados.

La ley establece que las asociaciones deben garantizar una efectiva democracia interna, asegurando, a través de una fluida comunicación entre los órganos internos de asociación y sus afiliados, su efectiva participación en la vida de la asociación. En este sentido, los estatutos deben ajustarse a lo establecido anteriormente y contener entre otras cosas:

- Determinación de las autoridades y especificación de sus funciones con indicación de las que ejerzan su representación legal, duración de los mandatos, recaudos para su revocación y procedimientos para la designación y reemplazo de los directivos integrantes del congreso.
- Régimen electoral que asegure la democracia interna, no pudiendo contener como exigencia para presentar listas de candidatos a órganos asociacionales, avales que superen el 3% de sus afiliados.
- Régimen de convocatoria y funcionamiento de asambleas y congresos que incluya la publicidad en la empresa de folletos y carteles que mencionen, entre otros datos, los requisitos para participar de ellas.

<b>Gobierno Interno</b>		
<b>Asociaciones Civiles</b>	• Asamblea	• Organo de Gobierno
	• Comisión Directiva	• Organo de Administración
	• Comisión Revisora de Cuentas	• Organo de Fiscalización
<b>Cooperadoras</b>	• Asamblea	• Organo de Gobierno
	• Comisión Directiva	• 7 miembros por 2 años
<b>Sociedades de Fomento</b>	• Comisión Directiva	
	• Subcomisiones	
	• Asambleas	
<b>Fundaciones</b>	• Consejo de Administración	• Administración y Gobierno • Mínimo 3 miembros • Miembros permanentes y temporarios
	• Consejo Ejecutivo	• Ejerce sus funciones entre los períodos de reunión del Consejo de Administración
<b>Mutuales</b>	• Asamblea	• Organo de Gobierno
	• Organo Directivo	• Mínimo 5 miembros
	• Organo de Fiscalización	• Mínimo 3 miembros
<b>Cooperativas</b>	• Asamblea	• Organo de Gobierno
	• Consejo de Administración	• Administración y Representación • Mínimo 3 miembros • Elegidos por la Asamblea
<b>Obras Sociales</b>	• Sindicales	• Autoridad colegiada de no menos de 5 miembros, elegidos por el Sindicato
	• De Personal de Dirección y de Asociaciones Profesionales	• Autoridad colegiada de no menos de 5 miembros
	• Por Convenio con Empresas	• Administración estipulada por convenio
<b>Sindicatos</b>	• Organo de Dirección	• Mínimo 5 miembros • Mandato de 4 años • Elegidos por voto directo y secreto • Anualmente
	• Asambleas o Congresos Ordinarios	
	• Asambleas Extraordinarias	

Por otra parte, el Decreto 467/88 establece los recaudos que deben tenerse en cuenta para la fijación de la fecha de los comicios de elección de miembros del órgano de dirección y administración; los plazos para la convocatoria a elecciones y para la elaboración y presentación de las listas y padrones y los procedimientos a que deberán ajustarse los comicios incluyendo su duración, forma de realización del escrutinio, etcétera.

## 2.3. Tratamiento Impositivo

### 2.3.1. Tratamiento Impositivo para las Organizaciones

#### 2.3.1.1. Impuesto a las Ganancias (De Caracter Nacional)

La Ley 20.628 de Impuesto a las Ganancias contempla alicientes impositivos para las entidades no lucrativas que cumplan con las siguientes condiciones:

- que se trate de asociaciones civiles, fundaciones y entidades civiles cuyo objeto sea la asistencia social, la salud pública, caridad, beneficencia, educación e instrucción con objeto científico, literario, artístico, gremial y de cultura física o intelectual;
- que las ganancias y el patrimonio social se destinen a los objetivos y finalidades contemplados al momento de la creación;
- que en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los miembros del Consejo de Administración o entre los socios, las ganancias producidas o el patrimonio social;
- que no obtengan recursos en todo o en parte de la explotación de espectáculos públicos, juegos de azar, carreras de caballos y actividades similares.

Por otra parte, establece la exención de las ganancias de las instituciones religiosas (artículo 20 inciso e).

Es importante destacar que la Dirección General Impositiva (DGI) no otorga la exención, sino su reconocimiento. La liberación sólo puede ser otorgada por la ley, en tanto las condiciones estatutarias y su funcionamiento se ajusten a ella, circunstancia cuya comprobación queda a cargo de la DGI.

Por otro lado, la exención no se otorga por perpetuidad, ya que queda sin efecto en caso de verificarse que los elementos suministrados a las autoridades correspondientes no son reales o que no se cumplen las condiciones mencionadas o si hay violación de las normas estatutarias y disposiciones legales.

En su artículo 20 la ley dispone que quedan gravadas de impuesto a las ganancias: las asociaciones civiles, fundaciones, mutualidades y asociaciones deportivas sin fines de lucro que durante el período fiscal abonen a cualquiera de las personas que formen parte de los elencos directivos, ejecutivos y de contralor –directores, revisores de cuentas, consejeros, síndicos– cualquiera fuera su denominación, un importe por todo concepto, superior en un 50% de las tres mejores remuneraciones del personal administrativo; o cuando tuvieren vedado estatutariamente el pago de dichas remuneraciones y a pesar de ello las efectivizasen.

El concepto de “importe” aludido en el párrafo precedente, tiene sentido amplio y comprende toda suma devengado por gastos de representación, viáticos o similares, todo lo cual tiene por objeto evitar que se desvirtúe el carácter no lucrativo de la institución, que se refleja en el carácter honorario del ejercicio de los cargos en los órganos sociales.

#### Cooperativas

La Ley de Impuesto a las Ganancias establece en el artículo 20 inciso d) la exención de las utilidades de las sociedades cooperativas de cualquier natura-

leza y que bajo cualquier denominación (retorno, interés accionario etcétera) distribuyan las cooperativas de consumo entre sus socios.

El artículo 34 del Decreto Reglamentario 2353 establece que, a efectos de establecer la utilidad impositiva de los asociados, en caso de que los asociados a cooperativas vendan sus productos a éstas, la DGI podrá ajustar el precio de venta fijado en el caso que éste resultase inferior al valor de plaza vigente para tales productos.

### 2.3.1.2. Impuesto al Valor Agregado (De Caracter Nacional)

La exención del pago de este impuesto no es genérica, sino de carácter objetivo. Es decir, que se encuentran exentos los servicios prestados por las entidades, en la medida en que se relacionen directamente con su objeto. Por ejemplo, si una fundación universitaria realiza una operación de venta de bienes donados para obtener fondos, esta actividad estaría gravada; en cambio, si se trata del dictado de un curso, esta actividad estaría exenta.

En concordancia con la naturaleza desinteresada que deben tener los cargos de los miembros de las comisiones directivas, las prestaciones inherentes a ellos se encuentran exentas.

El beneficio de la exención se extiende a la importación de mercaderías resultante de franquicias en materia de derechos de importación, cuando el fin tenido en miras persigue la realización de obras médicas o la investigación científica y tecnológica.

<b>Tratamiento Impositivo</b>		
<b>De las Instituciones</b>		
<b>Impuesto a las Ganancias</b> Ley 20628 (De Carácter Nacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alicientes impositivos a Organizaciones Sin Fines de Lucro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones civiles, fundaciones, entidades civiles de asistencia social, salud, caridad, educación, etc.</li> <li>• Que no distribuyan ganancias</li> <li>• Que no obtengan recursos de la explotación de espectáculos públicos, juegos de azar o actividades similares</li> <li>• Instituciones religiosas</li> <li>• Utilidades de las cooperativas de consumo distribuidas entre sus socios</li> </ul>
<b>Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.)</b> (De Carácter Nacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exención impositiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A servicios prestados por la entidad que se relacionen directamente con su objeto</li> <li>• A prestaciones inherentes a los cargos de los miembros de las comisiones directivas</li> <li>• A la importación de mercaderías por obras médicas o de investigación</li> </ul>
<b>Ingresos Brutos</b> (De Carácter Municipal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exención impositiva en la Ciudad de Buenos Aires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo las mismas condiciones que establece la Ley de impuesto a las Ganancias</li> </ul>

### 2.3.1.3. Impuesto a los Ingresos Brutos (De Caracter Municipal)

La Jefatura de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bajo los mismos recaudos establecidos por la Ley de Impuesto a las Ganancias, exime a las entidades no lucrativas del pago de Ingresos Brutos (artículo 94 de la Ordenanza Fiscal).

## 2.3.2. Tratamiento Legal de las Contribuciones

### 2.3.2.1. Organizaciones Locales

La Ley 20.628 estipula en su artículo 81 que pueden deducirse de la ganancia del año fiscal, las donaciones efectuadas a los fiscos nacional, provincial y municipales y a las instituciones sin fines de lucro o religiosas, hasta un límite del 5% de la ganancia neta del ejercicio.

Para obtener esta desgravación, deben cumplirse los siguientes requisitos: las donaciones en efectivo deberán efectuarse mediante depósito bancario, a nombre de los donatarios. Junto con las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias deberán acompañarse las fotocopias de las boletas de depósito de las donaciones, certificadas por los donatarios, quienes dejarán constancia del apellido, nombre o denominación, domicilio y número de CUIT del donante.

Por su parte, las instituciones sin fines de lucro receptoras deben ser reconocidas como exentas por la DGI tener como principal objetivo alguno de los siguientes:

- La realización de obra médico asistencial de beneficencia sin fines de lucro, incluidas las actividades de cuidado y protección de la infancia, vejez, minusvalía y discapacidad.
- La investigación científica y tecnológica, aún cuando la misma esté destinada a la actividad académica o docente y cuenten con la certificación correspondiente extendida por la Secretaría de Ciencia y Tecnología.
- La investigación científica sobre cuestiones económicas, políticas y sociales orientadas al desarrollo de los partidos políticos.
- La actividad educativa sistemática y de grado para el otorgamiento de títulos reconocidos oficialmente por el Ministerio de Cultura y Educación como la promoción de valores culturales, mediante el auspicio, el dictado o la subvención de cursos gratuitos prestados en establecimientos educacionales públicos o privados.

Por otra parte, en el artículo 87 se dispone que son deducibles de las ganancias los gastos o contribuciones realizados en favor del personal por asistencia sanitaria, ayuda escolar y cultural, subsidios a clubes deportivos, y en general todo gasto de asistencia en favor de los empleados dependientes u obreros. También son deducibles las gratificaciones y aguinaldos que se paguen al personal dentro de los plazos en que, según la reglamentación, se debe presentar la declaración jurada correspondiente al ejercicio.



#### 2.3.2.2. Organizaciones Extranjeras

Las ganancias de las organizaciones internacionales sin fines de lucro, con personería jurídica y sede central en la Argentina, están exentas del pago del impuesto a las ganancias. Asimismo, en el caso de no contar con personería jurídica ni con sede central en el país, pero ser declaradas de interés general, sus ganancias también son consideradas exentas por la Ley 20.628.

Tratamiento Impositivo		
De las Contribuciones		
Organizaciones Locales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Impuesto a las Ganancias (Ley 20628)</li></ul>	<p>Son deducibles</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Donaciones efectuadas a los fiscos nacional, provincial y municipal y a instituciones sin fines de lucro o religiosas, hasta un 5% de la ganancia neta del primer ejercicio</li><li>• Gastos o contribuciones de asistencia a favor del personal</li><li>• Gratificaciones y aguinaldos que se paguen al personal dentro de los plazos previstos</li></ul>
Organizaciones Extranjeras	<ul style="list-style-type: none"><li>• Impuesto a las Ganancias (Ley 20628)</li></ul>	<p>Exención de pago a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Entidades extranjeras con personería jurídica o sede central en el país</li><li>• Entidades extranjeras que sin tener personería jurídica son declaradas de interés general</li></ul>

#### 2.3.4. Excepciones a la Norma. Fundaciones que Realizan Actividades Industriales y/o Comerciales

Recientemente se ha introducido una modificación sustancial en el tratamiento fiscal de las fundaciones que realizan actividades comerciales y/o industriales. De acuerdo con la Reforma Impositiva introducida en diciembre de 1998, las fundaciones que cuenten con ingresos generados por actividades industriales y/o comerciales serán gravadas con el impuesto a las ganancias.

Esta norma no ha sido reglamentada aún y las entidades afectadas esperan que se aclaren, básicamente, los siguientes puntos: qué se entiende por actividades comerciales; y si servicios públicos como salud y educación son considerados actividades de este tipo por la nueva normativa.

Si bien la cuestión no está definitivamente saldada, la modificación del *status* legal de las fundaciones que obtienen ingresos a través de actividades comerciales o industriales comprendida en la reciente reforma impositiva, ha causado gran preocupación y rechazo en el universo asociativo. Cabe destacar que originalmente, el Anteproyecto de Reforma Impositiva establecía la aplicación del Impuesto a las Ganancias a un espectro mayor de entidades sin fines de lucro –cooperativas, mutuales, asociaciones civiles– que realizaran actividades comerciales y/o industriales. Sin embargo, la Reforma Impositiva finalmente estipuló el pago del impuesto sólo a las fundaciones que presentan las características señaladas.<sup>22</sup>

## 2.4. Restricciones al Beneficio Personal

Una de las características principales –y a esta altura obvia– que diferencian a las organizaciones del sector sin fines de lucro de las instituciones comerciales, de mercado o lucrativas, es que las primeras no contemplan la posibilidad de distribuir beneficios –entendidos en términos de excedente económico– entre las personas que dirigen la organización. Esto se define como la *restricción al beneficio personal* que impide la canalización de ingresos y de activos hacia fines privados.

En la mayor parte de las instituciones, dichas restricciones refieren a las remuneraciones de los cargos directivos y a la relación que se establece entre el capital de la institución y sus miembros o fundadores.

Otras restricciones ligadas al manejo e inversión de los fondos, contratos con otras instituciones y/o individuos están regidos por las leyes comerciales y penales vigentes.

Sobre las particularidades de cada caso avanzaremos a continuación.

### A) Asociaciones Civiles

Tanto en el caso de las asociaciones como de las fundaciones, los bienes patrimoniales que posean no pueden ser invertidos o destinados a finalidades ajenas al objeto por el que fuera reconocida la entidad.

Este principio guarda relación con el hecho de que la capacidad que tiene la entidad se encuentra limitada a aquello que abarca su objeto asociacional (Cahían, 1994). Por otra parte, como establece el Código Civil en su artículo 39, las asociaciones constituyen entidades enteramente distintas a sus miembros y, por lo tanto, el patrimonio de la asociación es social, y en tanto tal, los socios no tienen derechos de propiedad sobre él ni tienen la capacidad de canalizarlo y ponerlo a disposición de otros fines diferentes a los de la organización.

En cuanto a los cargos directivos, éstos son siempre honorarios, ya que, como señala Cahían, *la dirección o administración social es una obligación moral asumida con carácter moral, que los asociados aceptan por las finalidades de bien común perseguidas por la asociación* (Cahían, 1994).

Por otra parte, constituye jurisprudencia administrativa firme que, en el caso que un asociado preste servicios pagos para la institución, pierde sus derechos políticos mientras dure la contratación.

### B) Fundaciones

El artículo 20 de la Ley de Fundaciones establece que los miembros del Consejo de Administración no pueden recibir retribuciones por el ejercicio de sus cargos. Por otra parte, el artículo 21 dispone que todo contrato entre la fundación y sus fundadores o sus herederos, con excepción de las donaciones que éstos hagan a aquélla, como también toda resolución del Consejo de Administración que directa o indirectamente origine en favor del fundador o de sus herederos un beneficio que no esté previsto en el estatuto, debe ser sometido a la aprobación de la autoridad administrativa de control.

En cuanto a su participación en entidades comerciales, las fundaciones no pueden ser poseedoras mayoritarias de acciones ni tener posiciones de dirección en empresas comerciales. Estas disposiciones emanan de criterios y jurisprudencia administrativa y no de normativas de derecho positivo. (Cahían, 1995)

## C) Cooperativas

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

Según especialistas en la materia, las cooperativas no pueden ser consideradas organizaciones con fines de lucro, así como tampoco puede considerarse que distribuyan beneficios en el sentido que dichas organizaciones lo hacen. Siendo el fin de las cooperativas el de *organizar y prestar servicios*, la Ley 20.337 en su artículo 42 considera como excedentes repartibles sólo aquellos que *provengan de la diferencia entre el costo y el precio del servicio prestado*, con lo cual el origen de estos excedentes es atribuido a un *exceso de previsión en el costo del servicio utilizado*. En caso de existencia de estos excedentes, la Ley dispone que deben destinarse un 5% a una *cuenta de reserva*, un 5% a un fondo de acción asistencial y laboral, un 5% a un fondo de educación y capacitación. Asimismo, y sólo en caso que el estatuto lo autorizara, pueden pagarse intereses al capital. Una vez realizadas estas deducciones, el artículo 42 de la Ley establece que el resto se distribuye entre los asociados en concepto de retorno, en proporción al uso de los servicios sociales.

Es decir que solamente pueden ser apropiables por los asociados los excedentes provenientes de la gestión cooperativa una vez realizadas las deducciones descritas y preservando el principio de que los importes a retornar constituyen meros excesos de previsión en el precio del servicio utilizado. Correlativamente con este criterio, los excedentes generados por la prestación de servicios a no asociados, los originados en operaciones ajenas a la gestión ordinaria y el mencionado 5% de los excedentes repartibles deben imputarse a una *cuenta de reserva*, de carácter absolutamente irrepartible. La doctrina cooperativa ha denominado esta norma sobre irrepartibilidad de las reservas como *destino desinteresado del patrimonio neto*. Tal norma se funda en el riguroso principio de impedir que alguien lucre a expensas de otro —sea asociado o no— dentro de la cooperativa.

En caso de disolución de la entidad, la Ley establece como el único heredero posible de esta *cuenta de reserva* al Estado.

Una diferencia esencial entonces entre las cooperativas y las organizaciones con fines de lucro, es que en las primeras la formación del capital está sujeta a grandes limitaciones, debido a que no es un bien de renta susceptible de obtenerse con mayor facilidad en tanto mayor fuere la rentabilidad de la empresa, sino que, por el contrario, es un medio que los asociados deben facilitar para hacer posible a la cooperativa la prestación de un eficiente servicio para ellos mismos. Asimismo, a cada asociado le corresponde un voto en la Asamblea, cualquiera que sea el número de sus cuotas sociales.

Otra diferencia esencial estriba en el concepto de *retorno* y en su distribución de acuerdo al uso de los servicios sociales de cada asociado y no en proporción al capital aportado. Y por último, el destino a la *cuenta de reserva*, de carácter irrepartible, que se asigna a todos los excedentes generados por cualquier otra causa ajena a la prestación del servicio a los asociados.

Teniendo en cuenta las particularidades de la normativa cooperativa aquí expuestas, creemos que sería legítimo rotular a las cooperativas como organizaciones sin

finés de lucro ya que presentan las siguientes características: ausencia de fin lucrativo, gestión democrática e independencia respecto del Estado.

Tal conclusión, que es perfectamente válida respecto de las cooperativas de consumo y de trabajo –especialmente los microemprendimientos organizados bajo esa figura legal– se debilita cuando se trata de cooperativas de crédito o de seguros. En efecto, es en estas últimas donde se acentúan las características que las acercan a las sociedades comerciales y que fundamentan que se las califique de *caso híbrido*.

## D) Obras Sociales

Como en el caso de las asociaciones civiles, las actividades que realizan las obras sociales están limitadas a aquello que abarca su objetivo asociacional.

Así, según establece el artículo 5 de la Ley 23.660, las obras sociales deben destinar el 80% de sus recursos brutos –deducidos los aportes al Fondo Solidario de Redistribución que se encuentra bajo la jurisdicción del ANSSAL– a la prestación de los servicios de atención de la salud establecidos por el seguro. Sólo el 8 % de los recursos brutos, excluidos los aportes al Fondo Solidario, puede ser destinado para gastos administrativos.

La Ley de Obras Sociales no hace mención a la remuneración de los cargos directivos; aunque por la naturaleza asociacional de dichas instituciones, el ejercicio de los mismos debería ser honorario.

## E) Sindicatos

Para estas entidades rige el mismo principio que señalamos con relación a las asociaciones civiles: las actividades que las instituciones realicen estarán limitadas por su objeto asociacional, en este caso la defensa de los intereses de los trabajadores. En consecuencia, toda práctica de desvío de fondos o de consecución de actividades ajenas al objeto institucional, constituye causal suficiente para el retiro de la personería jurídica.

Los cargos ejecutivos de los sindicatos son remunerados. Quienes los desempeñan, se hallan amparados por licencia gremial y normalmente perciben de la asociación sindical la misma retribución que les correspondería al estar prestando tareas en sus empleos de origen. La forma de retribución de los cargos ejecutivos de las asociaciones gremiales se halla regulada en los estatutos de la institución.

<b>Restricciones al Beneficio Personal</b>		
<b>Asociaciones Civiles</b>	• Patrimonio	• Social • No puede destinarse a fines ajenos al objeto de la entidad
	• Cargos directivos	• Honorarios
<b>Fundaciones</b>	• Patrimonio	• No puede destinarse a fines ajenos al objeto de la entidad
	• Miembros del Consejo de Administración	• Honorarios
	• Participación en entidades comerciales	• No pueden dirigirlas • No pueden ser poseedoras mayoritarias de acciones
<b>Cooperativas</b>	• Patrimonio	• Destino desinteresado
	• Excedentes repartibles (sólo los provenientes de la diferencia entre el costo y el precio del servicio prestado)	• 5% a una cuenta de reserva • 5% a un fondo de acción asistencial • 5% a un fondo de educación y capacitación • Resto: se distribuye en concepto de retorno
<b>Obras Sociales</b>	• Patrimonio	• No puede destinarse a fines ajenos al objeto de la entidad
	• Recursos brutos	• 80% a servicios de salud • 12% al ANSSAL • 8% a gastos de administración
	• Cargos directivos	• Honorarios
<b>Sindicatos</b>	• Patrimonio	• No puede destinarse a fines ajenos al objeto de la entidad
	• Cargos ejecutivos	• Remunerados (por licencia gremial en el empleo)

## 2.5. Responsabilidades Hacia el Publico

En términos generales podrían distinguirse dos tipos de responsabilidades: el primero está referido a las pautas que rigen el manejo de las instituciones y de sus fondos, que son de carácter social, y el segundo hace referencia a los mecanismos institucionales de transparencia y de flujo de información organizacional hacia el público en general. Estas disposiciones están destinadas a incrementar la confianza en las organizaciones y asegurar la inversión de los fondos sin fines de lucro en actividades de beneficio público (Salamon - Flaherty, 1996).

Veamos cómo aparecen, si lo hacen, estos dos amplios tipos de obligaciones hacia el público, en la legislación que afecta a las instituciones sin fines de lucro:

### Actuación de los Administradores

En lo que hace a la conducta que deben seguir quienes administran entidades sin fines de lucro, no existe una norma de carácter general y específica aplicable. En

materia de sociedades comerciales el artículo 59 de la Ley 19.550 dispone que “Los administradores y los representantes de la sociedad deben obrar con la lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios”, siendo “...responsables, ilimitada y solidariamente por los daños y perjuicios que resultaren de su acción u omisión”. Sería deseable la existencia, en materia de dirección de entidades de bien público, de un patrón de conducta que exigiera a quienes administren bienes ajenos o desarrollen actos de gestión por otros, la misma diligencia que pondrían en los actos propios.

No obstante esta carencia, es de destacar que algunas de las legislaciones especiales que regulan a las entidades sin fines de lucro contienen disposiciones que afectan la gestión de los administradores. Dichas pautas serán presentadas a continuación:

#### A) Fundaciones

El artículo 19 de la Ley 19.836 establece que los derechos y obligaciones de los miembros del Consejo de Administración están regidos por las reglas del mandato en todo lo que no está previsto en la propia ley, en el estatuto y las reglamentaciones, agregando que, en caso de violación de las normas legales o estatutarias se harán pasibles de la acción de responsabilidad que podrá promover la fundación o la autoridad administrativa de control.

Si recurrimos a las reglas del mandato, podemos ver que los artículos 1904, 1905 y 1908 del Código Civil dan una orientación de conducta a cumplir por todo mandatario:

- Debe circunscribirse a los límites del poder que se le ha conferido.
- Debe cumplir fielmente al mandato o dando preferencia a sus propios intereses por sobre los del mandante.
- Debe responder por los daños y perjuicios que se ocasionaren al mandante por la no ejecución total o parcial del mandato.

#### B) Mutuales

La Ley 20.321 no contiene reglas a las cuales deban ajustar su accionar los miembros del Órgano Directivo. Se limita a señalar en el artículo 15 la responsabilidad solidaria que le cabe a aquéllos por el manejo e inversión de los fondos sociales y gestión administrativa, durante el término de su mandato y ejercicio de sus funciones.

#### C) Cooperativas

La Ley 20.337 establece en el artículo 75 que el miembro del Consejo de Administración que en una operación tuviera un interés contrario al de la cooperativa, deberá hacerlo saber al órgano que integra y al síndico y abstenerse de participar en la deliberación y votación del tema.

#### D) Obras Sociales

Para asegurar una mayor transparencia y control por parte de las autoridades de contralor de los fondos que reciben las obras sociales, la Ley 23.660 dispone que éstos deben depositarse en instituciones bancarias oficiales, nacio-

nales, provinciales o municipales y deben ser destinados exclusivamente a la atención de las prestaciones y demás obligaciones y de los gastos administrativos que demande su funcionamiento.

En cuanto a las responsabilidades de los directivos, el artículo 41 de la Ley 23.661 del Sistema Nacional del Seguro de Salud establece sanciones de 1 año a 6 meses de prisión a los directores o gerentes que no depositen los aportes previstos para el Fondo Solidario de Redistribución dentro de los plazos correspondientes.

## Presentación de la Información Hacia el Público en General

Además de la provisión obligatoria de información a la correspondiente autoridad de contralor, no hay en la legislación argentina requisito alguno que obligue a las organizaciones sin fines de lucro a suministrar al público datos acerca de su funcionamiento. Quizás esto se deba, entre otros motivos, al insuficiente desarrollo de la normativa atinente al sector; a la escasa conciencia sobre los derechos ciudadanos a la información y a la dificultad que exhiben algunas instituciones en funcionar con una clara separación entre su aparato institucional y sus miembros.

Esta circunstancia promueve la adopción de una postura de ocultamiento que, guiada por una lógica preventiva, es evidente en algunas instituciones.

La difusión de información relativa a los servicios prestados en un determinado período, al monto anual de donaciones o subsidios recibidos, la cantidad de beneficiarios, el patrimonio operativo y otros datos que hacen a la transparencia de la gestión, es, en algunos casos, de difícil acceso.

Los documentos presentados a la entidad de control pueden ser solicitados por el público, pero el trámite es, en algunos casos, lento, entorpecido por trabas burocráticas e infructuoso –como en el caso de la información de sindicatos y obras sociales existente en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social– y en otros casos –como el de las asociaciones civiles y fundaciones registradas en la Inspección General de Justicia– es excesivamente oneroso.<sup>23</sup>

Así, la información sobre el sector es, en este momento, de escasa accesibilidad. Ante este panorama, sería deseable que las propias instituciones desarrollaran estrategias de accountability (rendición de cuentas) o transparencia que fortalecieran la circulación de información institucional hacia el público en general y hacia sus propios miembros.

Es necesario destacar que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, no existen en la Argentina entidades independientes que se dediquen al control de las actividades ni de la aplicación de fondos de las organizaciones sin fines de lucro. Así, junto con la ausencia de control efectivo de las organizaciones por parte de sus respectivas autoridades de contralor –que en la mayoría de los casos se encuentran sobrecargadas de tareas y no cuentan con la infraestructura adecuada– el sector aún no ha pensado una forma de diferenciar a las entidades que adoptan confusamente la figura sin fines de lucro, de aquellas que trabajan desinteresadamente.

## 2.6. Actividades comerciales

Junto con las actividades sin fines de lucro que realizan, las organizaciones del sector desarrollan también actividades comerciales orientadas a la recaudación de fondos. Di-

chas actividades pueden estar *relacionadas* con las actividades que desarrolla la institución en pos del cumplimiento de su objeto organizacional como es el caso, por ejemplo, de una universidad que opera una librería, o pueden no estar relacionadas.

Una actividad *no relacionada* es aquella que no está vinculada con el propósito de la organización. Así una guardería que gestiona, por ejemplo, una playa de estacionamiento para recaudar fondos, desarrolla una actividad no relacionada. El tratamiento impositivo de este tipo de actividades es el que presenta mayores dificultades a la hora de establecer las exenciones impositivas de las que gozará la institución. Esto se debe a que dicho beneficio impositivo puede ser interpretado por parte de las empresas lucrativas que compitan en la misma área de actividad como un caso de discriminación o competencia desleal.

Ya hemos visto que la Ley de Impuesto a las Ganancias declara exentas del tributo a las ganancias que obtengan las entidades sin fines de lucro, tomando en cuenta a ese fin, tanto el carácter jurídico de la institución como la actividad de bien público que la misma desarrolla.

A este respecto, la Resolución General DGI 1432, de fecha 12/11/71, estipula las pautas de interpretación a las que debe ajustarse la Dirección General Impositiva al momento de evaluar la procedencia de una solicitud de exención. La norma establece que se encuentran comprendidas aquellas entidades civiles que tengan la calidad de personas jurídicas, aún cuando su reconocimiento como tales no haya sido en virtud de objetivos sociales expresamente mencionados (en este caso en el inciso F del artículo 20 de la Ley 20.628), siempre que cumplan una finalidad de bien público.

La exención impositiva que se les otorga a las entidades sin fines de lucro es *de carácter subjetivo y comprende a todas las actividades que la entidad efectúa*. Así, si las actividades son comerciales, la institución estará amparada en la medida en que dichas actividades no reemplacen al objeto social de la misma y los fondos obtenidos se utilicen para acrecentar el patrimonio social y sostener la obra de bien público que la entidad persigue.

## 2.7. Actividad Política

Entre las diferentes leyes que regulan el accionar de las organizaciones que forman parte del sector sin fines de lucro en Argentina, no hay especificación alguna que prohíba la actividad política ni el *lobby* legislativo ni está prohibida la candidatura política de funcionarios de dichas instituciones.

Como excepción a lo dicho, la Ley 20.337, en su artículo 2, establece que las cooperativas no tienen como fin principal ni accesorio la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidad, religión o raza, ni imponen condiciones de admisión vinculadas a ellas. Otra excepción se da respecto de las sociedades de fomento donde el desarrollo de actividades políticas o religiosas está prohibido por las ordenanzas municipales correspondientes y por la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Sin embargo, las restricciones a las actividades de las organizaciones sin fines de lucro están dadas por su objeto social. Su patrimonio, sus recursos, sus bienes no pueden ser destinados sino para la consecución de los fines por los cuales existe la entidad. Por lo tanto, las actividades políticas mencionadas pueden ser desarrolladas siempre y cuando esto no desnaturalice su objeto social.



### 3. Principales Tendencias y Temas Destacados

Como vimos a lo largo del trabajo, en la legislación argentina se encuentran configurados dos tipos generales de organizaciones sin fines de lucro: las asociaciones y las fundaciones. Con respecto a las asociaciones en sentido estricto las únicas disposiciones que las afectan, y que siendo de carácter muy general no contemplan la riqueza y complejidad del campo, se encuentran en el Código Civil, no existiendo ninguna otra legislación de derecho positivo que las regule.

En la actualidad, las reglas que se aplican al funcionamiento de estas instituciones provienen de la jurisprudencia emanada de sede judicial o administrativa, así como de toda una sistemática integrada por resoluciones, criterios y antecedentes de organismos judiciales y de contralor.

Por lo tanto, ante la superposición y dispersión normativa producida por este vacío legal, la elaboración de una ley que regule al conjunto de estas entidades se perfila como una necesidad con miras al desarrollo de reglas de juego claras que permitan un funcionamiento coherente, al tiempo que faciliten el control público de estas organizaciones.

Además, junto con planteos recientes acerca de la necesidad de una ley de asociaciones, existe una amplia gama de cuestiones legales que están siendo discutidas o que fueron debatidas en los años recientes y que señalan problemáticas con las cuales se enfrenta el sector. Sobre algunos de estos puntos nos centraremos a continuación.

#### 3.1. El Tratamiento de las Donaciones en la Ley Impositiva

##### 3.1.1. Proyecto de Ley de Mecenazgo

Basado en antecedentes internacionales y en el impulso que los beneficios impositivos darían a las donaciones dirigidas a actividades de interés cultural, la Secretaría de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires elaboró un proyecto de Ley de Mecenazgo que, a pesar de las fuertes resistencias que sufrió, constituye la primera iniciativa en materia de políticas de promoción de la filantropía en el área de la cultura, en ser discutida públicamente.

El proyecto de Ley de Mecenazgo, elaborado hacia fines de 1996 y aprobado en 1997 por la Cámara de Diputados, incluye los siguientes puntos:

- Aquellos que donen a fundaciones y otras instituciones encargadas de la promoción de actividades culturales serán beneficiados con una reducción del Impuesto a las Ganancias igual al monto de la donación hasta llegar a un tope del 20% de la base imponible. Si el aporte donado excediera el 20% de lo que se paga de impuesto a las ganancias, podrá descontarse el excedente del tributo pagado en los ejercicios posteriores. Si el bien donado forma parte del *patrimonio artístico o histórico de la Nación* podrá descontarse el importe total en un sólo ejercicio.
- Creación de un Consejo del Mecenazgo encargado de evaluar las donaciones y los posibles beneficiarios del descuento impositivo, integrado por miembros de la Secretaría de Cultura, el Fondo Nacional de las Artes, la Comisión Nacional de Museos y Lugares Históricos y la Secretaría de Ingresos Públicos.

- Creación de un premio honorífico: Premio Nacional al Mecenazgo como reconocimiento a las personas o entidades que desempeñen actividades relevantes en el ámbito de la cultura.

Entre las críticas esgrimidas en su contra, se destaca, en primer lugar, el hecho de que la estructura impositiva argentina es marcadamente regresiva y la evasión fiscal, estimulada por la ausencia o la ineficiencia de los mecanismos de control, ha constituido uno de los principales problemas que han enfrentado los sucesivos gobiernos. En este contexto, el Impuesto a las Ganancias constituye un avance en la recaudación y estructura fiscal, ya que se aplica sobre las ganancias de los individuos de más altos ingresos y de las empresas. Así, cualquier modificación en los ingresos que surgen de esta fuente genera fuertes recelos. En segundo lugar, la mencionada ausencia o ineficiencia de los mecanismos de control pone en duda la posibilidad de controlar la exención y la efectividad de las donaciones.

Podríamos sostener que la reestructuración del modelo fiscal hacia formas más progresivas y redistributivas, acompañada por mecanismos de control eficientes constituye un paso necesario para la posible implementación –en un marco de transparencia pública– de un conjunto más amplio y variado de exenciones.

## 3.2. Competencia Entre Organizaciones con y sin Fines de Lucro

### 3.2.1. Proyecto de Ley de Regulación de la Medicina Pre-Paga

Actualmente encontramos un variado conjunto de organizaciones que financian y, en algunos casos, también prestan servicios de salud en la Argentina: obras sociales, cooperativas médicas, mutuales, asociaciones civiles (círculos médicos, hospitales de colectividades) y pre-pagas con fines de lucro. Si bien todas estas organizaciones son pre-pagas, ya que el término alude a una modalidad de pago que es equiparable a un seguro, es de uso común que se denomine de esta forma a aquellas organizaciones de seguro privadas con fines de lucro. Para evitar confusiones, de ahora en más al referirnos a pre-pagas, estaremos haciendo mención a todo el conjunto de estas organizaciones.

En la actualidad, cada uno de estos tipos de organizaciones –excepto las pre-pagas con fines de lucro que no tienen ninguna regulación ni autoridad de fiscalización específica– está encuadrado en su respectiva ley o normativas y no son interpelados por el Estado como un conjunto de instituciones con una modalidad de funcionamiento que las haga equiparables. En este contexto, el Proyecto de Ley de Regulación de los Pre-pagos Médicos<sup>24</sup> se propone regir al conjunto de estas organizaciones.

Sumariamente, los puntos principales del Proyecto son:

- Incluye bajo la categoría de pre-pagos médicos a las obras sociales y a todas aquellas entidades que:
  - venden y ofrecen coberturas de salud de inscripción voluntaria;
  - asumen el riesgo prestacional como contrapartida de un pago periódico acordado contractualmente;
  - establecen entre el cliente y la entidad un contrato de prestaciones médicas (artículos 1 y 2).
- Crea en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social la Superinten-

dencia de Pre-pagos Médicos que asumirá las funciones de autoridad de aplicación de la presente ley, con el objeto de propender a una adecuada transparencia del mercado, estimular la competencia entre los pre-pagos y defender los intereses de los consumidores (artículo 3).

- Atribuye a la Superintendencia de Pre-pagos las siguientes funciones:
  - aplicar en el ámbito de su competencia las normas de calidad en la atención médica o de regulación de salud vigentes o que interponga la Autoridad Sanitaria Nacional a los Prestadores de Salud;
  - llevar registro de las pre-pagas y de las Calificadoras de Salud;
- Crea el Registro de Calificadoras de Pre-pagos Médicos entendiéndose por tales a las entidades que:
  - evalúan y dictaminan acerca del tipo, calidad y categorización de la cobertura de salud ofrecida por los pre-pagos médicos;
  - evaluar y dictaminar acerca de la responsabilidad patrimonial y otros atributos económicos de los pre-pagos médicos (artículo 10);
- Establece que en caso que las prestaciones médicas se realicen en el hospital público, los pre-pagos deben hacerse cargo de pagar los servicios librando al consumidor de esa carga.

Este proyecto se enmarca en la actual matriz de reforma que incluye la flexibilización laboral y la paulatina disolución del poder de los sindicatos estructurados por rama de actividad. Dentro de este último punto se inserta la desregulación de las obras sociales, que en el caso de las sindicales han funcionado en estrecha vinculación con las respectivas asociaciones de trabajadores con personería gremial.

Si bien existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de regular el funcionamiento de los pre-pagos con fines de lucro, el proyecto es fuertemente resistido. Esto se debe a que en el actual contexto de reforma del Estado en el campo laboral y de salud, la regulación de la medicina pre-paga busca crear un mercado de aseguradores de salud en el que compitan aquellas entidades con fines de lucro y las obras sociales, una vez desestructurada su relación con los sindicatos.

Actualmente el avance del proyecto es paulatino, aunque se ha establecido recientemente la eliminación de la afiliación obligatoria a la obra social del sindicato respectivo, permitiendo a los trabajadores la libertad de elección pero limitada al espectro de las obras sociales existentes, es decir, sin incluir a las empresas de medicina privada.

Es preciso aclarar que el último decreto de libre elección establece que sólo aquellos trabajadores que ganan más de 280 pesos<sup>25</sup> pueden elegir su obra social. El resto deben permanecer en las obras sociales correspondientes por rama de actividad. Esta medida tiende a crear una marcada estratificación en el universo de obras sociales y entre los afiliados, ya que es previsible que las obras sociales que aglutinen trabajadores con los niveles de ingreso más bajo serán incapaces de solventar los gastos de las prestaciones establecidas por el PMO (Programa de Prestaciones Mínimo Obligatorio). No se prevé hasta el momento ninguna medida especial tendiente a apoyar económicamente a las instituciones que queden en una situación desfavorable luego de los traspasos.

### 3.2.2. Anteproyecto de Reforma Impositiva

A comienzos de 1998, el Ministerio de Economía elaboró un anteproyecto de reforma impositiva que fue enviado al Congreso para su tratamiento. Este anteproyecto incluye la aplicación del IVA a la medicina pre-paga y la extensión del Impuesto a las Ganancias a las asociaciones, fundaciones, cooperativas y mutuales que desarrollen actividades comerciales y de producción.

En diciembre del mismo año el Congreso mediante la Ley 25.603 introdujo una serie de reformas al texto original y a través de la modificación del sistema tributario vigente gravó con el IVA del 10,5% a las pre-pagas médicas. Esta y otra serie de medidas fueron a su vez modificadas por los Decretos 1517/98 y 223/99 del PEN. Como resultado, el IVA a ser aplicado a las pre-pagas trepó al 21% y se estableció el cobro del Impuesto a las Ganancias a las fundaciones –exceptuando a las cooperativas, mutuales y asociaciones que estaban comprendidas en el texto del anteproyecto– que realizan actividades industriales y comerciales. En medio de la maraña de decisiones en torno a los alcances de la reforma impositiva algunas mutuales de salud y entidades de defensa de consumidores se movilizaron y lograron, a través de presentaciones judiciales, la suspensión de la aplicación del IVA.

En referencia al primer punto, la aplicación del IVA a la medicina pre-paga en su conjunto, pone en un pie de igualdad frente a dicho impuesto a las entidades con fines de lucro y a aquéllas sin fines de lucro. Esta homogeneización impositiva desconoce las características legales específicas de los distintos tipos de entidades y el aporte que realizan las organizaciones sin fines de lucro al financiamiento y a la prestación de servicios de salud. Por otra parte, debido a que la aplicación del IVA –mientras estuvo en vigencia– se trasladó rápidamente a los precios de los servicios, esta medida coloca en una situación aún más precaria a quienes, en el actual contexto de desinversión pública, apenas tienen acceso a los servicios prestados por estas instituciones.

En cuanto a la extensión del Impuesto a las Ganancias a las fundaciones que realizan actividades comerciales y/o industriales, el anteproyecto expresa:

*“(se reconocerá la exención a)... las ganancias que obtengan las asociaciones, fundaciones y entidades civiles de asistencia social, salud pública, caridad, beneficencia, educación e instrucción científicas, literarias, artísticas y gremiales y las de cultura física o intelectual, siempre que tales ganancias en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los socios. La exención a que se refiere el párrafo anterior no será de aplicación en aquellos casos en que se desarrollen actividades industriales y/o comerciales”.*<sup>26</sup>

Si bien esta medida no ha entrado aún en vigencia, ha generado malestar entre las instituciones.

En términos generales podemos señalar que a pesar de la ambigüedad conceptual que encierra la propuesta de aplicación del Impuesto a las Ganancias –ya que no aclara a qué se refiere con entidades comerciales y de producción– sumado a la extensión del IVA observamos el desarrollo de una nueva matriz de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil en materia impositiva. En este ámbito específico, el Estado comienza a perfilarse en una faz puramente recaudadora, ignorando la incidencia que este accionar pueda tener sobre la asignación de recursos y el funcionamiento de la economía, particularmente en lo referente a la producción y el consumo de bienes y servicios por parte de segmentos de la población de ingresos medios y bajos y de medianas y pequeñas empresas. Así, la tendencia a igualar los ro-

les y la naturaleza de las empresas con fines de lucro y las entidades que no estando guiadas por el afán de lucro, prestan un variado número de servicios sociales, aparece como un rasgo central de esta nueva configuración de relaciones.

### 3.3. Redacción de Nuevas Leyes

#### 3.3.1. Proyecto de Ley de Cooperativas y Mutuales

La actual autoridad de aplicación de cooperativas y mutuales, el INACyM, asumió como una de sus principales tareas la redacción de una nueva ley para cooperativas y mutuales. La Ley ha sido recientemente terminada y elevada a la Presidencia de la Nación para luego ser remitida al Congreso. Si bien varias organizaciones de segundo y tercer grado representantes del mutualismo y el cooperativismo participaron y consensuaron el proyecto elaborado; hubo sectores que redactaron proyectos alternativos, marcando diferencias doctrinarias. Los puntos más debatidos están referidos a la propuesta de incorporación de asociados inversores en las empresas cooperativas.

El proyecto de mutualidades fue ampliamente consensuado por las federaciones y confederaciones mutuales que participaron en su elaboración. Es una noción bastante difundida dentro del universo de la economía solidaria que la Ley de Mutualidades 20.321, actualmente vigente, no fue redactada con el cuidado y la precisión con la cual sí lo fue la Ley 20.337 de Cooperativas, cuyo encuadramiento básico es aceptado y respetado por gran parte de las organizaciones.

Una de las innovaciones más importantes que introduce el proyecto, es la posibilidad de *fusión* de las organizaciones bajo nuevas condiciones y la *incorporación* que no está contemplada en el texto actualmente vigente. De acuerdo al nuevo proyecto, la *fusión* podrá llevarse a cabo sin previa autorización del INACyM y sin implicar la liquidación de las organizaciones intervinientes, las cuales deben simplemente cancelar sus respectivas inscripciones y crear una nueva entidad preservando el capital de las instituciones fusionadas. La *incorporación*, por su parte, supone la transferencia del capital de la incorporada a la incorporante, sin mediar la liquidación de la entidad incorporada. Además, el proyecto prevé que tanto la incorporación como la fusión pueden ser llevadas a cabo con asociaciones civiles y con cooperativas.<sup>27</sup> Este último punto es una medida novedosa que tiende a la comunión de fuerzas entre diferentes tipos de organizaciones sin fines de lucro en momentos en que la aplicación de políticas de libre mercado, marcadas por la lógica de la competencia y acompañadas por la retirada del Estado, comprometen la subsistencia de pequeñas y medianas organizaciones proveedoras de servicios.

#### 3.3.2. Discusión en el Marco de la Cámara de Diputados de la Necesidad de Legislación Actualizada Para el Tercer Sector

En el marco de la Comisión de Asuntos Cooperativos Mutuales y de ONG's —anteriormente denominada Comisión de Asuntos Cooperativos y Mutuales—, se celebró un seminario denominado “Hacia una propuesta legislativa para las ONG's” en el que participaron representantes del mundo asociativo, académicos, autoridades públicas y de las agencias multilaterales de crédito. En dicho encuentro se manifestó la necesidad de modificar las leyes y regulaciones existentes en materia de

asociaciones y fundaciones a fin de hacerlas más adecuadas a la complejidad y a los desafíos que el sector enfrenta actualmente.

En este sentido la Comisión de Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONG's elaboró, a partir de las opiniones vertidas durante el seminario, una serie de recomendaciones a ser tenidas en cuenta a la hora de elaborar una propuesta legislativa para el sector. A continuación detallaremos algunas de las propuestas que serán consideradas por la Comisión:

- La no conveniencia de crear una ley-marco para todo el sector sin fines de lucro.
- Establecer procedimientos sencillos, rápidos y de bajo costo para la inscripción de ONG's.
- Permitir que las ONG's participen en distintos concursos públicos para la provisión de bienes y servicios, previa acreditación de la capacidad técnica adecuada y de la solvencia de la institución.
- Contemplar un apartado especial para el trabajo voluntario, asegurando que todos los trabajadores cuenten con la cobertura de una aseguradora de riesgos de trabajo (ART).

En este momento se está elaborando en dicha Comisión un proyecto de ley que contemplará las cuestiones mencionadas.

### 3.3.3. Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo

La organización de cooperativas de trabajo se ha convertido en los últimos años en una estrategia común entre los sectores que se han visto desplazados del mercado de trabajo, en gran parte como consecuencia de los procesos de privatización y reestructuración económica desarrollados a partir de los años 90. En esta coyuntura suele presentárselas como la figura legal más adecuada para la organización de diferentes tipos de “microemprendimientos”, y en muchos casos, se encuentran originadas o apoyadas técnicamente por organizaciones no gubernamentales.

Estas entidades han sido definidas como *fuentes de producción o de prestación de servicios, gobernada, administrada y desarrollada únicamente por sus asociados trabajadores, obreros, técnicos, administrativos o profesionales, todos con los mismos derechos y obligaciones (...) integrando así el grupo humano que formará el marco asociativo fundamental para toda acción que se realice, practicando la verdadera autogestión* (Semisa, 1988).

Actualmente las cooperativas de trabajo son el sector más importante del movimiento cooperativo: según datos para 1997 del INACyM, de las 12375 cooperativas registradas, el 34% corresponden a cooperativas de trabajo.

Ahora bien, a pesar de que las cooperativas de trabajo son un caso especial dentro del mundo cooperativo, ya que en ellas los asociados deben no sólo suscribir las cuotas del capital sino también aportar su trabajo personal sin el cual no pueden ser miembros de la entidad –ambas calidades: asociado y trabajador son imprescindibles– no hay un conjunto de disposiciones en la Ley 20.337 que apunte a resolver las cuestiones que atañan específicamente a este tipo particular de cooperativas.

La Ley de Cooperativas (Ley 20.337) sancionada en 1973 constituye un marco legal general consensuado por las organizaciones de segundo y tercer grado del movimiento cooperativo. En este momento se encuentra en discusión un nuevo proyecto de ley elaborado por el INACyM que no altera la norma en sus aspectos bá-

sicos, sino en cuestiones que refieren principalmente al funcionamiento de las cooperativas en mercados competitivos –en muchos casos con un grado significativo de concentración– donde el acceso al crédito no es sencillo para este tipo de entidades.

El proyecto elaborado por el INACyM no incluye regulaciones específicas con respecto a las cooperativas de trabajo. Sin embargo, en forma independiente, se ha presentado en 1997 un proyecto de ley de cooperativas de trabajo elaborado por la Comisión de Asuntos Cooperativos y Mutuales de la Cámara de Diputados de la Nación, y avalado por los órganos cooperativos de segundo y tercer grado. Dicho proyecto se enmarca dentro de la Ley de Cooperativas actualmente vigente, y habiendo perdido estado parlamentario en 1997, será tratado nuevamente en 1998.

Ahora bien, ¿cuáles son los principales aportes de este proyecto?

En primer lugar, el proyecto de ley establece la primera definición legal de la figura de cooperativa de trabajo, a la que concibe como aquella entidad que *“...tiene por objeto la producción de bienes, de servicios, o de ambos, mediante el trabajo personal de sus asociados, quienes conjuntamente asumen el riesgo empresario. Se rige por las disposiciones de la presente Ley, la Ley N° 20.337 y las normas estatutarias y reglamentarias, así como por los principios de la cooperación y los usos y costumbres relacionados con estos principios”* (artículo 1).

Además de elaborar una definición precisa de lo que son las cooperativas de trabajo, el proyecto se propone, en segundo lugar, poner fin a la inseguridad y ambigüedad jurídica que afecta el desarrollo de dichas entidades. En este sentido, el proyecto se propone reconocer, a partir de la elaboración doctrinaria y jurisprudencial, la *inexistencia de la relación de dependencia entre las cooperativas de trabajo y sus asociados*. Así, el proyecto dispone en su artículo 4: *“ La relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial. Son actos cooperativos de trabajo, los realizados entre las cooperativas de trabajo y los asociados en el cumplimiento de su objeto social y la consecución de fines institucionales. No son de aplicación a los asociados de las cooperativas de trabajo, las normas relativas a la figura del socio empleador o cualquier otra que contradiga los principios de la ley”*.

Por otra parte, el proyecto no altera el marco general establecido en la Ley 20.337, dado su carácter de ley general. Así, no innova en lo que se refiere al organicismo diferenciado de estas personas jurídicas, su estructura y funcionamiento; las calidades exigidas para ser asociado, limitadas necesariamente a las personas físicas; el régimen de reservas y reparto de excedentes; los sistemas de control y fiscalización. No obstante prevé una simplificación del órgano de administración para las entidades con menos de veinte asociados y autoriza la existencia de entidades con un número mínimo de seis asociados dadas sus posibilidades empresarias, sobre todo en los miniemprendimientos (Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo, 1997).

Por otra parte, el proyecto no dispone sobre la actividad sindical de los asociados. Es así porque, aceptada la vinculación de carácter asociativo y no laboral, se concluye que los sindicatos que nuclean a los trabajadores asalariados, no pueden tener injerencia en esta clase de entidades. Sin embargo, el proyecto no establece que las entidades sindicales y cooperativas no puedan acordar entre sí formas de colaboración tendientes a supuestos diversos, como pueden serlo el campo de las pres-

taciones médico-asistenciales o el de la higiene y seguridad industrial, en vista a su mejoramiento y mayor eficacia, supuestos que sólo se citan a título de ejemplo (Proyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo, 1997).

Finalmente el Proyecto establece, en referencia al régimen previsional, que todos los socios de la cooperativa gozan del *status* de trabajadores autónomos. En este sentido, el artículo 21 establece que *las cooperativas de trabajo prestarán a sus asociados los beneficios de la seguridad social, a cuyo efecto deberán:*

- cumplir con los aportes necesarios al régimen previsional de trabajadores autónomos u otro régimen previsional legalmente habilitado, actuando en este efecto como agente de retención;
- pagar las reparaciones dinerarias que corresponda percibir a los asociados en caso de enfermedades o accidentes, en condiciones de no inferiores a las establecidas para los trabajadores dependientes de la misma actividad;
- mantener un sistema de prestaciones en salud para el asociado y su grupo familiar primario, a través de una obra social o con entidades habilitadas de medicina privada;
- pagar las reparaciones dinerarias que corresponda recibir al asociado o sus herederos en caso de incapacidad total parcial o muerte, derivado de accidentes o enfermedades profesionales, en condiciones no inferiores a las establecidas para los trabajadores dependientes de la misma actividad.

El Proyecto además establece las condiciones de contratación de personal asalariado por un término no superior a 6 (seis) meses –continuos o discontinuos– por año calendario. En estos casos, los trabajadores estarán comprendidos por el régimen de la legislación laboral y previsión social correspondiente. En caso que la contratación se prolongue, el trabajador ingresará automáticamente como asociado de la cooperativa.

Este proyecto de ley implica un avance en la definición formal de las cooperativas de trabajo y en su consideración como instituciones con riesgos propios y distinguibles del sector cooperativo del cual forman parte. Como señala el proyecto de ley en sus fundamentos, si bien las cooperativas de trabajo son hoy en día el sector más numeroso dentro del cooperativismo argentino, estas instituciones han experimentado un desarrollo accidentado y lento. Así, reconoce cuatro razones principales que dan cuenta de esta situación:

- falta de educación cooperativa en sus dirigentes y asociados;
- insuficiencia de la acción estatal tendiente a la promoción y desarrollo de estas entidades;
- carencia de un régimen legal especial que las regule;
- la falsa creencia de que una cooperativa de trabajo genera trabajo, lo que llevó a la frustración de innúmeras expectativas.

Si bien el problema es complejo y su solución excede las posibilidades de intervención de una reforma legal, es importante señalar que cualquier medida o resolución que se tome para impulsar o fortalecer el desarrollo de estas entidades debe ir acompañado de un marco legal claro, coherente, y que respetando los principios del cooperativismo, permita el desarrollo de esta forma cooperativa.



## Notas

- 1 Este trabajo cuenta con el asesoramiento legal del Dr. Marcelo Roitbarg, especialista en derecho privado y profesor de las carreras de grado y de posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- 2 En algunos casos, sin embargo, dichas leyes no han sido incorporadas al código correspondiente.
- 3 El derecho a asociarse con fines útiles fue reconocido en el primer texto constitucional de 1853.
- 4 El Código Civil argentino data de 1869 y fue reformado posteriormente. Los artículos aquí citados fueron re escritos en 1968.
- 5 La Ley 19.604 establece que las universidades privadas están exigidas de organizarse bajo la forma de fundación o de asociación civil.
- 6 Es preciso aclarar que hay variaciones por provincias.
- 7 Ver el capítulo “Definiendo el sector sin fines de lucro en la Argentina”.
- 8 El INAM, creado en 1971 y el INAC (Instituto Nacional de Acción Cooperativa), creado en 1973, se fusionaron en 1996 creando el INACyM (Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutua), que asumió las atribuciones acordadas a ambas instituciones.
- 9 El monto que el Estado actualmente entrega a la Iglesia es cercano a los doce millones de pesos. Por otra parte, la Iglesia participa en la gestión de programas sociales generados y financiados por el Estado, a través de Caritas Argentina -órgano destinado a realizar la caridad cristiana a través de actividades no sacramentales-. En este caso las partidas de dinero que recibe la institución son destinadas a cumplir los objetivos del programa correspondiente y no incluye el pago de sueldos o gastos administrativos.
- 10 A los fines de esta publicación, hemos dejado de lado puntos como: tipos de propósitos –que merecerían un capítulo aparte– y restricciones al financiamiento que consideramos ya mencionadas en diferentes apartados. Ver L. Salamon and S. Flaherty: Ten Issues in Search of Resolution, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Working Papers N° 20, julio 1996.
- 11 Artículo 23 Ordenanza 35.514, modificado por la Ordenanza 50.288 del 6 de febrero de 1996.
- 12 Para analizar las sociedades de fomento nos centraremos en el trabajo de investigación realizado por Juan Silva (Silva, 1995), quien, ante la dispersión normativa que caracteriza el tratamiento legal de estas organizaciones, toma la normativa municipal de estos cinco partidos para obtener un cuadro más completo de su situación legal.
- 13 Decreto 2037/79 reglamentario de la Ley 21.745 de 1978.
- 14 En este sentido, es pertinente mencionar que desde la perspectiva de la economía social las obras sociales son excluidas por considerarse que no cumplen con el requisito de autogestión. Los principales argumentos son que el patrimonio de estas instituciones se conforma con fondos provenientes de beneficiarios –rabajadores– pero también de no beneficiarios –empleadores–; que el Estado tiene una fuerte y decidida intervención en el sistema de salud que alcanza a estas entidades y, en el caso de las obras sociales sindicales, que su administración es realizada por el sindicato correspondiente (Hengstenberg y Cracogna, 1988).
- 15 El Decreto 9/96 estableció la libre elección de obras sociales. El Decreto 1141/96 definió la fecha a partir de la cual los trabajadores pudieron comenzar a ejercer el derecho de libre elección.
- 16 Actualmente dicho arancel es de \$ 86.
- 17 Como señalamos anteriormente, están exceptuados del alcance de esta disposición: los centros de salud y de acción comunitaria y el Centro Odontológico Infantil N° 2.
- 18 Actualmente el INACyM.
- 19 Actualmente el INACyM.
- 20 Las obras sociales de personal de dirección y las constituidas por convenio con empresas son las únicas que se encuentran bajo la órbita de la IGJ.
- 21 Texto modificado por la Ordenanza Municipal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 49.907 del 9 de noviembre de 1995.
- 22 Para un mayor detalle de la discusión en torno a la elaboración del Proyecto de Reforma Impositiva ver Noticiero Mutua y Mundo Cooperativo; ediciones de 1998.
- 23 En la actualidad consultar el balance de una entidad sin fines de lucro en la Inspección General de Justicia demanda el pago de \$ 28.
- 24 Martínez Almudevar, Mario (1996) Proyecto de Ley regulatorio de la actividad de los llamados pre-pagos médicos. Senado de la Nación, Comisión de Asistencia y Salud Pública.
- 25 Equivalente a tres AMPOS. Resolución 633/996 del Ministerio de Salud y Acción Social.
- 26 Texto del proyecto, Noticiero Mutua, Año 14, N° 100.
- 27 La fusión con cooperativas no aparece claramente en el texto del proyecto. Sin embargo, el coordinador del Área de Salud del INACyM aseguró que sí esta contemplado.

## Bibliografía

- BELMARTINO, SUSANA - BLOCH, CARLOS (1988)  
*Aportes para la discusión del sistema de obras sociales*. En Cuadernos Médico-Sociales, N° 44, junio, Rosario.
- Cahian, Adolfo (1994) (1995)  
*Manual teórico práctico de asociaciones civiles y fundaciones*. Ediciones La Roca, Buenos Aires.
- Las organizaciones no gubernamentales en la legislación argentina*. En THOMPSON, ANDRÉS (comp.): Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, UNICEF - Losada, Buenos Aires.
- CALCAGNO, L.M. - FOURCADE, M.V. (1997)  
*Legislación vigente para el sector privado y sin fines de lucro en la Argentina*. En OLIVERA, ANA CYNTHIA Editora: Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica. Editado por International Center for Not-for-profit Law (ICNL), Estados Unidos de Norteamérica.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. COMISIÓN DE ASUNTOS COOPERATIVOS Y MUTUALES (1997)  
Proyecto de Ley de cooperativas de trabajo (Mimeo).
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. COMISIÓN DE ASUNTOS COOPERATIVOS Y MUTUALES. SUB-COMISIÓN DE ONG'S (1998)  
Propuesta legislativa para las ONG's (Mimeo).

CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN Y DEBATE SOBRE POLÍTICAS SOCIALES (1998)  
Documento del Encuentro de titulares de Direcciones de Personas Jurídicas y Simples Asociaciones. San Fernando, 3-5 de mayo.  
CENOC (1996)  
Hacia la constitución del tercer sector en Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Comunidad inscriptas en el CENOC. Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires.  
DRIMER, B. - DRIMER, A. (1985)  
*Compendio de cooperativas*. Serie Manuales, Ediciones Intercoop, Buenos Aires.  
EDITORIAL BREGNA (1997)  
Ley N° 23.551. Buenos Aires.  
Ley N° 20.628 de Impuesto a las Ganancias. Buenos Aires.  
FRIEDKA, L. (1995)  
*La participación comunitaria. Marco Constitucional de la República Argentina*. Ministerio del Interior, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.  
GIUNTOLI, MARÍA CRISTINA (1994)  
*Fundaciones. Aspectos jurídicos, contables e impositivos*. Ad-Hoc SRL, Buenos Aires.  
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1996) (1996)  
*Mantenimiento edilicio*. Ordenanzas 42.581, 43.411, 43.406, 43.409, 43.409.  
Ordenanzas 35.514, 49.907, 50.288.  
HENGSTENBERG, PETER - CRACOGNA, DANTE (1988)  
*La economía social en la Argentina y en el mundo*. Fundación Friedrich Ebert-Intercoop, Buenos Aires.  
INTERCOOP (ed.) (1992)  
*Ley de Cooperativas N° 20.337*. Intercoop Editora Cooperativa, Buenos Aires.  
LA LEY (1978)  
*Anales de Legislación Argentina*. Buenos Aires: La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora.  
LLAMBIAS, JOSÉ JOAQUÍN (1984)  
*Tratado de derecho civil*. Parte General. Tomo I, Editorial Perrot, Buenos Aires.  
Martínez Almudevar, Mario (1996)  
*Proyecto de Ley regulatorio de la actividad de los llamados pre-pagos médicos*. Senado de la Nación, Comisión de Asistencia Social y Salud Pública.  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, CULTO Y BENEFICENCIA (1912)  
*Memorias*. Anexo L, Sección Beneficencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Beneficencia, Buenos Aires.  
SALAMON, LESTER - ANEHIER, HELMUT (1992) (1996)  
*Defining the nonprofit sector 1: The question of definitions*. Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, N° 2, Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.  
SEMISA, DOMINGO (1988)  
*Manual de Cooperativas de Trabajo*. Ediciones Intercoop, Buenos Aires.  
SILVA, JUAN (1995)  
*El ciudadano en su laberinto. Sociedades de fomento barrial y entidades de bien público*. En THOMPSON, ANDRÉS (comp.): *Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. UNICEF - Losada, Buenos Aires.  
TALEVA SALVAT, ORLANDO (1994) (1995) (1995)  
*Cómo hacer una mutual*. Valletta Ediciones, Buenos Aires.  
*Cómo hacer una fundación*. Valletta Ediciones, Buenos Aires.  
*Cómo hacer una asociación civil*. Valletta Ediciones, Buenos Aires.  
THOMPSON, ANDRÉS (1985)  
*Estado, sindicatos y salud. Notas sobre las obras sociales en la Argentina*. En *Cuadernos médico-sociales*, N° 33, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales, Asociación Médica de Rosario, Rosario, septiembre.  
VALLETTA (de.) (1997)  
*Entidades sin fines de lucro*. Colección Legislación, Valletta Ediciones, Buenos Aires.  
VICTOR P. DE ZAVALIA (ed.) (1982)  
*Código Civil de la República Argentina*. Buenos Aires.

#### FUENTES CONSULTADAS:

Archivo de Prensa del Area "Sociedad civil y desarrollo social", CEDES.  
"Noticiero Mutual". El periódico de las mutualidades, publicación mensual independiente.  
"Mundo Cooperativo". El periódico de las cooperativas, publicación mensual independiente.  
Revista "Tercer Sector", publicación de la Fundación del Viso.

Mario M. Roitter  
Regina List  
Lester M. Salamon  
con la colaboración de Daniel Gropper

# Descubriendo el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina: Su estructura y su importancia económica

## 1. Introduccion

En los últimos años, tanto en Argentina como en gran parte de América latina se ha registrado un creciente interés por la amplia variedad de instituciones sociales que operan por fuera del Estado y del mercado. Este conjunto de organizaciones conforman lo que comúnmente se conoce como sector “sin fines de lucro”, “organizaciones no gubernamentales”, “organizaciones de la sociedad civil” o “tercer sector”. Dicho universo comprende un abanico heterogéneo de organizaciones, tales como: hospitales, universidades, clubes sociales y deportivos, organizaciones profesionales, cooperadoras escolares, sociedades de fomento y organizaciones de derechos humanos, entre otras. A pesar de su diversidad, estas entidades comparten rasgos comunes que hacen posible considerarlas parte de un “sector” económico.

Concretamente, las Organizaciones Sin Fines de Lucro incluidas en este trabajo tienen en común los siguientes atributos:

### **Organizadas**

*Institucionalizadas en alguna medida*

Que presenten algún tipo de certificación legal o la existencia y permanencia de estructuras organizacionales, objetivos, funciones y actividades.

### **Privadas**

*Institucionalmente separadas del gobierno*

Esto no significa que no reciban aportes del gobierno o que funcionarios estatales formen parte de sus directores

### **Autogobernadas**

*Habilitadas para tomar sus propias decisiones y controlar sus actividades*

Deben tener sus procedimientos internos de gobierno y no estar dirigidas por entidades externas, sean éstas gubernamentales o privadas con fines de lucro.

### **Sin distribución de beneficios**

*No deben distribuir entre los miembros los beneficios generados*

Pueden acumular beneficios, pero deben reinvertirlos en función del cumplimiento del objeto institucional.

### **Voluntarias**

*De membresía o afiliación voluntaria*

Este criterio supone que la afiliación y membresía en este tipo de entidades no puede ser obligatoria

## 1.1. El Proyecto Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro de la Universidad Johns Hopkins

El Proyecto Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro organizado por la Universidad Johns Hopkins surgió para satisfacer la necesidad de información existente sobre el sector a nivel internacional y para ubicarlo en el mapa económico mundial.

Más específicamente, el Proyecto se propuso:

- **documentar**, por primera vez, el alcance, estructura, financiamiento y rol del sector sin fines de lucro en un número significativo de países;
- **explicar** por qué el sector varía de tamaño de un lugar a otro e identificar los factores que parecen acelerar o retrasar su desarrollo;
- **evaluar** el impacto social de las organizaciones sin fines de lucro y la contribución concreta que realizan;
- **difundir** la existencia de este conjunto de instituciones e incrementar, así, su visibilidad pública;
- **crear** la capacidad local necesaria para continuar el trabajo de investigación en el futuro.

## 1.2. Enfoque

El enfoque metodológico adoptado por el Proyecto para cumplir los objetivos mencionados presenta las siguientes características:

- *Comparativo*: se propuso cubrir una amplia variedad de países abarcando, en una primera fase completada en 1994, ocho naciones: EE.UU., Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Suecia, Hungría y Japón. En la Fase II se ha actualizado la información producida en varios de los países mencionados y se ha extendido el estudio hasta alcanzar un número total de 22, seis de ellos en América latina (Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela, además de la Argentina).
- *En colaboración*: el Proyecto fue iniciado por un equipo de investigadores del Centro de Estudios de la Sociedad Civil del Instituto de Estudios de Políticas de la Universidad Johns Hopkins de los Estados Unidos, pero fue llevado a cabo con la colaboración activa de un equipo de asociados locales en los países participantes. En total, más de 100 investigadores han participado del esfuerzo. En Argentina, el Asociado Local es el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y el equipo de investigación está compuesto por: Mario Roitter, director del proyecto; Andrea Campetella, Inés González Bombal, Candelaria Garay y Daniel Gropper.
- *Consultivo*: contó con la asistencia de un Comité Asesor Internacional formado por líderes de importantes organizaciones sin fines de lucro y filantrópicas; por líderes empresarios y por comités asesores locales en los países que participaron del Proyecto.
- *Utilizó una definición común y un sistema de clasificación* para el sector sin fines de lucro diseñado en colaboración con los Asociados Locales. Para los fines de la investigación, esta definición incluyó las cinco características comunes que

fueron descriptas anteriormente como rasgos determinantes del sector sin fines de lucro. Esta definición abarca una gama más amplia de instituciones que la que comúnmente se incluye bajo el término de “organizaciones no gubernamentales”, término que ha ganado creciente importancia en América latina. A partir de la definición elaborada, los Asociados Locales reunieron información sobre los diferentes tipos de organizaciones que ésta comprende, a excepción de las instituciones de culto religioso, cuya inclusión fue opcional debido a las dificultades existentes en los países participantes en contar con información sobre congregaciones religiosas.

- *Utilizó un enfoque común en la recolección de información*, reflejado en una serie de guías de trabajo de campo desarrolladas en colaboración con los asociados. En términos generales, este enfoque se centra principalmente en las fuentes de información existentes sobre ingreso nacional, tales como encuestas de empleo, estimaciones de la relación entre el gasto y los salarios por industria y otras similares. En la Argentina, la fuente principal de información utilizada fue el Censo Nacional Económico de 1994 (CNE'94), llevado adelante por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Esta fuente fue seleccionada dado que reúne un conjunto de características difícilmente presentes en otro instrumento, a saber:
  - ✓ disponibilidad: al momento de llevarse adelante el proyecto, el CNE'94 ya se encontraba en un etapa adelantada respecto de su procesamiento;
  - ✓ confiabilidad: el relevamiento fue llevado adelante por el organismo oficial de las estadísticas nacionales, de reconocida reputación a nivel internacional;
  - ✓ cobertura: el CNE'94 tiene cobertura nacional y releva información sobre gran parte de las actividades económicas existentes.

El presente capítulo es una síntesis de los principales resultados económicos del trabajo de medición del sector sin fines de lucro a nivel internacional y en la Argentina y los compara los resultados locales con los obtenidos en los otros países de América latina y del mundo. Toda la información aquí presentada tiene a 1995 como año base.

## 2. El Sector Sin Fines de Lucro en un Enfoque Comparativo

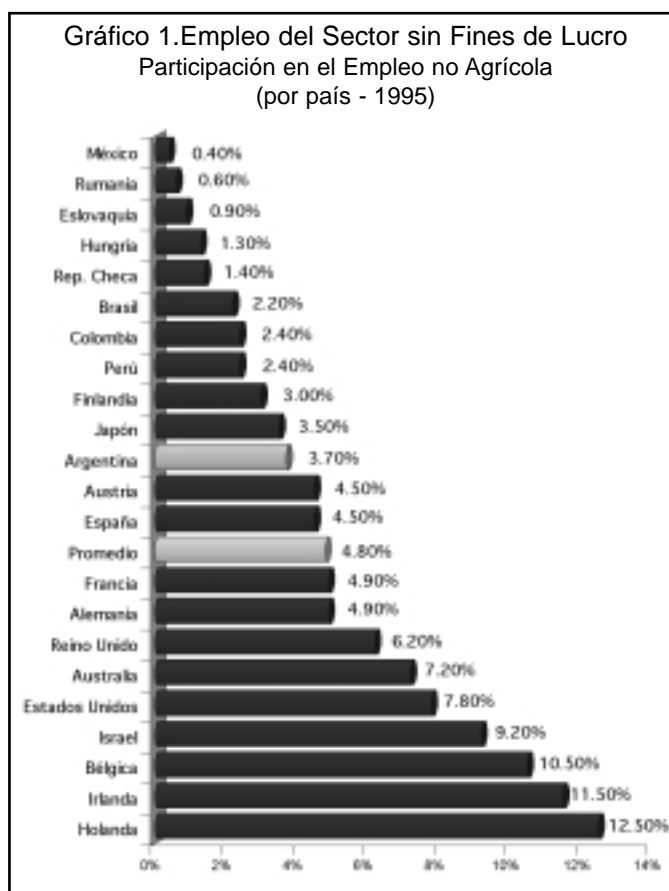
Además de su importancia social y política el Sector Sin Fines de Lucro ha resultado ser una significativa fuerza económica en la mayoría de los países estudiados por el proyecto.

Concretamente, el Sector Sin Fines de Lucro se presenta, en los 22 países estudiados, como:

- *Una actividad que moviliza 1,1 billón de dólares.* Aún si excluimos las instituciones religiosas del Sector Sin Fines de Lucro, éste exhibe, en los países estudiados, una movilización de fondos equivalente a 1,1 billón de dólares y un empleo equivalente de 19 millones de trabajadores rentados full-time. El gasto total del Sector Sin Fines de Lucro en los referidos países alcanzó un promedio del 4,7% del Producto Interno Bruto. El empleo sin fines de lucro representa casi el 5% de la ocupación no agrícola, más del 9% del empleo del sector servicios y el 30% del empleo público en los países estudiados.
- *Un empleador de mayor envergadura que las principales empresas.* La ocupación sin

finés de lucro en cada uno de estos países supera ampliamente el empleo generado por las principales empresas en una relación de 6 a 1.

- *Un generador de empleo de mayor relevancia que las principales actividades productivas.* El Sector Sin Fines de Lucro, en la mayor parte de los países estudiados, cuenta con más empleados que los servicios públicos y supera ampliamente a otros sectores de relevancia.
- *Un promotor del empleo voluntario.* En promedio, el 28% de la población de los países estudiados aporta horas de trabajo a entidades sin fines de lucro. Esto podría expresarse en la existencia de 10,4 millones de trabajadores adicionales full-time equivalente, que lleva la cifra total de empleados del sector a 29,3 millones. La inclusión de las organizaciones religiosas en el estudio, incrementaría esta cifra en 2 millones más de empleados; y el gasto total del sector en 77 mil millones.
- *Un sector de mayor tamaño en los países más desarrollados.* En términos generales, el Sector Sin Fines de Lucro es más amplio en los países desarrollados que en los de menor desarrollo. En este punto debemos recordar que el proyecto reunió información principalmente sobre organizaciones con cierto grado de formalidad, dejando fuera de la medición a un número importante de organizaciones informales, características de los países de menor desarrollo económico. En total, el sector representa en promedio, el 5% del empleo no agrícola, trepando al 7% en los países de mayor desarrollo. Esta cifra cae al 2,1% cuando analizamos los países de América latina y alcanza al 1,3% en Europa Oriental (Gráfico 1).



### 3. El Sector Sin Fines de Lucro en Argentina

#### 3.1. Principales Resultados

A partir de la definición estructural operacional utilizada por el Proyecto, el universo de organizaciones que compone el Sector Sin Fines de Lucro en la Argentina es el siguiente:

<b>Asociaciones Civiles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperadoras</li> <li>• Sociedades de Fomento</li> <li>• Academias Nacionales</li> <li>• Cámaras</li> <li>• Organizaciones No Gubernamentales</li> <li>• Organizaciones de Colectividades</li> <li>• Otras</li> </ul>
<b>Fundaciones</b>	
<b>Mutuales</b>	
<b>Casos Híbridos</b>	
<b>Cooperativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Trabajo</li> <li>• De Salud</li> <li>• De Servicios</li> </ul>
<b>Obras Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicales</li> <li>• De Personal de Dirección</li> <li>• Por Convenio</li> </ul>
<b>Sindicatos</b>	

Cabe aclarar que, los casos híbridos son aquellos que cumplen, aunque en forma problemática, con los criterios exigidos por la metodología internacional del proyecto.

En forma resumida el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina representa:

**Proyecto Comparativo Internacional sobre el Sector sin Fines de Lucro – Fase II**  
**Johns Hopkins University (JHU)**  
**Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)**

**Sector sin Fines de Lucro**  
**Principales Indicadores de Tamaño**  
**Argentina, 1995<sup>1</sup>**

Cantidad de Locales	51.750
Cantidad de Locales (Incluido subsector Religión)	76.760
Personal Empleado	396.000
Personal Empleado (Incluido subsector Religión)	464.000
Número de Voluntarios	1.008.000
Número de Voluntarios (Incluido subsector Religión)	2.209.000
Voluntarios (Equivalente a personas empleadas tiempo completo)	203.860
Total de Recursos Humanos (Equivalente a personas empleadas tiempo completo)	506.800
Gastos Operativos (Millones de Pesos)	12.000

Fuente: JHU - CEDES

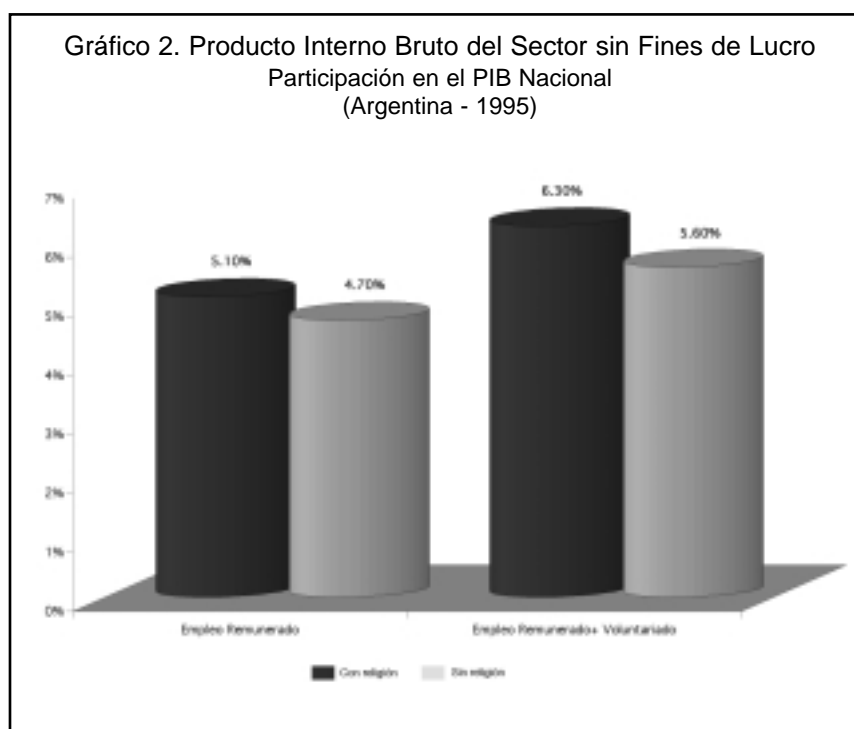
<sup>1</sup> Estimaciones actualizadas en julio de 2000

### 3.1.1. El Aporte del Sector a la Producción Nacional

Al igual que en el análisis comparativo internacional, el Sector Sin Fines de Lucro en la Argentina exhibe una serie de atributos que lo perfilan como una fuerza económica de vital importancia.

Concretamente, estas características se traducen en:

- *Una actividad que moviliza 12 mil millones de pesos.* En 1995 los gastos operativos de las entidades que conforman el sector en la Argentina ascendieron a 12.000 millones de pesos, esto es, al 5% del PIB. Si se considera el valor agregado o producto del sector, comparación que desde el punto de vista técnico resulta la más adecuada, éste representa el 3,2% del PIB. Dicha participación revela la importancia que han alcanzado las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la economía nacional (Gráfico 2).



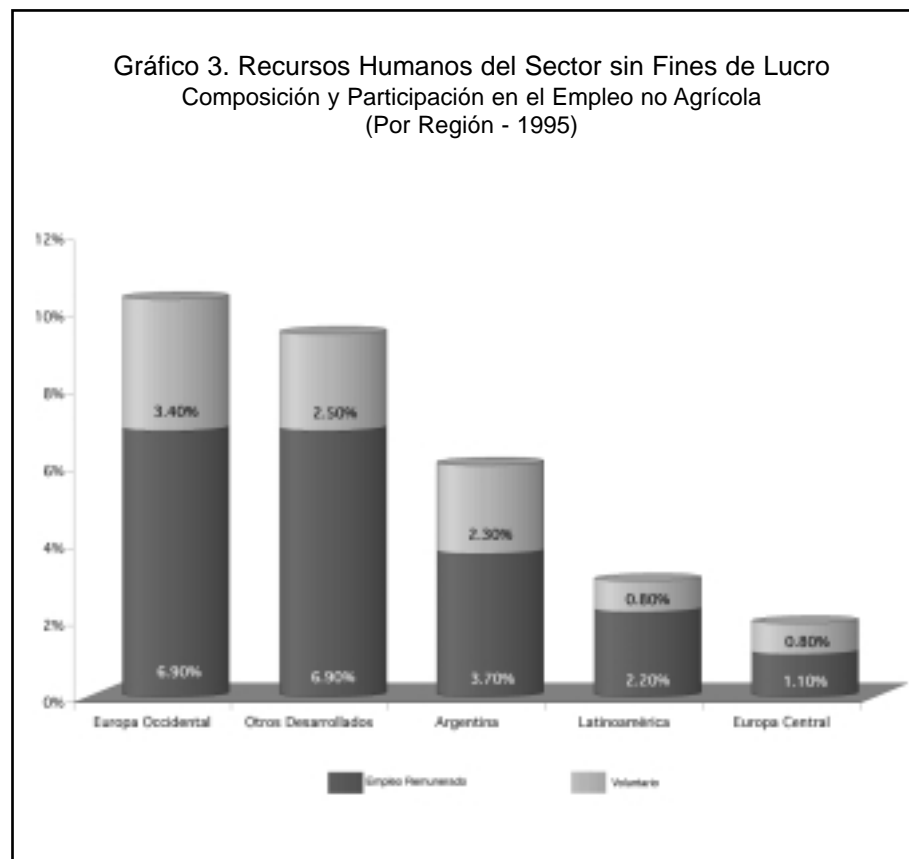
### 3.1.2. La Participación de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Generación de Empleo

Los puestos de trabajo generados por organizaciones sin fines de lucro colocan al sector como una importante usina de empleo que se expresa en:

- *Un empleador de relevancia.* Una significativa proporción de los gastos operativos del sector descansa en un alto nivel de empleo que alcanza a 395 mil trabajadores asalariados. Este valor representa el 3,7% del total del empleo no agrícola de la economía, el 9,4% del sector servicios y el equivalente a un tercio del empleo público del país en todos sus niveles –nacional, provincial y municipal–.



- *Una alta participación de voluntarios.* Si bien sólo contamos con valores estimativos, la participación de trabajadores voluntarios en el sector es considerable. La cifra total de voluntarios, incluyendo las actividades religiosas, es cercana a dos millones de personas para el año 1995. Si transformamos el aporte de trabajo voluntario en empleo full-time equivalente, obtenemos una cifra cercana a los 200 mil empleados que, sumada al empleo remunerado del sector, arroja una cifra global que supera las 506 mil personas. Esto representaría el 4,7% del total del empleo no agrícola de la economía argentina (Gráfico 3).



- Una significativa participación de voluntarios en diversas organizaciones religiosas. Además de los 395 mil empleados remunerados que exhibe el sector, hay cerca de 70 mil personas asalariadas que trabajan en instituciones religiosas. Por otra parte, si sumamos al millón y medio de voluntarios estimados para el sector, el voluntariado religioso que reúne a 1.190.000 personas, obtenemos una cifra total de 2.690.000 voluntarios (Gráficos 4 y 5).

Gráfico 4. Empleo en el Sector sin Fines de Lucro  
Participación en el Empleo  
(Por Región - 1995)

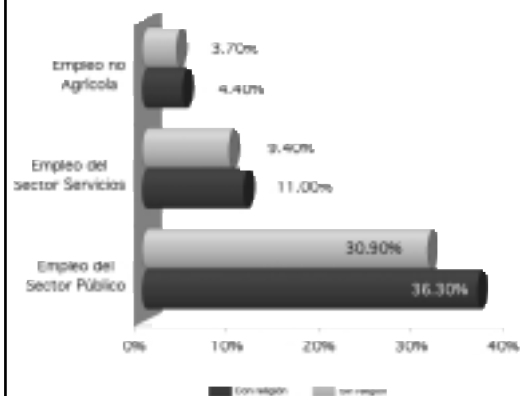
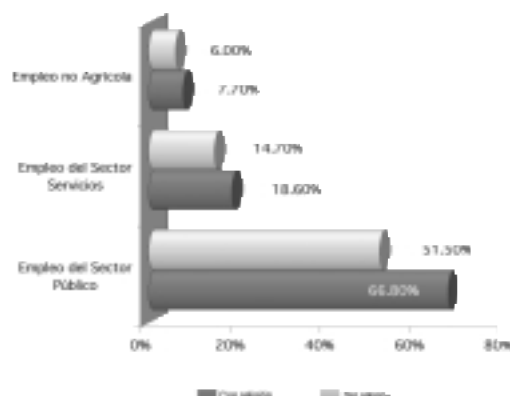


Gráfico 5. Recursos Humanos del Sector sin Fines de Lucro  
Participación en el Empleo  
(Por Región - 1995)



### 3.1.3. La Estructura de Ingresos del Sector Centralidad de la Venta de Servicios

A diferencia de la mayoría de los países estudiados por el Proyecto, las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina, al igual que en los demás países latinoamericanos, obtienen cerca de las tres cuartas partes de sus recursos de aranceles, cuotas e ingresos por la venta de servicios (Gráfico 6).

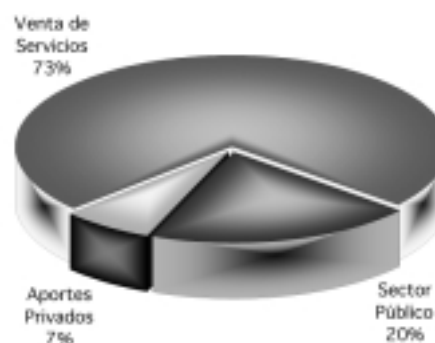
Específicamente, la información obtenida revela:

- *Una acotada aunque creciente participación del sector público.* A diferencia de lo que acontece en los países desarrollados, los aportes del sector público –incluyendo los aportes obligatorios a las obras sociales con los que se financian las prestaciones de salud de dichas instituciones y otros beneficios– suman el 20% de los ingresos del sector. Estas cifras revelan la existencia de modalidades diferentes de cooperación entre el Estado y el Tercer Sector. En Europa Occidental, por ejemplo, los aportes del Sector Público abarcan, en promedio, más del 50% de los ingresos del Sector Sin Fines de Lucro.
- *Un limitado peso de los aportes privados.* Las donaciones privadas proveen una porción menor de los ingresos del sector. Los aportes privados –que suman donaciones de individuos, empresas y fundaciones– abarcan el 7% del total de los recursos financieros (Gráfico 7).
- *Incremento de los aportes privados con la inclusión de voluntarios.* Aunque los pagos por la venta de servicios prevalecen como la principal fuente de ingresos del sector, el esquema se modifica con la inclusión del trabajo voluntario. En esta nueva configuración de ingresos, los aportes pri-

Gráfico 6. Ingresos del Sector sin Fines de Lucro  
- No incluye Voluntarios-  
Estructura de Financiamiento  
(Promedio 22 países - 1995)



Gráfico 7. Ingresos del Sector sin Fines de Lucro  
- No incluye Voluntarios-  
Estructura de Financiamiento  
(Argentina - 1995)



vados crecen sustancialmente del 7% al 21%, superando de esta forma los aportes del sector público, cuya participación cae del 20% al 17% (Gráfico 8).

- *Un nuevo escenario con la incorporación de las entidades religiosas.* Al incorporar a las instituciones religiosas, la estructura de financiamiento del sector se modifica, incrementándose la participación de los aportes privados que crecen del 7% al 19%. Si a esto sumamos los trabajadores voluntarios de las organizaciones religiosas, los aportes privados trepan al 32% de los ingresos totales del sector (Gráfico 9).

Gráfico 8. Ingresos del Sector sin Fines de Lucro  
-Incluye Voluntarios-  
Estructura de Financiamiento  
(Argentina - 1995)

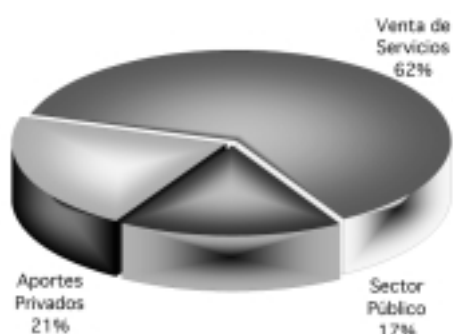
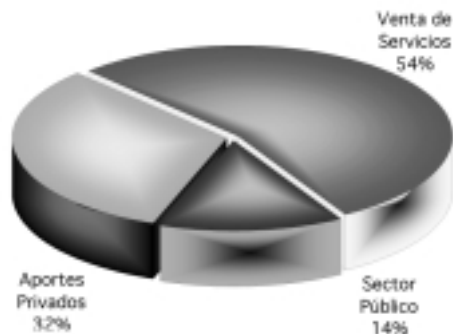


Gráfico 9. Ingresos del Sector sin Fines de Lucro  
-Incluye Voluntarios y Religión-  
Estructura de Financiamiento  
(Argentina - 1995)



- *Diferencias con el promedio general.* La estructura de ingresos del Tercer Sector en la Argentina no se diferencia demasiado del patrón regional; aunque difiere considerablemente del panorama exhibido por los restantes países comprendidos en el proyecto, particularmente por las naciones desarrolladas. En efecto, la venta de servicios es el elemento dominante en la base financiera global del sector en los 22 países estudiados, pero su importancia es en promedio sensiblemente menor que en la Argentina donde, como señalamos, alcanza al 73% de los ingresos (Gráficos 6 y 7).

La complejidad del financiamiento del sector se evidencia en las diferentes modalidades de obtención de recursos que se observan por subsectores y, también, en su interior.

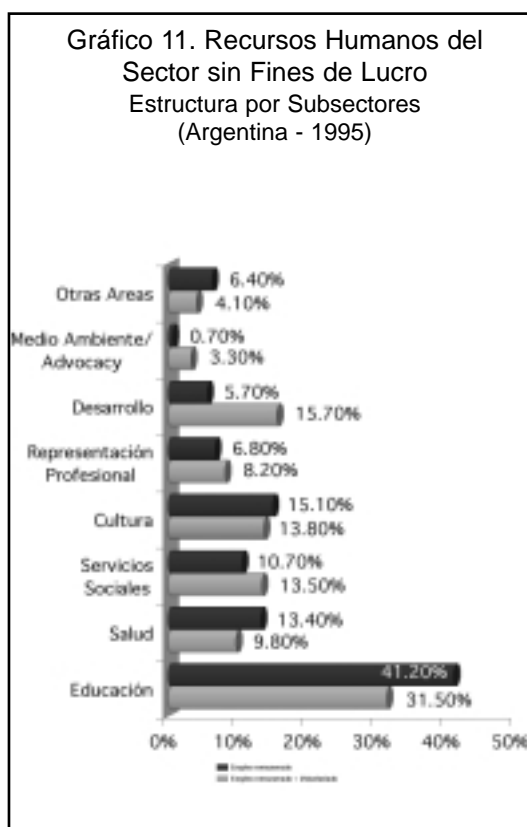
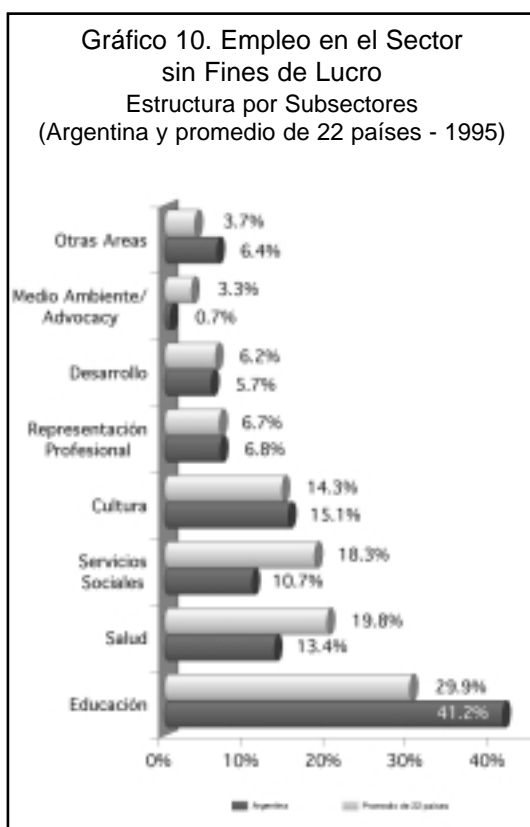
### 3.1.4. Análisis del Empleo por Subsectores: Predominancia del Subsector Educación

En forma similar a otros países latinoamericanos y al promedio de los veintidós países estudiados, en la Argentina el área de educación es la que exhibe una mayor participación en el Sector Sin Fines de Lucro, pero con una preeminencia muy superior.

Específicamente:

- *Más del 40% del empleo pertenece al área de educación.* De todas las actividades desplegadas por el Sector Sin Fines de Lucro en la Argentina, el área de educación –principalmente primaria y secundaria– es la que exhibe la mayor participación en el empleo. El 41% de la ocupación sin fines de lucro es generada por esta área. Se trata de un porcentaje comparable con el promedio regional (44%) y al igual que el anterior, es superior al promedio general que se ubica cerca del 30%. Esta situación refleja la firme tradición de escuelas religiosas, tanto de educación primaria como secundaria, en la región (Gráfico 10).
- *Una participación relativamente inferior de las áreas salud y servicios sociales en la generación de empleo.* Comparado con el promedio general que arrojan los 22 países estudiados, la participación de las áreas salud y servicios sociales en la generación de empleo del sector, es relativamente inferior. Así, mientras que estas áreas absorben en promedio el 38% del empleo del sector en los 22 países estudiados; para el caso argentino representan el 24% de los puestos de trabajo sin fines de lucro.
- *Presencia del Sector Sin Fines de Lucro en las asociaciones profesionales y la vida social.* Otra porción importante de empleo sin fines de lucro es generada por las áreas de cultura y recreación y por las asociaciones profesionales. Tomadas en conjunto, ambas áreas representan el 22% del empleo, distribuidas de la siguiente forma: 15% en actividades de cultura y recreación y 7% en asociaciones profesionales y sindicales. Estas cifras reflejan, para el caso de cultura y recreación, la importancia que los clubes sociales y deportivos han tenido en la sociedad argentina. En el caso de las asociaciones de representación profesional, las cifras revelan el peso del movimiento sindical y de las clases medias profesionales, que ha dado origen a una importante base institucional (Gráfico 10).

- *Una limitada participación del empleo en las áreas de desarrollo y “advocacy”.* La participación del empleo sin fines de lucro en las áreas de desarrollo, incidencia en políticas públicas (*advocacy*) y protección del medio ambiente es considerablemente inferior a la de las áreas educación, bienestar social, deportes y organizaciones profesionales. En conjunto, estas áreas absorben el 6% del empleo sin fines de lucro en el país, por debajo del 9,5% que exhibe el promedio general. Esta participación ofrece una imagen adecuada de la importancia económica relativa de las organizaciones típicamente denominadas ONG's respecto al resto del sector (Gráfico 10).
- *El patrón cambia con la inclusión de voluntarios.* El panorama descripto anteriormente cambia en forma considerable cuando se incluye la medición del trabajo voluntario. Concretamente la participación del área desarrollo en el empleo del sector trepa del 6% al 16% y las áreas de advocacy y medio ambiente, conjuntamente, pasan de menos del 1% al 3,3%. Asimismo, la participación del área de servicios sociales en el empleo total del sector aumenta del 11% al 14% si se incluye el trabajo voluntario (Gráfico 11).



## 4. Conclusiones

La información económica aquí presentada, producto del primer trabajo sistemático de estimación del tamaño del Tercer Sector en la Argentina, permite arribar a las siguientes conclusiones:

El Tercer Sector, entendido como el conjunto de organizaciones de la sociedad civil, se presenta como una vigorosa fuerza económica en términos de su aporte a la riqueza nacional y al empleo.

La estimación a la que se ha arribado es sólida, tanto por la metodología de abordaje –desarrollada por la Universidad Johns Hopkins–, como por las fuentes de información a partir de las cuales ha sido efectuada. Sin embargo, debido a que la base de información fundamental ha sido de origen censal, el relevamiento presenta la limitación de no dar cuenta en forma acabada de las organizaciones altamente informales que también conforman al sector. Es plausible que la inclusión de dichas organizaciones no variaría sustancialmente los resultados obtenidos en términos del aporte del Tercer Sector al Producto Bruto Interno y a los puestos de trabajo formales que el sector genera, sin que ello signifique restar valor a su contribución a la construcción de capital social en la Argentina.

La heterogeneidad es el rasgo dominante de las organizaciones que conforman el Sector Sin Fines de Lucro, considerando sus funciones, el tipo de servicios que prestan y sus características estructurales.

La estructura de ingresos de las organizaciones muestra un predominio de los fondos autogenerados por la venta de servicios, por las cuotas y aranceles abonados por los miembros y por lo recaudado en eventos y actividades sociales. Si bien el sector público en sus tres niveles –nacional, provincial y municipal– es una fuente relevante de fondos, particularmente en las áreas de salud y educación, su peso es significativamente menor al que exhibe en los países desarrollados. Por su parte, los aportes privados –individuos, fundaciones y empresas– son limitados, aunque su importancia aumenta marcadamente al incluir además de las contribuciones de carácter monetario, la valorización del tiempo de trabajo donado a las organizaciones por los voluntarios.

Los subsectores de mayor relevancia son aquéllos compuestos por organizaciones que proveen servicios personales altamente complejos como son la educación y la salud. En ambos casos las organizaciones del Tercer Sector coexisten con la oferta que emana de entidades del sector público y privado comercial y, en consecuencia, forman parte del peculiar *mix* de provisión de servicios sociales que caracteriza a éstas áreas en la Argentina.

Se observa que el claro predominio del subsector educación está estrechamente vinculado con las políticas públicas de sostenimiento de las entidades educativas privadas sin ánimo de lucro. A su vez, el peso del subsector salud tiene que ver, en buena medida, con el papel que desempeñan las obras sociales de derecho privado, a través de sus propios servicios o de la contratación con entidades de salud no lucrativas y, asociado a ello, con el desarrollo que han tenido los hospitales de colectividades en los principales centros urbanos del país.

Por su parte, los subsectores que mayoritariamente están conformados por entidades que producen servicios intangibles, tales como la promoción de derechos humanos y la defensa del medio ambiente, tienen un menor peso en el empleo y en la generación del Producto Bruto Interno. Sin embargo, debe dejarse constancia que su contribución a la construcción de ciudadanía y al desarrollo sustentable excede largamente a su aporte en términos estrictamente económicos.

Usualmente se considera desde la economía que “más es mejor”. En tal sentido, este estudio permite afirmar que la dimensión económica de las organizaciones sin fines de lucro es alta-

mente relevante. Sin embargo, desde una óptica que no subordina la importancia al tamaño, puede afirmarse que la significación de estas organizaciones también debe ser evaluada por su contribución a la integración de la sociedad, por su creciente papel en las diversas instancias de ejecución de políticas sociales y por su potencialidad para generar un espacio económico y social en el que predominen la reciprocidad y la solidaridad.





Andrea Campetella  
Inés González Bombal

# El Desarrollo Histórico del Sector Sin Fines de Lucro en Argentina: Debate con Algunos Modelos Teóricos

## 1. El Desarrollo Histórico del Sector Sin Fines de Lucro en Argentina: Debate con Algunos Modelos Teóricos

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

### 1.1. Teoría de las “Fallas” del Mercado y del Gobierno: Importancia de la Heterogeneidad Social o Cultural

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

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

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

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

En primer lugar, los inmigrantes sumaban a su condición de extranjeros su identidad de trabajadores, la que muchas veces primó sobre la nacionalidad en la conformación y funcionamiento de las asociaciones.<sup>2</sup> Según Coni (1917), no sólo gran parte de las mutuales existentes hacia 1914 eran de tipo “cosmopolita” –es decir, cuyos socios pertenecían a nacionalidades diferentes– sino que en aquellas de nacionalidades particulares existía un alto promedio de socios argentinos.

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

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

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

la sociedad en general. En conclusión, puede decirse que la “teoría de la heterogeneidad” sólo se cumple parcialmente en Argentina.

## 1.2. El Desarrollo del Sector no Lucrativo y la Teoría de la Oferta: El Rol de la Religión

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

- *Hipótesis 1: Cuanto mayor es el nivel de competencia de religiones, mayor es el desarrollo del sector no lucrativo.*
- *Hipótesis 2: Cuanto mayor es el nivel de la competencia religiosa, mayor es el desarrollo del sector no lucrativo en educación.*

Si bien la Constitución Nacional garantiza la libertad de cultos, Argentina es un país mayormente católico y el catolicismo es la religión oficial del Estado. La Iglesia Católica<sup>3</sup> es la única que comparte con el Estado, los municipios y las provincias el estatus de personas jurídicas de derecho público, y la Constitución Nacional establece un aporte del gobierno federal para su sostenimiento económico.

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

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

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

## Salud

En la época colonial, la Congregación Bethlemita de los Hermanos Hospitalarios introdujo las primeras prácticas médicas. A su vez, la Hermandad de la Santa Caridad –organización no congregacional, que incluía la participación de laicos– era central en la prestación de servicios médico-asistenciales a los más necesitados. Ambas organizaciones crearon y administraron los primeros hospitales y asilos. Una vez producida la Independencia, hacia la década de 1820 se produjo un movimiento secularizador que recortó parte del poder de la Iglesia. Como consecuencia, la Hermandad de la Santa Caridad y los Hermanos Bethlemitas fueron expropiados de sus hospitales y el Estado creó una nueva institución –la Sociedad de Beneficencia– para la administración de la política asistencial. De allí en más, el área de la salud será predominantemente manejada por el Estado. Hacia mediados de este siglo, durante el populismo, el Estado Benefactor compartió la responsabilidad sobre la salud de la población con los sindicatos, dando origen al sistema de obras sociales.

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

## Educación

En la década de 1880 se establecieron la ley de matrimonio civil, los registros civiles –con anterioridad, el único ente que registraba los nacimientos era la Iglesia– y un sistema educativo público y laico, que excluyó la educación religiosa de la enseñanza oficial. A partir de allí se desarrolló un largo conflicto entre Estado e Iglesia en el terreno educativo, que culminó en la década de 1960 cuando se estableció la educación laica oficial, pero se permitió y favoreció el desarrollo de la educación privada a través de subsidios –incluyendo en esta categoría a los establecimientos religiosos–.

## Bienestar Social

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

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

Cáritas es el organismo principal a través del cual la Iglesia Católica lleva a cabo acciones de bienestar social. El capítulo nacional de esta institución fue creado en 1956 por la Conferencia Episcopal Argentina, con los objetivos de ejercer la caridad pública y oficial de la Iglesia. Por un lado, Cáritas realiza funciones de mediación entre el Estado y los sectores más desfavorecidos, contribuyendo a distribuir subsidios a ancianos carenciados y gestionando el funcionamiento de comedores

infantiles dependientes del Estado. Por otro lado, realiza una gran variedad de actividades –desde comedores hasta microemprendimientos productivos– en forma independiente, financiadas autónomamente mediante colectas y donaciones de fundaciones extranjeras y empresas nacionales.

La dependencia económica de la Iglesia Católica, quien recibe aportes del Tesoro Nacional establecidos por la Constitución, está siendo actualmente discutida en Argentina. Confluyen para esto los procesos de ajuste económico y la propia iniciativa de algunos sectores eclesiásticos, que consideran que la independencia económica de la Iglesia le permitirá una mayor autonomía política del gobierno de turno.<sup>4</sup>

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

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

### 1.3. Teoría de la Interdependencia: El Rol del Estado

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

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

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

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

Cooperativas y mutuales estuvieron entonces en sus comienzos al margen de toda regulación por parte del Estado. Si bien las primeras instituciones fueron creadas a mediados del siglo XIX, la primera ley de cooperativas fue sancionada recién en 1926 y la primera ley de mutuales en 1946. La sanción de estas leyes fue expresión de los comienzos de una progresiva intervención del Estado, en un contexto político restrictivo.<sup>5</sup> En 1937 se creó el Registro Nacional de Asistencia Social, con el fin de controlar a las organizaciones proveedoras de asistencia y regular el otorgamiento de subsidios por parte del gobierno nacional. En ese mismo año se sancionó la primera Ley de Impuesto a los Réditos, la cual establecía exenciones para las sociedades cooperativas y para todas aquellas entidades civiles que no distribuyeran ni su patrimonio ni sus réditos entre los socios.

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

El Decreto 23.852 de 1945 sancionó el régimen legal para las asociaciones profesionales de trabajadores, a partir de considerar “innegable la importancia que reviste la colaboración del Estado y de las asociaciones profesionales y necesario proteger los derechos de los trabajadores a asociarse, evitando y reprimiendo todo acto de los empleadores tendiente a impedir o dificultar el libre ejercicio de estos derechos”. Este decreto estableció la libertad sindical, junto con el estatus de “personería gremial” otorgado a

aquellos sindicatos más representativos. Sólo los sindicatos con personería gremial eran considerados como legítimos representantes de los trabajadores ante el Estado y los empleadores, lo que redundó en la conformación de grandes sindicatos por rama de actividad, íntimamente vinculados al Estado. Además, este decreto también autorizaba la creación de toda una serie de instituciones sin fines de lucro en torno a los sindicatos, como instituciones de previsión y asistencia social, colonias de vacaciones, comedores, sanatorios, hospitales, cooperativas de producción, consumo, crédito y vivienda, bibliotecas, escuelas técnicas y talleres.

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

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

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

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

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

mo órgano único de fiscalización y promoción de las mutuales. Dos años más tarde se sancionó la Ley 20.321 de asociaciones mutuales.

- En 1972 se sancionó la Ley 19.836 sobre fundaciones, que hasta ese momento no contaban con regulación específica, sino que se regían por las disposiciones generales del Código Civil.
- En 1973 se sancionó una nueva Ley de Cooperativas (Nº 20.337), que reemplazó a la sancionada en 1926. Al igual que para las mutuales, esta ley estableció un órgano nacional único de fiscalización y promoción, el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC).<sup>6</sup>
- En 1973 se sancionó la Ley 20.628 de Impuesto a las Ganancias, que reemplazó a la Ley de Impuesto a los Réditos de 1937. En su artículo 20 esta ley reconoce exenciones para las sociedades cooperativas, mutuales, instituciones religiosas, asociaciones civiles y fundaciones.

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

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

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

Las organizaciones vecinales son la herencia de la densa trama asociativa generada, entre fines del siglo pasado y principios de este siglo, a partir de la inmigración y el desarrollo urbano. En la actualidad, aunque estas organizaciones tienen escasa visibilidad pública –ya que su impacto queda circunscripto al ámbito local– son de gran importancia, debido a su amplia distribución geográfica y a su cercanía con las necesidades de la



comunidad. A nivel legal, pueden estar inscriptas como asociaciones civiles en la Inspección General de Justicia, aunque por lo general estén bajo normativa municipal como sociedades de fomento. Este estatuto legal les otorga un radio de acción geográfico determinado, remarcando así su carácter local.

Las asociaciones vecinales han estado en una estrecha y particular relación con el Estado, que suele describirse bajo el concepto de clientelismo político. El clientelismo es una práctica que no se ha mantenido exactamente igual a lo largo de la historia argentina.<sup>7</sup> Sobre todo a partir del peronismo, el clientelismo parece haber ido más allá de un simple intercambio de favores por votos, para articular una densa red informal de distribución de recursos y de creación de lealtades políticas, que es necesario comprender, ya que tiene una profunda raigambre en la política argentina.<sup>8</sup> La red de relaciones entre organizaciones vecinales, Estado municipal y agrupaciones partidarias es hoy una de las principales modalidades de distribución de asistencia social, que no siempre asume un carácter formal. Las organizaciones vecinales parecen ser de vital importancia tanto en las nuevas áreas urbanizadas como en los barrios carenciados, en tanto son las principales responsables de proveer servicios públicos y asistenciales. Su vitalidad decrece cuando, tal como ocurre en la Capital Federal, se consolida la urbanización, se pierden las formas más primarias de sociabilidad barrial y los servicios brindados directamente por organismos públicos o adquiridos en el mercado.

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

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

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

Oscar Grillo (1995) examina las condiciones en que las asociaciones vecinales cumplen con el rol de enlazar las demandas de la base social con el Estado. Según Grillo, tanto el Estado como los partidos políticos ejercen restricciones sistemáticas al acceso a los

recursos públicos por parte de las asociaciones, que redundan a su vez, por parte de estas últimas, en el desarrollo de diversas estrategias adaptativas. Este autor también señala que, luego de la transición democrática, los partidos políticos progresivamente pasaron a funcionar como prolongaciones burocráticas del Estado. En el nivel de los barrios, esta burocratización de los partidos habría reforzado la tendencia a crear clientelas territoriales como medio de zanjar la disputa electoral.

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

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

#### 1.4. Teoría sobre “Los Orígenes Sociales de la Sociedad Civil” <sup>9</sup>

No conformes con el estado de las teorías propuestas para explicar el desarrollo del sector no lucrativo, Salamon y Anheier han formulado la denominada “teoría sobre los orígenes sociales de la sociedad civil”. Esta teoría aspira a superar el sesgo “economicista” de los modelos anteriores al inspirarse en el clásico libro de Barrington Moore (1966) sobre los orígenes sociales de la democracia y el fascismo, y más recientemente en el trabajo de Gosta Esping-Andersen (1990) sobre los diversos tipos de Estado de Bienestar. Ambos trabajos plantean relaciones causales complejas entre fenómenos sociales, políticos e institucionales para explicar la aparición de determinados resultados históricos, como es el caso de la democracia o el Estado de Bienestar. Moore identifica diferentes “vías” que vincula con diversas relaciones establecidas entre clases sociales. Esping-Andersen, con un razonamiento similar, nos habla de distintos “regímenes” dentro del amplio concepto de Estado de Bienestar: el “liberal”, el “corporativista”, el “social-demócrata”. Ambos autores, clásicos en su materia, nos hablan de contextos históricos e institucionales dentro de los cuales son posibles la democracia o el fascismo, tal o cual régimen de Estado de Bienestar. Este modo de proceder es asimilado por Salamon y Anheier para aplicarlo a una interpretación alternativa sobre el desarrollo del sector no lucrativo. Así establecen la siguiente tipología: <sup>10</sup>

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

A los fines de pensar posibles aplicaciones de la teoría de los orígenes sociales al caso argentino, nos centraremos en el período abierto por el populismo a mediados de la década del '40. Esta elección se fundamenta en que en esa etapa se expandió un Estado de Bienestar que integró a la gran mayoría de la población a la ciudadanía, y se inauguraron tendencias en la economía, la política y la sociedad que perduraron hasta entrados los años noventa.

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

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

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

Por su parte, para la expansión de las políticas sociales el Estado no buscó preservar mecanismos “pre-modernos”<sup>11</sup> sino que, al contrario, inauguró nuevas modalidades de prestación de servicios de bienestar social e hizo “causa común” con organizaciones del sector no lucrativo vinculadas a los integrantes de la nueva coalición. A su vez, esta interrelación también tuvo rasgos particulares, en tanto se resolvió en una expansión de la esfera de lo estatal y en la inserción de las organizaciones del tercer sector dentro de instancias que supusieron una extrema labilidad entre lo público y lo privado.

Por otra parte, en el modelo corporativista cristalizado bajo el peronismo las organizaciones de la sociedad civil cumplieron una función política que no es del todo visible dentro de la teoría de los orígenes sociales, teoría que enfatiza, en cambio, la función de estas organizaciones como proveedoras de bienes o servicios. El peronismo inauguró una relación entre organizaciones de la sociedad civil y política más allá del sistema de partidos –evidenciado por ejemplo en las unidades básicas– que asignó a estas organizaciones la función de difundir la filiación al peronismo en el nivel nivel de la comunidad y los barrios.<sup>12</sup>

Este modelo corporativista estableció rasgos estructurales en la economía, la sociedad y la política que sobrevivieron al derrocamiento del peronismo en 1955. Es recién a partir de la reinstalación de la democracia en la década de 1980, y de las reformas estructura-

les iniciadas a principios de 1990, que el modelo corporativista ha comenzado a modificarse.

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

En principio, como en el caso de la aplicación del modelo corporativista, actualmente parece cumplirse la hipótesis más general que el modelo liberal enuncia: bajo gasto social del Estado, sector no lucrativo desarrollado. Algunas de las tendencias actuales que confirman esta hipótesis son la estabilización económica bajo la hegemonía de una economía de libre mercado, la consecuente retracción de las funciones clásicamente atribuidas al Estado en el bienestar social y la creciente visibilidad pública de las organizaciones no lucrativas. Asimismo, el sector no lucrativo está siendo definido como aliado estratégico en la implementación de políticas sociales por parte del Estado y también está siendo valorizado desde el sector privado, a través del nuevo fenómeno de la “responsabilidad social de las empresas” o “filantropía empresarial”.

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

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

En segundo lugar, el modelo liberal presupone, por parte de la sociedad, una posición ideológica contraria a la extensión del Estado en sus funciones sociales y una preferencia por las iniciativas voluntarias. En Argentina, nuevamente es necesario tener en cuenta la dimensión política del problema. El retiro del Estado de las funciones de bienestar social no es resultado de un consenso cultural, sino primordialmente una imposición de la crisis económica y las reformas estructurales iniciadas a partir de 1990. La responsabilidad del Estado en el bienestar social de la población sigue siendo en Argentina un valor sostenido por la mayoría del universo asociativo y por la opinión pública en general. En tercer lugar, la teoría de los orígenes sociales establece que el modelo liberal es concurrente, en el nivel de las fuerzas sociales, con el fortalecimiento de las clases medias. Por el contrario, en Argentina parecen crecer las asociaciones en un momento en que las clases medias están reduciéndose seriamente, a partir del fenómeno denominado “nueva pobreza” (Minujin, 1992).<sup>13</sup>

En cuarto lugar, la nueva tendencia del *partnership* entre Estado y organizaciones sin fines de lucro en las políticas sociales todavía es un fenómeno que requiere de investigaciones para comprobar si redundará en un fortalecimiento del sector sin fines lucro o si

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

Por último, en relación con el fenómeno de la “responsabilidad social de las empresas” o “filantropía empresaria”, las reformas económicas han permitido a los grupos económicos una capacidad de acumulación de ganancias inexistente en el modelo corporativista-populista anterior. Todavía está por verse en qué medida estas nuevas posibilidades de acumulación de las empresas se verán reflejadas en acciones filantrópicas o de bien común. En este aspecto, Bustelo (1996) afirma que, al menos por ahora, las nuevas responsabilidades asumidas por el sector privado no son proporcionales con su creciente rol en el desarrollo *vis-à-vis* la retirada del Estado. Esta apreciación parece ser confirmada por un estudio reciente sobre el vínculo entre empresas y sociedad civil en Argentina (Roitter, 1996). Este estudio establece que en las acciones empresarias dirigidas a la comunidad predomina el asistencialismo de corte más tradicional sobre el desarrollo y la inversión social; que tienen un lugar creciente las iniciativas ligadas directamente con estímulos al proceso de producción y limitadas al personal de la empresa y que tiene gran importancia el financiamiento de actividades culturales, cuyos destinatarios finales son los sectores de altos ingresos.

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

## 1.5. Otras Teorías: Introduciendo el Debate en la Tradición de las Ciencias Sociales Latinoamericanas

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

Diversas teorías han sido desarrolladas a fin de explicar y caracterizar el fenómeno del populismo.<sup>14</sup> Una primera perspectiva explica el surgimiento del populismo a partir de la teoría de la modernización. En esta perspectiva, los movimientos populistas constituirían

“disfunciones” en la transición de sociedades agrícolas-tradicionales a sociedades industriales-modernas que tuvo lugar entre 1945 y 1960. El correlato de esta transición a nivel de la política habría sido el cambio desde sistemas políticos de participación restringida hacia sistemas de participación ampliada. La particularidad del populismo residiría en que esta ampliación del sistema político no se habría producido por medio de las formas clásicas de representación democrático-liberales, sino por medio de movimientos nacional-populares ligados a un líder carismático.<sup>15</sup>

Una segunda perspectiva explica el populismo a partir del rol fundamental del Estado. En este caso, el Estado asumiría el lugar de una débil burguesía nacional y cumpliría un rol estratégico en la constitución de actores sociales, en el desarrollo económico y en la integración nacional.<sup>16</sup>

Una tercera perspectiva interpreta el populismo como una particular articulación entre economía y política en un momento histórico determinado. Los populismos habrían sido entonces movimientos políticos ligados a las economías redistribucionistas surgidas a partir del modelo de industrialización sustitutiva, que a su vez habrían sido el efecto de la crisis de 1930 y del posterior cierre de las economías de los países centrales. En esta perspectiva, el apoyo de las clases trabajadoras al populismo se explica a partir de la redistribución del ingreso, del desarrollo de legislación laboral y de la emergencia de sistemas nacionales de seguridad social. Por su parte, la alianza de clases establecida entre los pequeños y medianos empresarios, los sindicatos y el Estado es explicada a partir de la necesidad de fortalecer el mercado interno y aumentar el consumo.<sup>17</sup>

Finalmente, otras perspectivas enfatizan la dimensión política de los movimientos populistas y los interpretan primordialmente como fenómenos de ampliación de la ciudadanía a través de los derechos sociales.<sup>18</sup> En este sentido, Wanderley Dos Santos (1988) señala que en América latina la incorporación de las mayorías populares a la política operó más a través de la legislación laboral y los derechos sociales, que por medio de los derechos políticos, lo que obligaría a re-pensar las condiciones de la institucionalidad liberal en estos países.

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

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

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

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

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

## Consideraciones Finales

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

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

Contrario al par libertad individual-Estado mínimo del modelo liberal, bajo el patrimonialismo el Estado fue la herramienta de construcción de la nación liderada por la oligarquía y bajo el populismo fue la fuente de identidad colectiva de la gran mayoría de la población -el

pueblo—. La integración de la población se dio bajo el populismo por medio de la ciudadanía social antes que por la ciudadanía política, esto es, por la legislación laboral y las políticas sociales antes que por la ley y el voto.<sup>19</sup> Y finalmente, la representación como lazo político entre gobernantes y gobernados fue bastardeada a través de los mecanismos del fraude electoral, los golpes de Estado y la proscripción política;<sup>20</sup> y además jaqueada por el populismo, que privilegió la relación directa entre el líder y las masas y la presencia efectiva del pueblo en la plaza pública.

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

En el caso argentino, entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la provisión de servicios por organizaciones no lucrativas se insertó en un orden patrimonialista, en el que convivieron sociedades de beneficencia vinculadas en forma personalista al Estado y organizaciones de inmigrantes, ignoradas —y muchas veces perseguidas— por el Estado, cuyos miembros se encontraban, además, excluidos del sistema político. Hacia mediados de siglo, bajo el populismo, el sector no lucrativo asumió, a través de los sindicatos y las obras sociales, un rol fundamental en la provisión de servicios, pero lo hizo en fuerte vinculación con el Estado de Bienestar, conformando sistemas nacionales de seguridad social y asistencia médica y, por lo tanto, alejándose claramente del modelo liberal. El populismo también acentuó las diferencias con este modelo en relación con la función política de las asociaciones civiles, a través del papel asignado a las unidades básicas u “organizaciones libres del pueblo” en la inserción del peronismo en el ámbito de la comunidad. Esta función política de las organizaciones de la sociedad civil, concebida en términos de impulsar el cambio social predicado por una doctrina hacia todos los niveles de la sociedad —antes que en términos de fortalecer el pluralismo democrático— encontró su máxima expresión en las décadas de 1960 y 1970. En este período, caracterizado por la profunda inestabilidad institucional, los gobiernos autoritarios y la proscripción política, el rol de las asociaciones —sobre todo aquellas vinculadas a los movimientos populares— fue incluido dentro de diversos proyectos de transformación y revolución social, que muchas veces apelaron a la violencia política.

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

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



## Notas

- 1 Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationality. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*. Vol 9, Nº 3, 1998.
- 2 En gran parte de los casos, los inmigrantes también eran militantes anarquistas o socialistas. El internacionalismo sustentado por estas ideologías —es decir, la identidad basada en la pertenencia de clase más allá de la nacionalidad— también influyó en la conformación de un sector asociativo “no sectario”.
- 3 El caso de la Iglesia Católica es el de una figura de derecho público no estatal.
- 4 Cabe aclarar que si la Iglesia renuncia a los fondos estatales establecidos constitucionalmente, esto no incluiría los subsidios del Ministerio de Educación otorgados a los colegios católicos. Estos subsidios no son un privilegio de la Iglesia Católica, sino que son aportes del gobierno nacional a los que todos los establecimientos de enseñanza privada pueden acceder.
- 5 Luego de la apertura del sistema político en 1912, el golpe de Estado de 1930 volvió a instaurar gobiernos conservadores sostenidos mediante elecciones fraudulentas y la proscripción política.
- 6 En 1996 el INAC y el INAM se fusionaron, constituyendo el INACyM, órgano que actualmente fiscaliza cooperativas y mutuales.
- 7 Como ha sido expuesto en el capítulo histórico, el clientelismo político se originó bajo el patrimonialismo y se desarrolló bajo los primeros gobiernos radicales. Sus protagonistas fueron los caudillos de barrio o caudillos electorales, líderes locales que articulaban una amplia gama de servicios en sus zonas de influencia a cambio de manipular un determinado número de votos.
- 8 Ver Auyero (1996) (1997).
- 9 Como lo indica el título mismo, en esta teoría los autores dejan de lado la noción de sector no lucrativo y avanzan hacia una interpretación de los orígenes sociales de la sociedad civil. El salto entre uno y otro concepto no está claramente explicitado y presenta problemas que, a juicio nuestro, deben ser señalados: (a) la noción de sector no lucrativo y el concepto de sociedad civil no son lo mismo. Si bien puede haber puntos de intersección entre ambos, esto requiere un análisis teórico que no se encuentra aún fundamentado por los autores; (b) la teoría de los “orígenes sociales de la sociedad civil” incluye elementos históricos, sociales e institucionales en su formulación, pero el referente empírico que se utiliza para constatar la correspondencia a la anterior noción de sector no lucrativo; (c) el desarrollo del sector no lucrativo aparece directamente vinculado a la cuantificación de los servicios prestados, enfatizando dentro de éstos los ligados a salud y educación; (d) existe menor énfasis otorgado a otras funciones llevadas adelante por las organizaciones tales como el advocacy, el control de políticas públicas, la expresión cultural, la representación de identidades sociales, etcétera. Estas dimensiones no pueden ser soslayadas a la hora de formular un vínculo entre el desarrollo de asociaciones y el concepto de sociedad civil.
- 10 Ver Tabla III y Tabla VI en op cit, pág. 228 y 240.
- 11 La disolución de la Sociedad de Beneficencia en 1946 fue un símbolo del desplazamiento de las elites tradicionales y sus mecanismos “pre-modernos” de bienestar social.
- 12 Esta función política pasó a primer plano durante el ciclo de inestabilidad institucional y violencia política que siguió al derrocamiento del peronismo en 1955.
- 13 Por otro lado, históricamente, los sectores populares parecen haber sido los principales impulsores del sector no lucrativo. Tanto las sociedades mutuales de fines del siglo pasado, como las sociedades barriales de la década de 1920, como las organizaciones creadas bajo el populismo fueron desarrolladas primordialmente por los sectores populares.
- 14 Ver Svampa (1996).
- 15 Ver Germani (1962).
- 16 En esta línea de interpretación se encuentran la obra de Alain Touraine sobre las sociedades latinoamericanas y de Francisco Weffort para el caso brasileño.
- 17 Una interpretación clásica del populismo desde este enfoque se encuentra en Murmis y Portantiero (1971).
- 18 Este enfoque centrado en la ciudadanía y la justicia social puede verse para el caso del peronismo en Torre (1990) y James (1990).
- 19 Wanderley Dos Santos (1988) señala las siguientes diferencias entre los países centrales y los países latinoamericanos en relación con la adquisición de ciudadanía: (a) el proceso de incorporación política de las grandes masas antecedió al proceso de institucionalización de la competencia política en un régimen estable; (b) la política social fue utilizada como un instrumento para lograr la solución de problemas distributivos en un contexto de baja institucionalización liberal; (c) la construcción de la identidad colectiva de los principales actores sociales se dio antes que la estabilización liberal.
- 20 Estos mecanismos fueron una constante a lo largo de la historia argentina. Si el fraude electoral fue característico del orden patrimonialista, a partir de 1930 se sumaron los golpes de Estado y la proscripción política, que alcanzaron su máxima expresión luego del derrocamiento del peronismo en 1955.

## Bibliografía

- AUYERO, JAVIER (1996) (1997)  
*La doble vida del clientelismo político*. Sociedad 8, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.  
*¿Favores por votos?* Buenos Aires, Editorial Losada.
- BUSTELO GRAFFIGNA, EDUARDO (1996)  
*El abrazo. Nuevas relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales en la Argentina*. L'Ordinaire Latino Americain 165-166, Argentina, IPEALT - Université de Toulouse - Le Mirail.
- CONI, EMILIO (1917)  
*Asistencia y previsión social. Buenos Aires caritativo y previsor*. Buenos Aires, E. Spinelli.
- DOS SANTOS, WANDERLEY (1988)  
*Genese e apocalipse. Elementos para una Teoría da crise institucional latino-americana*. Novos Estudos 20, São Paulo.
- ESPING ANDERSEN, G. (1990)  
*The Three Worlds of Welfares Capitalism*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- FAVERO, LUIGI (1985)  
*Las escuelas de las sociedades italianas en la Argentina (1860-1914)*. En Devoto, F. - Rosoli, G. (ed.): *La inmigración italiana en la Argentina*. Buenos Aires, Biblos.

- GERMANI, GINO (1962)  
*Política y Sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Paidós.
- GONZÁLEZ BOMBAL, INÉS (1988)  
*Los vecinazos. Las protestas barriales en el gran Buenos Aires, 1982-83*. Colección Hombre y Sociedad, N° 14, Buenos Aires, Ediciones del IDES.
- GRILLO, OSCAR (1995)  
*Las asociaciones vecinales en Buenos Aires. Restricciones sistemáticas y experiencias concretas*. En THOMPSON (ed.): *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires, UNICEF - Losada.
- JAMES, DANIEL (1990)  
*Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora 1946-1976*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- MINUJÍN, A. (ed.) (1992)  
*Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires, UNICEF - Losada.
- MOORE, BARRINGTON JR. (1966)  
*Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press, Boston, Massachusetts.
- MURMIS, M. - PORTANTIERO, J. C. (1971)  
*Estudios sobre los orígenes del Peronismo*. México, Siglo XXI.
- PALERMO, VICENTE (1990)  
*Partidos políticos, actores sociales y Estado en la escena local. La región metropolitana en la naciente democracia (1984-1989)*. Buenos Aires, Mimeo.
- PUIGGRÓS, ADRIANA (1990)  
*Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires, Editorial Galerna.
- ROITTER, MARIO (1996)  
*La razón social de las empresas. Una investigación sobre los vínculos entre empresa y sociedad en la Argentina*. Documento 115, Buenos Aires, CEDES.
- SALAMON, L. - ANHEIER, H. (1998)  
*Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationality*. Voluntas: International Journal of voluntary and Nonprofit Organizations. Vol 9, N° 3.
- SILVA, JUAN (1995)  
*El ciudadano en su laberinto. Sociedades de fomento barrial y entidades de bien público*. En THOMPSON (ed.): *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires, UNICEF - Losada.
- SMULOVITZ, CATALINA (1997)  
*La investigación sobre el Tercer Sector: el sur también existe*. En Informe ISTR, Baltimore, ISTR.
- SVAMPA, MARISTELLA (1996)  
*Populismo y Peronismo: Algunas interpretaciones sobre el fenómeno peronista*. San Miguel, Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Mimeo.
- TORRE, JUAN CARLOS (1990)  
*LA VIEJA GUARDIA SINDICAL*. BUENOS AIRES, Editorial Sudamericana.
- WEISBROD, B. (1977)  
*The voluntary nonprofit sector*. Lexington Books, Lexington, Massachusetts.

# Análisis de Algunos Subsectores

## El Impacto Social de los Hospitales Sin Fines de Lucro Candelaria Garay

### 1. Introducción

El propósito de este trabajo es avanzar mas allá de la caracterización estructural del sector sin fines de lucro, para analizar el impacto de su actividad en un área concreta: el subsector salud. A tal fin, nos concentraremos en un caso particular de organizaciones: los hospitales sin fines de lucro; y aplicaremos para su estudio los lineamientos metodológicos elaborados por el Proyecto Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro coordinado por la Universidad Johns Hopkins. Dicha metodología identifica una serie de funciones, definidas como contribuciones, y una serie de limitaciones, que la literatura pertinente atribuye a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL)<sup>1</sup>. Es a través de estas funciones y limitaciones que se evaluará el impacto social de los hospitales, como un caso ilustrativo del funcionamiento de las organizaciones del sector no lucrativo en Argentina

Por diversos motivos que serán expuestos a lo largo del trabajo, veremos que evaluar el impacto de las OSFL en general y de nuestro objeto de estudio en particular no es tarea fácil. En esta introducción, mencionaremos específicamente los inconvenientes que la escasez de información sobre dichas organizaciones presenta para nuestro estudio.

Examinar el desempeño de los hospitales sin fines de lucro pone en evidencia, entre otras cosas, la falta de estudios sobre las organizaciones prestadoras de servicios de salud en general. Por ejemplo, evaluar cuál es el peso cualitativo de los hospitales sin fines de lucro y cuáles son sus ventajas comparativas con relación a las instituciones públicas o lucrativas no es sencillo, dado que también para estas últimas la falta de investigaciones y de estadísticas es notoria<sup>2</sup>. A esto se suma la escasa información producida por las entidades de contralor de las OSFL<sup>3</sup>. Las consecuencias de esto último para un análisis como el aquí planteado se plasman en la falta de datos primarios y de información acerca del efectivo carácter sin fines de lucro de los servicios que prestan dichas organizaciones. Esto genera sospechas acerca de la existencia de normas no escritas y prácticas contrarias al cumplimiento de los objetivos institucionales propios de los hospitales sin fines de lucro. Por lo tanto, la ausencia de información socava la posibilidad de establecer proposiciones conclusivas acerca del funcionamiento concreto de las organizaciones que operan en el campo de la salud y, en particular, de los hospitales sin fines de lucro.

Debido a las limitaciones mencionadas nos hemos ceñido a la realización de un estudio exploratorio, basado en el relevamiento y análisis de la información disponible, y en la generación de información a través de una serie de entrevistas y grupos focales que contaron con la participación de expertos en el tema. Este diseño nos ha permitido elaborar hipótesis y pre-

sentar argumentos tentativos sobre las contribuciones y limitaciones de los hospitales sin fines de lucro, que requerirán de una posterior verificación.

A continuación presentamos, en primer lugar, una introducción al universo de las OSFL que prestan servicios sociales en general, y al sub-sector hospitalario en particular. En segundo término, analizamos las contribuciones de este sub-sector de acuerdo a las funciones específicas establecidas por el Proyecto Comparativo para el sector no lucrativo *in toto*: función servicio, innovación, cambio social, expresión de intereses y construcción de la comunidad. En tercer lugar, exploramos las limitaciones de los hospitales en los siguientes aspectos que fueran definidos, también, por el Proyecto: ausencia de recursos económicos, falta de profesionalismo, ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, paternalismo y particularismo. Finalmente, presentamos unas breves conclusiones que intentan resumir las observaciones vertidas, en el contexto de la actual reforma del sector salud en Argentina.

## 2. Las OSFL en la provisión de servicios sociales: el sub sector hospitalario

Las organizaciones sin fines de lucro han cumplido tradicionalmente un rol destacado en la provisión de servicios sociales. Con el desarrollo de políticas de bienestar, a partir de mediados de la década del '40, este rol se mantuvo, pero bajo nuevas formas debido a la inclusión de algunas de estas instituciones en sistemas articulados por el Estado a nivel nacional. El nuevo escenario surgido a partir de la intervención estatal supuso, en algunos casos, una fusión de los límites entre las esferas de lo público y lo privado <sup>4</sup>.

Por otro lado, si bien el papel central adquirido por el Estado no implicó la “desaparición” de las OSFL, sí dificultó su visibilidad social como tales. Efectivamente, la existencia de un Estado proveedor de servicios en gran escala redundó a nivel del imaginario social en una marcada polaridad entre lo público y lo privado, en que la primera categoría fue asociada al Estado y a la gratuidad de los servicios y la segunda al mercado y al cobro de los servicios. En esta polaridad no quedó espacio para la identidad particular de las OSFL. Consecuentemente, éstas fueron “vistas” como organizaciones de mercado, en el caso de las más grandes y profesionalizadas; o directamente, en el caso de las más pequeñas, no han sido percibidas como agentes relevantes en la provisión de bienestar.

Actualmente se están produciendo profundos procesos de reforma de la economía y del Estado, que suponen una retracción de este último de las funciones que le eran clásicamente atribuidas en el bienestar social de la población. Este retroceso ha reabierto el espacio para el accionar en forma más independiente de las OSFL, accionar que aún no tiene contornos demasiado definidos. Esto es así debido a que, si bien las OSFL están comenzando a ser valoradas por el Estado como agentes eficientes en la aplicación del gasto social, todavía no existen marcos institucionales estables y autónomos, así como tampoco se han implementado mecanismos que hagan público y transparente el manejo y la distribución de dichos recursos.

Dentro del universo de OSFL dedicadas a la prestación de servicios sociales, el área salud presenta una gran complejidad y riqueza institucional, por lo que, en nuestro parecer, es un punto de partida óptimo para avanzar en la evaluación del impacto social del sector sin fines de lucro. Específicamente, nos concentraremos en el sub-sector hospitalario. En este segmento converge el accionar de varios tipos de organizaciones sin fines de lucro: mutuales, hospitales –entre los que se encuentran aquellos originados por las colectividades de inmigrantes–, fundaciones médicas y los hospitales de obras sociales.

Además, los actuales procesos de reforma que afectan al sector salud están redefiniendo los

roles del Estado, las organizaciones sin fines de lucro, las entidades de la seguridad social médica y las organizaciones con fines de lucro. En este contexto, creemos que el análisis del subsector hospitalario, con su complejidad institucional, es fundamental.

Finalmente, una evaluación del impacto de estas organizaciones contribuirá a su visibilidad pública, pues la polaridad “público-privado” mencionada hace que en el área de prestación de servicios de salud las organizaciones sin fines de lucro no sean vistas como actores relevantes o no sean distinguidas por su carácter particular.

## 2.1. Tipos de Instituciones Hospitalarias sin Fines de Lucro

El heterogéneo abanico de OSFL que gestionan hospitales puede ser clasificado tanto por el ordenamiento legal de sus organizaciones, como por los tipos de instituciones tal cual estos son reconocidos desde una *perspectiva de uso social*<sup>5</sup>: hospitales de colectividades, fundaciones médicas, mutuales, cooperativas médicas, etc. Sin embargo, ambas modalidades de clasificación se superponen y las categorías resultantes no son excluyentes. A continuación presentaremos una clasificación posible de las instituciones sin fines de lucro que prestan servicios de internación, aclarando en cada caso cuál es el estatus legal correspondiente.

### Hospitales Sin Fines de Lucro

Generalmente nos referimos bajo esta denominación a los hospitales religiosos y a los de colectividades. Estos últimos son las instituciones más visibles de esta categoría y, como sucede con las instituciones sin fines de lucro más grandes y profesionalizadas que prestan servicios en este campo, en general son “vistos” como instituciones lucrativas.

Los primeros hospitales de colectividades datan de la segunda mitad del siglo pasado y son instituciones pioneras en la provisión de servicios de salud. En su mayoría están organizados legalmente como asociaciones civiles, aunque también hay instituciones que operan bajo la forma de mutuales (Asociación Israelita de Beneficencia y Socorros Mutuos Ezrah; Hospital Español de Mendoza etc.).

Podemos definir a los hospitales sin fines de lucro desde una visión estricta e incluir sólo: sanatorios y hospitales religiosos y hospitales de colectividades. Otra posibilidad es adoptar una definición ampliada e incorporar bajo esta categoría a todas las organizaciones que prestan servicios de internación. En este caso, además de los hospitales religiosos y de colectividades, se incluirían también las fundaciones médicas y los hospitales y clínicas de obras sociales. A lo largo del presente trabajo, privilegiaremos el uso de esta última definición.

### Fundaciones Medicas

Si bien hay fundaciones que son muy reconocidas por desarrollar tareas de investigación y por la calidad de los servicios que prestan, las fundaciones medicas en su conjunto tienden a generar grandes suspicacias sobre su carácter sin fines de lucro<sup>6</sup>.

Podríamos distinguir dos grandes tipos de fundaciones que prestan servicios de internación: aquellas que prestan este tipo de servicios en una especialización determinada; y fundaciones hospitalarias que prestan servicios de internación general. Junto a este universo encontramos también fundaciones que se dedican a la promo-

ción de la salud y/o a la capacitación de profesionales médicos, por lo general en áreas específicas.

La mayoría de estas instituciones están organizadas por temáticas específicas. Así, las fundaciones privilegian, en general, el tratamiento, investigación y/o rehabilitación de una especialidad en particular. De acuerdo a las observaciones de un funcionario de salud, este rasgo ha llevado a varias de estas organizaciones a situaciones financieras precarias y, en algunos casos, a la dependencia de subsidios estatales.

## Mutuales de Salud

Además de los hospitales de colectividades organizados como mutuales, hay un amplio número de mutuales que funcionan como seguros de salud y que cubren las necesidades médico-asistenciales, en forma total o parcial, de alrededor de 6,5 millones de personas. En su conjunto, las mutuales de salud suman aproximadamente 900 entidades de las cuales una cifra cercana al 10% no sólo financia sino también presta servicios de internación en instalaciones propias. Las restantes entidades funcionan como pre-pagos médicos que proveen, de acuerdo a la institución, servicios integrales de atención o, en algunos casos, coberturas parciales –atención de enfermería a domicilio, atención en consultorios etc.—<sup>7</sup>.

## Obras Sociales

Del conjunto de obras sociales comprendidas en este proyecto: las sindicales, las de personal de dirección y las constituidas por convenio, en este trabajo nos interesan las que gestionan sus propios centros de internación. En general, dichos establecimientos tuvieron su origen en la década del '60, cuando la afiliación a las obras sociales comenzó a expandirse en forma acelerada. Dicha expansión llegó a su punto máximo a comienzos de los 70s con la sanción del decreto ley de obras sociales, que estableció la afiliación obligatoria de todos los trabajadores en relación de dependencia.

Por varios años las obras sociales constituyeron la modalidad hegemónica de cobertura de atención médica de la población (Belmartino, Bloch; 1993), que comenzó a experimentar una fuerte crisis a partir de los 80s, evidenciada, entre otras cosas, en el cuestionamiento de la eficacia y eficiencia de las entidades en la administración de sus recursos; en el deterioro de la calidad de las prestaciones –vía la disminución de ingresos–; y en la dificultad de mantener en pie el financiamiento solidario, que sin embargo aún hoy constituye –aunque de forma precaria– un mecanismo privilegiado de integración social<sup>8</sup>.

En la actualidad el número de hospitales de obras sociales está en baja debido a la fuerte crisis que sufre el sector.

## Cooperativas Medicas

Las primeras cooperativas medicas surgieron a comienzos de los '70, acompañando el afianzamiento de las obras sociales a partir de la sanción de la primera ley nacional para dichas entidades. Se organizaron, en su mayoría, con el fin de, por un lado asegurar una fuente de trabajo a los profesionales médicos asociados y, por el

otro, cubrir las necesidades de los profesionales y trabajadores autónomos que no contaban con la cobertura de las obras sociales (Kurtzbart, 1997).

Actualmente existe un puñado de cooperativas médicas, organizadas como cooperativas de trabajo o de servicio, que cubren las necesidades médico-asistenciales de aproximadamente 100 mil personas<sup>9</sup>, ligadas, en su mayoría, al movimiento cooperativo de crédito<sup>10</sup> o al agrario. Estas entidades contratan los servicios de internación a terceros, ya que, a excepción de CAMI<sup>11</sup> que cuenta con un sanatorio en la ciudad de Rosario, no tienen centros de internación propios.

## 2.2. Otras Instituciones Sin Fines de Lucro que Operan en el Sector Salud

### Círculos Médicos

Organizados inicialmente como entidades gremiales médicas, los círculos médicos desplegaron, sobre todo a partir del los '70 con el desarrollo de la medicina pre-paga, sistemas de financiación y de atención médica. Estas instituciones no cuentan con instalaciones de internación y rehabilitación propias sino que contratan servicios de terceros, aunque varias tienen consultorios externos, centros de atención ambulatoria, vacunatorios, equipos de análisis, rayos, etc.

En su mayoría, los círculos médicos se encuentran agrupados en federaciones regionales o provinciales, entre las que encontramos a: FEMEBA (Federación Médica de la Provincia de Buenos Aires); FEMECON (Federación Médica del Conurbano); etc. Las federaciones han operado como administradoras de prestadores en la contratación de servicios con obras sociales y empresas de medicina pre-paga, intermediando en la fijación de cápitas o pagos por servicios; y en el establecimiento de otro tipo de mecanismos de regulación de la prestación médica.

Además de las instituciones mencionadas, en el sector salud opera una amplia gama de OSFL entre las que encontramos: ONG's dedicadas a la promoción de la salud, a la lucha contra el SIDA, centros de salud comunitarios, salas de primeros auxilios organizadas por asociaciones vecinales, etc. Estas organizaciones se dirigen al público en general y a los sectores económicamente más desfavorecidos en particular, sobre todo en el caso de las organizaciones barriales que promueven el cuidado de la salud y aquellas dedicadas a su atención primaria. En este trabajo no abordaremos el estudio de estas organizaciones, ya que no cuentan con servicios de internación.

## 2.3. Los Hospitales Sin Fines de Lucro y su Participación Económica en el Sector Salud

Hacer una estimación del número de hospitales sin fines de lucro es una tarea sin precedentes en Argentina. Esto se debe a que las estadísticas oficiales del Ministerio de Salud engloban bajo la categoría de privadas a las instituciones con y sin fines de lucro<sup>12</sup>. La caracterización del sector salud que presenta dichas estadísticas reconoce tres sub-sectores: el público, el privado y el de las obras sociales o seguridad social; desdibujándose en la clasificación, la particularidad de las instituciones no lucrativas (con y sin internación).

De acuerdo a los datos producidos por el Programa Nacional de Estadísticas de Salud la distribución de establecimientos con internación por sub-sector y dependencia (nacional, provincial y municipal) es la siguiente:

Subsector Oficial (Público)					Subsector Obras Sociales	Sub- sector Privado	Otras Mixtas	Total General
Total	Nacional	Provincial	Municipal	Oficiales				
1.231	7	856	237	131	55	2.021	3	3.310

Fuente: Ministerio de Salud y Acción Social, cifras provisorias 1995.

Si bien nos resulta aún imposible establecer el número cierto de entidades sin fines de lucro que gestionan centros de internación, la medición del sector nos permite ver el peso económico de dichas instituciones. De acuerdo con los datos que surgen en el marco del Proyecto Comparativo, en el año 1995 el gasto de los hospitales sin fines de lucro fue de aproximadamente 1.325 millones de pesos. Tomando en cuenta el gasto total en salud para el año mencionado, que fue de 20.147 millones de pesos y comprendió el 7,21% del PBI- (González García - Tobar, 1997)<sup>13</sup>, podemos concluir que el 6.57% de dicho monto correspondió al gasto de los hospitales sin fines de lucro.

Además, la medición económica del sector no lucrativo muestra que el sub-sector salud en su conjunto –incluyendo hospitales, geriátricos, servicios de ambulancias, atención primaria etc.– es uno de los más relevantes, siendo responsable del 17% de la producción económica del sector sin fines de lucro –monto que asciende a los 2.078 millones de pesos–<sup>14</sup>.

En consonancia con las cifras expuestas, la participación del sub-sector salud en la generación de empleo remunerado del sector no lucrativo es también destacable. De los 396.000 empleos full time equivalentes registrados para el conjunto del sector sin fines de lucro, el sub-sector salud en su conjunto representa el 13.4% del mismo, esto es, genera aproximadamente 53.064 puestos de trabajo, de los cuales 36.743 corresponden a hospitales. Así, los hospitales representan el 63.8% de los gastos totales del subsector salud sin fines de lucro y el 69% del empleo remunerado del mismo.

### 3. Contribuciones Identificadas para el Sector Sin Fines de Lucro

#### 3.1. Función Servicio

Una de las contribuciones identificadas por el Proyecto Comparativo para dar cuenta del impacto social del sector, es el desempeño de la función servicio por parte de las organizaciones que lo componen. Dicha función es entendida como la prestación de servicios de carácter “público” –esto es, salud, educación, servicios sociales personales, etc.– que en el caso de efectuarse a través de prestadores sin fines de lucro se estima que exhiben un mayor nivel de equidad, calidad y variedad –o cantidad– y un menor costo.

En esta sección intentaremos ver en qué medida los hospitales sin fines de lucro en Argentina desempeñan la función servicio, y analizaremos los factores que promueven o inhiben su desarrollo.



### 3.1.1. Prestación de Servicios

#### Atención a Poblaciones Económicamente Desfavorecidas

Si bien en sus orígenes los hospitales sin fines de lucro prestaron servicios a valores reducidos a sus asociados y servicios gratuitos a poblaciones sin recursos, la creciente complejización de la atención médica y el incremento de su costo han llevado a estas instituciones, que en su mayoría no cuentan con subsidios estatales, a priorizar la supervivencia de la organización por sobre la atención de poblaciones económicamente desfavorecidas. Los distintos tipos de OSFL que prestan servicios de internación exhiben actualmente una orientación hacia los sectores medios y hacia la población afiliada a obras sociales. Dentro de esta última, un amplio sector de los afiliados a la obra social de jubilados y pensionados: el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), constituye una población económicamente desfavorecida que, sin embargo, conserva un grado –aunque precario– de integración social. Quienes permanecen claramente fuera de los límites de la atención de las instituciones sin fines de lucro son las poblaciones *desafiliadas* (Castel, 1997), esto es, aquellas personas que no participan en actividades productivas y que presentan un claro aislamiento relacional con respecto a los mecanismos institucionales de integración social ligados al mundo del trabajo formal<sup>15</sup>. Esta población es atendida por el sector público a través de sus hospitales y según cifras estimativas alcanza aproximadamente al 40% de la población total del país<sup>16</sup>.

A pesar de que la ausencia de prestaciones gratuitas es la regla en estas instituciones, algunas desarrollan actividades solidarias que tienen, en general, escasa incidencia en su presupuesto, ya que se financian principalmente con aportes filantrópicos y trabajo voluntario. Por ejemplo, algunos hospitales de colectividades atienden en sus hogares de ancianos a personas carentes de recursos o a afiliados de obras sociales –mayoritariamente del INSSJP<sup>17</sup>– que abonan, según consta en las memorias de algunos hospitales, valores por debajo de los que fija el mercado y que presentan, con frecuencia, serias dificultades de pago<sup>18</sup>.

Además, varias instituciones desarrollan programas de vinculación con la comunidad barrial que operan como espacios propicios para la promoción del cuidado de la salud. Por ejemplo, hay instituciones que han llevado adelante eventos deportivos para niños y adolescentes del barrio que suponían la revisión médica de los participantes por parte de profesionales de la entidad organizadora y la transmisión de pautas de cuidado de la alimentación. Otras instituciones organizan programas de atención gratuita a grupos focalizados, por ejemplo a niños que asisten al comedor de una entidad comunitaria determinada, o adolescentes con hijos que residen en un hogar de madres específico, etc.<sup>19</sup>.

#### Tipos de Servicios Prestados

Antes de avanzar sobre este punto es preciso advertir acerca de la escasez de estudios empíricos y comparativos sobre el desempeño de las entidades no lucrativas y, concretamente, sobre los tipos de servicios que éstas prestan. Si bien esta deficiencia es marcada en Argentina, es una característica generali-

zada en el ámbito de la investigación internacional<sup>20</sup>. Por este motivo, la argumentación aquí expuesta se basa en las observaciones recogidas en las entrevistas y grupos focales realizados.

De acuerdo con la información obtenida, los hospitales que exhiben una fuerte apuesta a la investigación médica, tienden a ocuparse del estudio y del tratamiento de *patologías huérfanas*, esto es, aquellas que por su complejidad requieren una elevada inversión en tecnología y recursos humanos, como es el caso de los trasplantes hepáticos, cardíacos, cardio-pulmonares, pulmonares, renales en receptores adultos y pediátricos, y en donantes vivos relacionados. Este tipo de intervenciones tiene escasa o nula aplicación en las entidades lucrativas, aunque si se llevan a cabo en algunos hospitales públicos<sup>21</sup>.

Además, algunos hospitales sin fines de lucro tienen guardias permanentes de varias especialidades que, si bien funcionan para los propios asociados, también están a disposición de las urgencias que se produzcan en su área geográfica de actividad. En este sentido, un gerente administrativo de un hospital de colectividad expresó:

*“Para una institución con fines de lucro es mucho más rentable poner una maternidad que, por ejemplo, un centro en el que se atienda toxoplasmosis, que es una especialidad poco rentable. Nosotros tenemos guardia activa de otorrinolaringología, y viene, en general, un paciente por guardia. Nada da más pérdida que eso. Sin embargo, por la estructura y el estatuto del hospital se deben tener guardias de todas las especialidades. Eso no es ineficiencia, creemos que aunque tenga una probabilidad baja de uso hay que tenerla porque es necesario”.*

Finalmente del conjunto de entidades privadas que desarrollan programas de formación de grado y/o posgrado y que llevan adelante residencias médicas, una marcada proporción corresponde a entidades no lucrativas como es el caso paradigmático de varios hospitales de colectividades, del CEMIC y de algunas fundaciones médicas.

Como señalamos anteriormente, las actividades enunciadas son llevadas adelante sólo por una porción de las entidades sin fines de lucro. Sin embargo, es necesario profundizar en el estudio de estas instituciones, especialmente en la comparación de los tipos de servicios que prestan con relación a otros prestadores públicos y lucrativos –sobre los cuales es necesario también el desarrollo de estudios o estadísticas específicas–, porque este es uno de los ejes que permitirán llegar a una definición más conclusiva acerca del impacto social de los centros de internación sin fines de lucro.

### 3.1.2. Factores que Promueven el Desarrollo de la Función Servicio

#### Reinversión de los Excedentes

Uno de los factores principales, y probablemente el más importante, en la promoción del desempeño de la función servicio por parte de las instituciones sin fines de lucro es la compulsión a la reinversión total de los excedentes. Este requisito inherente a su condición jurídica, genera las condiciones para la prestación de servicios de mayor calidad a menor costo a través de la inver-

sión en la capacitación del personal médico y de enfermería, la adquisición de tecnología y la financiación de actividades de investigación en las instituciones. Sin embargo, esto no significa que los atributos antes mencionados estén presentes en todas las instituciones no lucrativas o que constituyan el patrón general de conducta del sub-sector.

#### Recursos no Explotados por el Sector Lucrativo: Donaciones y Trabajo Voluntario

Tradicionalmente el voluntariado del sector salud ha tenido su máxima expresión en las cooperadoras hospitalarias que funcionan en los hospitales públicos. Estas organizaciones sin fines de lucro formadas por los usuarios de los servicios desempeñan un rol fundamental en el apoyo y sostenimiento de determinadas actividades como el otorgamiento de incentivos al personal, el cuidado y la atención afectiva de los pacientes, la compra de equipos e instrumentos demandados para el funcionamiento del hospital, etc.

Si bien hay hospitales y sanatorios sin fines de lucro que no cuentan con cooperadoras, en varios encontramos un núcleo importante de voluntariado compuesto por grupos de *damas* –que también funcionan en algunos hospitales públicos– quienes realizan tareas de cuidado y atención afectiva de los pacientes y de sus familiares, colaborando también en la resolución de tramitaciones administrativas. Asimismo, hay grupos religiosos que realizan tareas de contención y apoyo a los enfermos, que al igual que las actividades desplegadas por los grupos de voluntarias constituyen un factor central en el desenvolvimiento de las instituciones.

Junto con el voluntariado otro recurso específico que promueve el funcionamiento de los hospitales sin fines de lucro, y que ha constituido una de las formas primarias de financiamientos de estas instituciones en sus comienzos, son las donaciones en dinero o especie: equipos, tecnología médica, capacitación etc. En la actualidad los aportes filantrópicos se dirigen principalmente a las fundaciones y a los hospitales de colectividades. En el caso de estos últimos, los aportes están enmarcados, en su mayoría, en una legitimidad de las instituciones de tipo *tradicional*, esto es, basada en la identidad de origen, ya que son en muchos casos los miembros de las colectividades en forma individual o, a través de sus empresas, quienes los efectúan. Si bien en un principio las donaciones representaban una porción relevante de los ingresos de dichas instituciones, en la actualidad se han reducido dramáticamente. Por ejemplo, para el caso de los hospitales de colectividades de la Ciudad de Buenos Aires, las donaciones no llegan a superar, para el año 1995, el 1% de los ingresos totales<sup>22</sup>.

Las mutuales de salud –excluyendo los hospitales de colectividades organizados bajo esa forma– no suelen recibir donaciones ni apoyo estatal. Este último se dirige principalmente a las fundaciones médicas, particularmente a las más grandes y reconocidas como es el caso de la Fundación Favaloro. Como señalamos anteriormente, este tipo de fundaciones focalizan su atención –y las tareas de investigación que desarrollan– en determinadas especialidades, adquiriendo en estos campos un reconocimiento en el ámbito nacional.

### 3.1.3. Factores que Desalientan el Desarrollo de la Función Servicio

Entre los factores que desalientan el desarrollo de la función servicio por parte de las instituciones sin fines de lucro, sobre todo con relación a la atención de poblaciones sin cobertura, se destaca la falta de recursos financieros y, ante esto, la priorización de la supervivencia de la institución por sobre su misión social. Esto ha llevado a las OSFL a reducir la atención de personas sin capacidad de pago o sin seguro, a expresiones mínimas.

Por otro lado, la mayoría de los hospitales sin fines de lucro no cuenta con apoyo económico del Estado para la atención de personas sin cobertura. Existen fundaciones médicas que cuentan con importantes subsidios estatales, pero que no desarrollan una actividad redistributiva en el acceso a los servicios que brindan. Estas instituciones, exhiben una importante actividad de investigación y tienden a priorizar la innovación y la excelencia en las prestaciones y en la capacitación de sus recursos humanos.

## 3.2. Función de Innovación

Las actividades desplegadas en el campo de la salud por organizaciones sin fines de lucro han pasado generalmente desapercibidas, y permanecen, aún, poco exploradas por la investigación académica. Sin embargo, dichas actividades han sido con frecuencia modelos innovadores y han inspirado, en algunos casos, la intervención estatal en el sector. Como veremos a lo largo de esta breve síntesis, varias iniciativas estatales en el sector salud recogieron, en gran medida, la actividad previa y muchas veces poco reconocida, de las instituciones privadas sin fines de lucro. Estas entidades, que han tenido como misión la provisión de servicios médico-asistenciales se organizaron a lo largo de su historia motivadas por diferentes impulsos: autogestivos, religiosos, gremiales, caritativos, etc.

Durante la época colonial, la actividad caritativa de la Iglesia Católica llevada adelante por los Hermanos Hospitalarios introdujo las primeras prácticas de atención médica de la población. Esta iniciativa fue acompañada por la Hermandad de la Santa Caridad –organización no congregacional que incluía la participación de fieles laicos– que se dedicó a prestar servicios médico-asistenciales a los más necesitados. De estas dos organizaciones sin fines de lucro, dependieron los primeros centros de atención que funcionaron en el antiguo Virreinato del Río de la Plata.<sup>23</sup>

Una vez declarada la independencia nacional (1816), las primeras iniciativas secularizadoras que recorrían el panorama político de la época propiciaron la expropiación, hacia 1820, de los hospitales religiosos. Con el fin de administrar dichas instituciones, el gobierno nacional creó una dependencia estatal especial: la Sociedad de Beneficencia (1823). En ese momento, comenzó la intervención del Estado en el campo de la salud, que se completó hacia mediados del siglo XX, con la creación del Ministerio de Salud (1946) y la inauguración de un amplio número de hospitales.

Hasta entonces, la infraestructura pública de atención hospitalaria se mostró insuficiente para atender las demandas de atención médica de la población. Esto fue particularmente evidente en la segunda mitad del siglo XIX, cuando los contingentes de inmigrantes que arribaban al Puerto de Buenos Aires desbordaron la capacidad de atención dichas instituciones. Recordemos que en este período la población nacional prácticamente se duplicó<sup>24</sup>. Así, ante la insuficiencia de recursos e infraestructura exhibida por el Estado

en la provisión de servicios de salud, surgieron las primeras mutuales y hospitales de colectividades en el seno de las comunidades inmigrantes. Estas instituciones, se organizaron en forma autogestiva para atender las necesidades médico-asistenciales de sus miembros, extendiendo, luego, su cobertura al resto de la población.

El universo de organizaciones sin fines de lucro dedicadas a la provisión de servicios de salud se estructuró, entonces, sobre la base de dos tipos de instituciones: entidades organizadas por base étnica o por oficio dedicadas a la financiación de servicios de salud para sus afiliados, y hospitales de base étnica orientados a la prestación de los servicios principalmente a través del pago de la correspondiente cuota de asociado.

Hacia mediados de la década del cuarenta cobró un nuevo y vigoroso impulso la intervención estatal en el campo de la salud, a través de la creación del Ministerio de Salud y del formidable aumento registrado en la capacidad instalada del sub-sector público –incremento del número de hospitales y de camas disponibles–. A partir de este momento, varias mutuales organizadas por oficio se fueron incorporando a la órbita de los sindicatos correspondientes por rama de actividad, auspiciados por el Estado. En las décadas siguientes se sumaron nuevas entidades que pasaron gradualmente a estructurar el sistema de obras sociales que llegó a conformar, hacia comienzos de los '70, prácticamente un sistema de salud<sup>25</sup>. Esta estructura prestacional, organizada bajo el estímulo y la regulación estatal en momentos en que se registraba un gran desarrollo industrial, giraba en torno a la figura del trabajador asalariado y de su núcleo familiar. Algunas obras sociales experimentaron un gran crecimiento durante los años '60, sobre todo a partir de la afiliación obligatoria de los trabajadores en relación de dependencia establecida por el Decreto 18.610 (1970). Además, varias obras sociales crearon sus propios centros de atención y hospitales. El rasgo más saliente de las obras sociales fue, desde su creación, la financiación solidaria de sus servicios. Así, los aportes constituyeron un porcentaje estipulado del salario y la prestación de servicios se organizó como única e igual para todos los afiliados a una misma institución.

Otra forma que ha adquirido el impulso autogestivo e innovador en el campo de la salud ha sido el desarrollo de mutuales de salud en las zonas rurales donde la capacidad instalada estatal es más dispersa, y donde no es rentable funcionar para las empresas de medicina con fines de lucro. La atención de estas poblaciones no cubiertas por los otros sub-sectores –el público y el lucrativo– ha sido, también, acompañada por la actividad de los círculos médicos. En algunos casos estos servicios no llegan a ser de alta complejidad pero sí operan como una primera instancia de atención en lugares donde los otros sub-sectores, por falta de recursos o por escasa rentabilidad, no funcionan.

Otro rasgo innovador en el funcionamiento de algunas instituciones identificado en las entrevistas y los grupos focales, es la inversión de recursos en la promoción de la investigación y la docencia. Ya desde principios de siglo algunos hospitales han sido pioneros en estas actividades, comenzando en el año 1890 con la creación de la primera escuela de enfermería en el Hospital Británico en Buenos Aires. Esta iniciativa fue seguida posteriormente por otras instituciones no lucrativas. En el año 1905 el Hospital Italiano comenzó a dictar cursos adscriptos a la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. En la actualidad, varios hospitales están asociados a distintas Facultades de Medicina y en ellos cursan parte de sus estudios un número importante de estudiantes. Además, en materia de investigación y de atención médica algunas de estas instituciones han sido pioneras, como señalamos en el apartado anterior, en el estudio de patologías huérfanas, en el tratamiento de especialidades y en la aplicación de técnicas poco rentables.

Tanto el desarrollo de actividades de investigación como la capacitación de sus cuadros médicos y la incursión en prácticas innovadoras son potenciadas, en algunas instituciones, por su carácter no lucrativo. La reinversión de los excedentes en la propia institución posibilita su aplicación en los rubros anteriormente señalados; aunque no es condición suficiente para que todas las instituciones sin fines de lucro sean innovadoras en los temas que enfocan, en la calidad de sus prestaciones, en materia de gestión, etc. Junto con la compulsión a la reinversión de los excedentes, un factor de peso en el desempeño de dicha función es la misión de la institución. Además, la función innovadora es generalmente desarrollada por instituciones que ven en la calidad y la innovación un recurso estratégico que les permite ocupar un nicho vacante – por ej. trasplantes, etc.– en la prestación de servicios del sector salud.

### 3.3. Función de Promoción y Cambio Social

Este atributo supone una mayor predisposición por parte de las instituciones que no forman parte del aparato del estado y que no están guiadas por la generación de ganancias, a participar en la discusión y el debate público, a presionar al gobierno por cambios en las políticas que las afectan y que involucran también, el bienestar de públicos más amplios.

Actualmente están en discusión dos tipos de políticas que afectan a los hospitales sin fines de lucro: la reforma del sector salud y la política de prevención y promoción de la salud. Para el primer caso, analizaremos la participación de las organizaciones sin fines de lucro en la discusión y definición de la regulación de los pre-pagos médicos y la desregulación de las obras sociales. Para el segundo caso, analizaremos la participación, aún limitada, de estas instituciones en programas de promoción de la salud y de prevención.

#### 3.3.1. Las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Reforma del Sector Salud

En los últimos años, los intentos de reforma en el sector salud han girado en torno a dos temas íntimamente relacionados: la regulación de la medicina pre-paga y la desregulación de las obras sociales. Ambas cuestiones están fuertemente atravesadas por intereses económicos y corporativos –sindicatos, empresarios, prestadores– que continúan primando por sobre problemáticas centrales del sector, como son la definición de estrategias de promoción de la salud y la prestación de servicios más eficientes y equitativos. En este sentido, por ejemplo, ha permanecido fuera del debate en curso un tema crucial: el control de la calidad de las prestaciones médicas. En el caso de la regulación de los pre-pagos médicos, el Congreso Nacional se encuentra actualmente debatiendo el establecimiento de una regulación general y de controles a las entidades –tanto lucrativas como sin fines de lucro– dedicadas al financiamiento de servicios de salud bajo el modelo pre-pago. Hasta el momento, dichas actividades no cuentan con una normativa específica. En relación a este tema, uno de los puntos más fuertemente resistidos por la medicina con fines de lucro ha sido la incorporación del Programa Médico Obligatorio (PMO)<sup>26</sup>, que el proyecto de ley de regulación de pre-pagos médicos anticipa y que, finalmente, fuera impuesto por la ley 24.754<sup>27</sup>. En el marco del debate legislativo de dicho proyecto, las

diferentes entidades de medicina han sido invitadas a participar de la discusión. En esta oportunidad el coordinador general del Área de Salud del INACyM<sup>28</sup> expresó así las diferencias existentes entre las organizaciones con y sin fines de lucro en el área de salud:

Modelo de Lucro	Modelo Solidario
• Concentración de capitales en pocos dueños	• Asociación voluntaria de personas
• Poder decisorio en manos del inversor mayoritario	• Gestión democrática
• La salud como mercancía	• La salud como derecho básico
• Objetivo centrado en el lucro	• Objetivo centrado en el servicio
• Disminución de las prestaciones	• Calidad en las prestaciones
• Mejor servicio a que más paga	• Servicios brindados manteniendo principios solidarios
• Ganancias para el sector tecnológico y de medicamentos	• Reinversión en servicios
• La salud en manos privadas	• Reconocimiento del rol del estado, participación de usuarios y prestadores
• Disminución de los ingresos profesionales	• Reconocimiento del trabajo profesional
• Cobertura de la enfermedad	• Promoción de la salud

Fuente: INACyM, 1997.

A grandes rasgos, las diferencias entre la medicina con fines de lucro y los financiadores no lucrativos (mutuales y cooperativas médicas, hospitales, círculos médicos, etc.) podrían definirse como la oposición entre dos modelos orientados por principios alternativos: en el primer caso, por la maximización del beneficio económico, y en el segundo, por una concepción de la prestación de la salud como un fin en sí mismo. En este caso, el posicionamiento de las entidades sin fines de lucro recupera los orígenes solidarios, autogestivos y *públicos* de la prestación médica y se opone al mercantilismo que ha recorrido, en los últimos años, la discusión de la reforma del sector salud. Es preciso aclarar, que si bien en este sentido se expresan las entidades no lucrativas, esto no significa que todas ellas efectivamente operen de esta forma. Como señalamos anteriormente, la ausencia de información impide elaborar proposiciones más conclusivas sobre el funcionamiento concreto de las instituciones.

El otro capítulo de la reforma del sector, que está vinculado con el anteriormente señalado, es la desregulación de las obras sociales. Actualmente este sistema está siendo modificado, aunque de forma muy paulatina debido a la cantidad de intereses que en él están implicados. Gran parte de las dificultades para la sanción final de la reforma laboral que hoy está siendo intentada en Argentina tiene que ver justamente con el sistema de obras sociales: éstas son un punto clave en el poder de negociación de los sindicatos con el Estado y los empresarios, y a su vez tienen un mercado cautivo al cual las empresas de medicina privada quieren acceder. Una de las modificaciones más recientes y relevantes fue la de eliminar la afiliación obligatoria a la obra social del sindicato respectivo, permitiendo a los trabajadores la libertad de elección pero limitada al espectro de las obras sociales existentes, es decir, sin incluir a las empresas de medicina privada. Sin embargo, la intención últi-

ma de la reforma tal como está planteada, es la apertura total del mercado a la competencia de diversas entidades.

Una evaluación del sistema de obras sociales en relación con los servicios que prestan, nos revela su gran heterogeneidad, en tanto existen obras sociales de muy diferentes capacidades, en general relativas al poder del sindicato respectivo. Por otro lado, es efectiva la existencia de la llamada “crisis del sistema de obras sociales”, resultado de la paulatina ampliación de la brecha entre ingresos y gastos en la que han influenciado factores como la depreciación del salario real, la contracción del empleo asalariado y el aumento del trabajo por cuenta propia, el incumplimiento por parte de los empresarios de sus obligaciones y el pago en negro (Belmartino - Bloch, 1988).

Las políticas que actualmente están en discusión y que constituyen el epicentro de la reforma en el sector salud, parecerían plantear una dicotomía entre el derecho a la libre elección por parte de los afiliados a las obras sociales<sup>29</sup> –esgrimido, sobre todo, por las empresas de medicina pre-paga–; y el mantenimiento de un umbral mínimo de prestación que el quiebre del financiamiento solidario pone en peligro. Esto último se manifiesta en la limitación impuesta sobre la libre elección de obras sociales, atributo que se circunscribe a aquellos trabajadores que registran ingresos superiores a los 228\$<sup>30</sup>.

En definitiva, el resultado final de la reforma parece depender del poder de presión de las empresas de medicina privada y de los sindicatos frente al Estado. Esto, a su vez, se inscribe en transformaciones más amplias que afectan al rol de los sindicatos, del Estado y de las empresas del sector salud en una economía de mercado. En este escenario, las restantes instituciones sin fines de lucro tienen una escasa incidencia frente a actores con mayor capacidad de presión y con quienes comparten algunos de sus reclamos: con las empresas de medicina pre-paga, la libre competencia al interior del mercado de las obras sociales; y, con las obras sociales<sup>31</sup>, la defensa de principios de prestación de servicios solidarios y no guiados exclusivamente por el afán de lucro.

Es interesante ver que las entidades no lucrativas más relevantes y que han demostrado ser innovadoras en el campo de la salud, no lideran, sin embargo, posturas claramente definidas en la reforma de las políticas que las afectan. Por el contrario, su ausencia evidencia, entre otras cosas, la dificultad de establecer canales de comunicación institucionalizados con los decisores públicos, y de incidir en un campo atravesado por intereses corporativos, gremiales, políticos y los propios de la práctica médica.

### 3.3.2. Prevención y Promoción de la Salud

Las actividades de promoción de la salud y de prevención son desarrolladas principalmente por instituciones que no tienen centros de internación. Estas entidades se dedican específicamente a la promoción de la salud y al desarrollo de actividades de prevención en diversos temas.

Por otra parte, en los últimos años la acción del sector público en materia de promoción de la salud y prevención ha sido prácticamente nula. El sector lucrativo, por su parte, tampoco ha incursionado en este terreno y sólo un número reducido de hospitales ha implementado programas de este tipo.



### 3.3.3. Factores que Promueven y Factores que Desalientan el Desarrollo de la Función de Promoción

Los principales factores que alientan a las OSFL a realizar actividades de promoción y de prevención están ligados a la misión institucional, a la presencia del trabajo voluntario que facilita el desarrollo de dichas tareas y a la capacidad de recaudar fondos externos. La organización de campañas dirigidas al público en general, y no sólo a los propios asociados, demuestra por parte de las entidades que las realizan una vocación por hacer de la información y de la prevención, recursos públicos, reforzando de esta forma la pertenencia a una comunidad más amplia y a un proyecto de salud compartido.

Sin embargo, el contexto de desinversión y de escasa preocupación de las autoridades públicas de salud por este tipo de actividades, que son una responsabilidad ineludible del Estado, puede ser pensado como un factor que desalienta el desempeño de estrategias de prevención por parte de organizaciones dedicadas a la gestión de centros de internación. Sumado a esto, la mayoría de dichas instituciones invierte sus recursos, que como hemos visto tienden a ser demasiado ajustados, en la prestación de sus servicios médicos. Así la prevención y la promoción de la salud siguen siendo, en Argentina, temas pendientes.

## 3.4. Función Expresiva y de Liderazgo

### 3.4.1. Participación en los Hospitales Sin Fines de Lucro: Voluntariado, Membresía y Afiliación

La participación en este tipo de instituciones puede clasificarse en distintas categorías: afiliación, asociación y voluntariado, de acuerdo al tipo de institución del que se trate y a la relación establecida entre el individuo y la entidad. Así, quienes cuentan con la cobertura de una obra social sindical están *afiliados* a las mismas, y en tanto tales, a ellos pertenece el patrimonio de la asociación o capital social. En la actualidad las obras sociales sindicales suman 216, entre las cuales una porción reducida ha levantado sus propias clínicas y cuentan con un total aproximado de 9,5 millones de afiliados<sup>32</sup>.

La pertenencia a los planes de salud de los hospitales sin fines de lucro organizados legalmente como asociaciones y mutuales, se establece a través del pago de una cuota mensual y no implica ningún tipo de derechos políticos dentro de la asociación. Aquellos que son miembros de las asociaciones y no sólo de los planes de salud, tienen derecho a voto en las asambleas y eligen a las autoridades de la institución. Hasta los años '70 esta distinción dentro del universo de asociados no existía ya que aún no se habían implementado los planes de salud y todos aquellos que se atendían en estos hospitales a través del pago de una cuota mensual eran socios de la institución. Esto no significa que haya habido un cambio de categoría en los socios. Quienes estaban asociados a las instituciones de esa forma aún hoy lo están, pero quienes se han incorporado a partir de la implementación de los planes de salud lo han hecho a través de dicho mecanismo. En la actualidad aproximadamente 500.000 personas están afiliadas a los planes de salud de dichos hospitales<sup>33</sup>.

Un tercer tipo de participación en estas instituciones está constituido por el volun-

tariado, cuyo aporte de trabajo es un insumo fundamental para el desempeño de las organizaciones.

### 3.4.2. Expresión de Valores e Intereses

El desarrollo de la función expresiva supone que las organizaciones sin fines de lucro son vehículos para la expresión de grupos e individuos, fortaleciendo así los valores del pluralismo y la diversidad dentro de la comunidad más amplia.

Las instituciones sin fines de lucro que gestionan servicios de internación y rehabilitación han surgido articuladas en torno a diversos valores e intereses. Como vimos, los primeros hospitales en Argentina fueron creados, en la época colonial, por congregaciones religiosas pertenecientes a la Iglesia Católica. Estas instituciones, articuladas en torno a las ideas de la caridad cristiana, atendían las necesidades médico-asistenciales de la población<sup>34</sup>. Hacia mediados de siglo XIX, los hospitales de inmigrantes se organizaron en forma autogestiva bajo criterios de solidaridad étnica, con el fin de cubrir las necesidades de sus connacionales y sus descendientes y mostrar, a través de sus hospitales, la presencia de sus respectivas colectividades en el Plata. Si bien estas instituciones estaban conformadas por miembros de las colectividades correspondientes y algunas, en un principio, impusieron restricciones al ingreso de socios de las restantes nacionalidades<sup>35</sup>, luego abrieron sus puertas a toda la población.

Durante la segunda mitad de este siglo se sumaron al universo de hospitales y clínicas sin fines de lucro, las instituciones médico-asistenciales organizadas por las obras sociales sindicales. Estas últimas fueron creadas para proveer asistencia a los afiliados de las obras sociales respectivas y estaban guiadas, sobre todo en sus comienzos, por criterios de representación gremial.

Hoy en día los valores e intereses de origen no rigen ya las prácticas de dichas instituciones. Si bien conservan aún rastros de sus impulsos creadores, prestan servicios y atienden a poblaciones diversas y contratan con seguros médicos con y sin fines de lucro. Así, estas instituciones no expresan ya los intereses de grupos particulares definidos en términos religiosos, nacionales o gremiales. En la mayoría de los casos, los criterios de selección giran en torno a la ubicación geográfica de los hospitales, a la calidad de las prestaciones y a la posibilidad de acceso a los planes de salud.

Como mencionamos en el apartado anterior, habría otro tipo de intereses o valores que estas instituciones, en términos generales, esgrimen como propios y diferentes de los que guían a las empresas lucrativas. Con relación a este último punto, algunos hospitales sin fines de lucro y obras sociales representan, a veces en forma conjunta, una postura contraria a la mercantilización de la salud entendida como la prestación de servicios orientada por el afán de lucro<sup>36</sup>.

Por otra parte, estas instituciones tienden a reconocer como valores propios el servicio, la excelencia de las prestaciones y el carácter *público* de la salud. Los responsables de hospitales entrevistados respondieron a favor de la provisión de servicios de salud fuertemente regulada por el Estado, sobre todo en materia de calidad. La ausencia de mecanismos de control y de evaluación de la calidad de las prestaciones por parte del sector público actualmente *igual* el nivel de las prestaciones, provocando así una falla en los mecanismos de mercado y la libre competencia. En mercados donde hay una gran asimetría de información entre proveedo-

res y consumidores, la falta de control público de las instituciones produce desventajas para quienes proveen un servicio de calidad y para los usuarios. Es principalmente en este punto, como expresión de los derechos de los consumidores, y de la protección de la salud frente a “*la salud como negocio*” que las instituciones sin fines de lucro aquí estudiadas, desempeñan la función de expresión de intereses.

### 3.5. Función de Construcción de la Comunidad y Democratización

#### 3.5.1. Democracia Interna y Participación

Desde mediados de siglo, los principales hospitales sin fines de lucro han rebasado los límites de atención a la comunidad local, barrial y constituyen, en su mayoría, instituciones de peso que prestan servicios a una amplia gama de usuarios. Así, a diferencia de los lazos de solidaridad más inmediatos, basados en valores comunes que fomentaron en sus orígenes, estas instituciones atienden a una pluralidad de usuarios provenientes de sus propios planes de salud o de mecanismos de financiamiento diversos.

El crecimiento de las organizaciones y la gradual *disolución de su identidad de origen* ha sido acompañado por un proceso paralelo de reducción de la democracia interna, caracterizado por la limitación del derecho a voto a un número limitado de socios.

Las prácticas electorales al interior de las organizaciones no son uniformes, varían de acuerdo al tipo de institución. En los hospitales de colectividades y en los restantes hospitales sin fines de lucro organizados como asociaciones civiles, la asamblea de socios está limitada a un grupo reducido de personas. En algunas instituciones, los médicos han manifestado tener una fuerte presencia en la toma de decisiones, mientras que en otras, la comisión directiva tiende a ser poco permeable a la participación de quienes no la componen. En el caso de las fundaciones, la voluntad de los fundadores queda cristalizada en el estatuto de creación, en el cual puede introducirse la perpetuidad de los mismos en los cargos directivos. Las mutuales, aún hoy, con la complejidad alcanzada por las instituciones que prestan servicios de internación, guardan un espacio mayor de participación electoral de sus miembros. Así, quienes se asocian a una mutual siguen conservando el derecho a voto en las asambleas, siempre y cuando dicha institución no haya desarrollado un plan de salud y aún conserve el mecanismo de afiliación a la asociación mutual.

Uno de los argumentos sostenidos por un ex director de hospital de colectividad para justificar la reducción de la participación en las organizaciones, es que tales prácticas no sólo podrían distorsionar su funcionamiento por la capacidad organizativa que debería ser puesta en juego, sino también porque la apertura del derecho a voto en los hospitales podría llevar a su colonización por parte de intereses ajenos a ellos.

A pesar de que la reducción de la participación efectiva en la elección de las autoridades limita las prácticas democráticas en las organizaciones; el desarrollo de otro tipo de prácticas participativas fue identificado a lo largo de las entrevistas como un factor que promueve vínculos de solidaridad entre los miembros, el personal y la comunidad. Entre estas prácticas fue señalada la organización de talleres

de promoción de la salud, eventos deportivos, talleres de prevención de SIDA, trabajo voluntario en la institución, actividades para la tercera edad, etc.

### 3.5.2. Cooperación con Actores Externos: OSFL, Empresas, Sector Público

En cuanto a la comunidad más amplia, los hospitales sin fines de lucro tienden a reunir en su directorio a asociados que también participan en la conducción de otras OSFL. Así, es probable que los miembros del directorio de un hospital de colectividad determinado pertenezcan, a su vez, a una institución educativa o cultural de la misma colectividad o, en el caso de una mutual que opera en áreas rurales, que haya miembros de su comisión directiva que participen, también, en federaciones de productores agrarios, de cooperativas, etc. En el ámbito de las instituciones sin fines de lucro formadas por los propios usuarios de los servicios tiende a haber una vinculación de tipo ideológica con la actividad sin fines de lucro en general, cierta afinidad de sus miembros por satisfacer sus necesidades a través de la iniciativa autogestiva.

Además de estar vinculadas con organizaciones que operan en otras áreas de actividad, los hospitales sin fines de lucro también establecen vínculos de cooperación con empresas y con el Estado. En el caso de las primeras, la modalidad más desarrollada de vinculación es a través de las donaciones que éstas realizan a los hospitales. Si bien dichos apoyos monetarios o en especie no representan hoy<sup>37</sup> un porcentaje sustancial del costo operativo de dichas instituciones, no dejan de ser aportes valiosos.

En cuanto al sector público, éste no se ha constituido, como ya vimos, en una fuente relevante de subsidios. En cuestiones de complementariedad de servicios médicos, varias instituciones sin fines de lucro que cuentan con servicios de atención especializados brindan atención a pacientes sin cobertura subsidiados por los gobiernos locales. En estos casos, las autoridades de salud eligen derivar dichos pacientes a instituciones sin fines de lucro que cuentan con una trayectoria reconocida en el tratamiento de patologías que requieren intervenciones de alta complejidad.

## 4. Limitaciones

Además de las funciones que fueron identificadas como contribuciones de las organizaciones sin fines de lucro, en este punto analizaremos la presencia de un conjunto de limitaciones: particularismo, paternalismo, falta o exceso de profesionalismo, insuficiencia de recursos y falta de mecanismos de rendición de cuentas, que ha sido identificado por el Proyecto Comparativo como características de dichas instituciones.

A partir del trabajo realizado creemos que las primeras dos debilidades mencionadas –particularismo y paternalismo– no se aplican al caso de las instituciones aquí estudiadas.

### Falta de Profesionalismo

A pesar de que la falta de profesionalismo no es aplicable a los servicios de prestación médica, las dificultades de este tipo pueden ser apreciadas en el gerenciamiento de algu-

nas instituciones. En términos generales, en los últimos años varias instituciones han comenzado a invertir en la capacitación de sus recursos humanos en materia de gestión y en tecnología con el fin de facilitar la organización interna de los servicios<sup>38</sup>.

## Insuficiencia de Recursos Financieros

Como fuera señalado en varias oportunidades a lo largo del texto, la insuficiencia de recursos financieros es uno de los problemas fundamentales que enfrentan este tipo de instituciones. Si bien algunas organizaciones han implementado mecanismos que les permiten asegurar un nivel mínimo aceptable de ingresos, la inestabilidad financiera ha sido, a lo largo de su historia, una de las principales fuentes de desequilibrios institucionales.

A diferencia de las organizaciones de asistencia más tradicionales, aquellas que prestan servicios médicos tienen una compleja estructura de funcionamiento que demanda un flujo de ingresos considerable. De todas las instituciones sin fines de lucro que operan hoy en Argentina, los grandes hospitales se encuentran entre las organizaciones sin fines de lucro que movilizan un mayor volumen de fondos. Para este tipo de instituciones la falta de regularidad y previsión en la obtención de fondos afecta la posibilidad de una planificación racional y la optimización de sus recursos. Por otra parte, es posible afirmar que la inestabilidad financiera –temporaria o permanente de acuerdo con la institución– ha llevado a estas organizaciones a orientar sus objetivos a la atención de poblaciones de ingresos medios y de obras sociales –sobre todo aquellas que no presentan serios problemas de pago–, conspirando, de esta forma, contra la posibilidad de volcarse a la atención de personas sin ningún tipo de cobertura.

## Falta de Mecanismos de Rendición de Cuentas y de Transparencia

Para evaluar los mecanismos de rendición de cuentas de los centros de internación y rehabilitación sin fines de lucro es necesario tomar dos niveles de análisis. Un primer nivel comprende los mecanismos de control y transparencia en materia de provisión de servicios médicos y, el segundo, los mecanismos de control que operan en la gestión de la institución.

Con relación al primer nivel, es preciso señalar que una de las características centrales de la provisión de servicios de internación es la aguda asimetría de información existente entre los proveedores y usuarios de dichos servicios. Así, una de las variables cruciales para permitir una mejor elección de los servicios por parte de los usuarios es la existencia de mediciones de calidad de los diferentes proveedores. La ausencia de este tipo de evaluaciones afecta a las instituciones sin fines de lucro, ya que al ser imposible una comparación entre prestadores, la calidad de los servicios está *virtualmente igualada*. Si bien esta es una de las preocupaciones principales de varios prestadores sin fines de lucro, no ha surgido aún, desde ellos, ninguna iniciativa concreta dedicada a exigir la presentación de algún tipo de información en materia de calidad.

El segundo nivel de análisis se centra en los mecanismos de control en materia de gestión organizacional. Esta cuestión es un déficit en general del sector sin fines de lucro debido a la ausencia de prácticas de difusión de las actividades desarrolladas y del manejo y obtención de fondos.

A nivel del control público general, las instituciones sin fines de lucro deben presentar a la respectiva autoridad de control la memoria y balance anual de la organización. Es-

ta información es de acceso público; pero en el caso de las mutuales y de los hospitales de obras sociales, es muy difícil de obtener. Además, las diferentes autoridades de control no producen información estadística de las instituciones.

Otro tema que mencionamos con anterioridad, y que se inscribe dentro de la falta de mecanismos de transparencia que afecta al sector en general, es que entre los prestadores sin fines de lucro las fundaciones médicas constituyen una *zona gris* marcada por la escasa transparencia de sus actividades. A lo largo de las entrevistas a informantes clave del sector, las fundaciones fueron nombradas como “sellos de goma”, creadas para facilitar la importación de equipos de alta tecnología exentos de impuestos, que son luego utilizados por prestadores con fines de lucro. Si bien esa es una apreciación generalizada y poco verificada, la falta de información general sobre el sector promueve la desconfianza y la equiparación de instituciones “...que han hecho de su objetivo institucional un culto” y aquellas que “... su condición (es) de fachada institucional”<sup>39</sup>.

## 5. Reflexiones Finales

La marcada heterogeneidad y la fragmentación institucional son reconocidas por gran parte de los analistas del sector salud como dos de sus características centrales; y son rasgos que atraviesan, también, al universo de prestadores sin fines de lucro. Podríamos aventurar que dicha fragmentación es en parte producto de una intervención estatal tardía en el sector, y en parte el resultado de la falta de implementación de políticas integradoras basadas en una planificación racional y orientadas por el cuidado de la salud y la atención de la enfermedad por encima de los intereses particulares en juego en el sector.

En la última década, la crisis del sistema de obras sociales –que ha sido la modalidad hegemónica de acceso a la salud por parte de una amplia proporción de la población–, en el marco de la transformación del modelo de acumulación económica caracterizado bajo el nombre de estado de compromiso (Belmartino, Bloch; 1995 ) o estado de bienestar, ha dado origen a diferentes propuestas de reforma que tienen como eje un mayor protagonismo del mercado en la asignación de recursos en el sector salud.

A pesar de las dificultades observadas en los sucesivos intentos de profundización de la reforma en curso, particularmente de la desregulación de las obras sociales, varios pasos han sido dados: libre elección al interior de las obras sociales sindicales, hospitales públicos de autogestión, definición del PMO. Sin embargo, estas medidas han avanzado dejando en evidencia la ausencia de controles y regulación estatal en el acompañamiento de su efectivización. En este punto el estado se perfila como una maquinaria capaz de tomar decisiones políticas en materia de salud pero incapaz de monitorear, controlar y regular su aplicación. Y es precisamente aquí donde abandona su rol ineludible que aún en una economía de mercado debe asumir.

Otro capítulo, junto con el de la reforma, se abre con el regresivo acceso de la población a la cobertura de salud, que pasó del 70% de la población cubierta por el sistema de obras sociales a comienzos de los 70s a un 47% en la actualidad. Esta cuestión está vinculada a efectos producidos en otras áreas de políticas –laboral, económica– que impactan sobre el sector salud, demandando políticas que sean capaces de operar en el nuevo escenario marcado por la presencia de crecientes poblaciones carentes de cobertura médica.

En este contexto de transformaciones cabe preguntarse qué rol desempeñan las organizaciones sin fines de lucro que actúan en la prestación de servicios de internación. A lo largo del trabajo hemos visto que la heterogeneidad de las instituciones vuelve difícil referirse a ellas

como un universo con atributos comunes y claramente diferenciados del resto de los prestadores de servicios de internación. Sin embargo hemos podido delinear algunas posiciones y rasgos particulares que si bien no definen un “tipo” específico de instituciones si marcan tendencias generales en su accionar y en la expresión de demandas. Revisaremos a continuación los argumentos centrales presentados, remarcando la necesidad de profundizar la investigación sobre este tipo de organizaciones que, como hemos visto, absorbe una parte importante de la producción de servicios de salud y de empleo en el sector no lucrativo.

Pasando revista a las contribuciones y debilidades reseñadas vemos que los hospitales sin fines de lucro exhiben:

- una alta presencia en las innovaciones médicas que comprenden la investigación y el tratamiento de patologías –patologías huérfanas– que insumen una gran cantidad de recursos (por ejemplo transplantes) y que no son desarrolladas por el sector lucrativo y escasamente por el sector público.
- una alta presencia en los programas y actividades de formación de recursos humanos que llevan adelante las instituciones hospitalarias.
- una larga trayectoria en la prestación de servicios médicos ( los primeros hospitales surgieron como entidades sin fines de lucro).
- Una escasa participación de las entidades en la discusión de las políticas de salud, a excepción de la participación de las entidades mutualistas en el rechazo a la aplicación del IVA a la medicina pre-paga.

A grandes rasgos estos son los elementos destacables del universo de hospitales sin fines de lucro cuya gran heterogeneidad no sólo se plasma a nivel institucional –en la existencia de una gran variedad de tipos legales de instituciones– sino también en la presencia de diferentes capacidades de gestión, de producción y calidad de los servicios. Avanzar en el estudio de dichas organizaciones como un caso ilustrativo de OSFL, nos permitirá ir develando el impacto del sector sin fines de lucro en Argentina.

## Notas

- 1/ Guía de trabajo N° 8: *Análisis de impacto del sector sin fines de lucro en áreas clave*. Proyecto Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro, Universidad Johns Hopkins (mimeo).
- 2/ Entre las estadísticas podemos citar la ausencia de una medición de la calidad de los servicios médico-asistenciales.
- 3/ En el caso específico de los hospitales sin fines de lucro las entidades de contralor principales son: la Inspección General de Justicia, el Registro de Entidades de Bien Público, el INACyM (Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual) y el Ministerio de Trabajo.
- 4/ Ver en este volumen: El sector sin fines de lucro en la historia argentina.
- 5/ Ver Definiendo el Sector Sin Fines de Lucro, en este volumen.
- 6/ Esta visión fue una constante en las entrevistas realizadas y en las discusiones en el marco de los grupos focales organizados para esta sección del proyecto.
- 7/ Esta información surge de la medición que está llevando adelante el INACyM (Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual) y que nos fuera proporcionada por el Director del Área Salud, Dr. Víctor Castro.
- 8/ Para un análisis profundo sobre la crisis de las obras sociales ver: Belmartino S (1993): La Medicina pre-paga en la Argentina: su desarrollo desde los años sesenta. Cuadernos Médico Sociales; Nro 64, julio.
- 9/ Si bien no pudimos acceder a datos precisos, esta cifra surge a partir de las entrevistas.
- 10/ Los bancos cooperativos han sido, tradicionalmente, una de las áreas más pujantes dentro del movimiento cooperativo. Sin embargo, las transformaciones económico financieras que se han desarrollado en la última década han llevado a una concentración del mercado bancario y a la pérdida de peso de las entidades de origen nacional. Para el sector cooperativo estas transformaciones significaron la concentración y cierre de entidades y su virtual *desaparición* del mercado. En el año 1994 los bancos cooperativos sumaban 34 entidades (BCRA, Información de Entidades Financieras); a fines de 1998, tras la quiebra de entidades de larga trayectoria, operaban en Argentina sólo tres bancos cooperativos (Kampel, 1999).
- 11/ La Cooperativa Argentina de Medicina Integral (CAMI) está constituida por una red de prestadores que se articuló hacia fines de los '60 en la ciudad de Rosario, uno de los centros industriales y demográficos más importantes del país. Posee un sanatorio con 69 camas de internación clínica quirúrgica, 22 de las cuales están destinadas a cuidados especiales: terapia intensiva, unidad coronaria, nefrología y terapia neonatológica. Además, sostiene una fundación para el estudio y divulgación de temas científicos (Kurtzbar, 1997).
- 12/ La falta de especificación de las entidades sin fines de lucro en diversos instrumentos de recolección de datos, como en el caso de las estadísticas de salud, es uno de los principales obstáculos que debió enfrentar el Proyecto Comparativo para lograr una medición ajustada del sector. El proyecto adoptó como fuente principal de información el Censo Nacional Económico de 1994 13/, si bien en el caso concreto de los hospitales la ausencia de fuentes alternativas de información que permitan cotejar los datos obtenidos, impide llegar a cifras más conclusivas.

- 14/ La composición del gasto en salud por sectores en millones de pesos es la siguiente: Obras sociales 35%; sector público 23,3 %; pre-pagas 8,2 %; gasto de bolsillo –gasto directo– 33,5 %. (González García - Tobar, 1997)
- 15/ Recordemos que la clasificación internacional de las organizaciones sin fines de lucro reconoce tres tipos de instituciones dentro del sector salud: 1) Hospitales y centros de rehabilitación 2) geriátricos 3) salud mental 3) centros de atención ambulatorios y servicios de ambulancias.
- 16/ Entendemos por trabajo formal al empleo estable con aportes previsionales y a la seguridad social.
- 17/ Para ver la distribución de la atención de la salud por sub-sectores consultar: González García - Tobar: *Más salud por menos dinero* (1997).
- 18/ El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), entidad de carácter público no estatal fue creado en 1971 para proveer de servicios médico-asistenciales a los jubilados del sistema de previsión nacional (y luego provincial). Dicho instituto cuenta con una gran cantidad de afiliados y contrata servicios de terceros. En los últimos años ha estado envuelto en resonantes casos de corrupción.
- 19/ Ver Memorias Hospital Italiano (95-96); Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia Hospital Francés (94-95).
- 20/ Ver por ejemplo actividades del Hospital Francés y de la Fundación Hospitalaria.
- 21/ Ver Herzlinger R. - Krasker W.: Who Profits from nonprofits. Harvard Business Review; January-February, 1997.
- 22/ Ver informes del Registro de Entidades de Bien Público sobre las contribuciones de los hospitales inscriptos en el CENOC.
- 23/ La medición no tiene en cuenta información sobre las donaciones recibidas por el Hospital Israelita y el Centro Gallego, ya que nos fue imposible acceder a la información contable de dichas instituciones registradas en el INACyM (Garay, 1998).
- 24/ Ver La historia del sector sin fines de lucro en Argentina, en este volumen.
- 25/ Para un mayor detalle ver Cantón Moreno y Ciria (1980)
- 26/ Como señala Thompson (1985, pág. 36) siguiendo el trabajo de Belmartino y Bloch (1982): “En 1944, bajo la supervisión directa del Vicepresidente de la Nación, el entonces coronel Perón, se crea la Comisión de Servicio Social, encargada de propulsar la implantación de servicios sociales en los establecimientos de cualquier ramo de la actividad humana donde se presten tareas retribuidas. La creación de esta comisión es considerada frecuentemente el punto de partida de la organización de las obras sociales sindicales”.
- 27/ El Programa Médico Obligatorio (Ley 24.754) establece la cobertura básica que debe ser brindada por todas las entidades que financian servicios de salud. Aunque su cobertura es considerada como el *mínimo indispensable*, entre otras prácticas, el PMO incluye la provisión de tratamiento contra el SIDA. Este último punto ha sido fuertemente resistido.
- 28/ En relación a este punto, señaló el gerente general de un prepago con fines de lucro: “Ningún plan de ninguna pre-paga cumple con el PMO y hacerlo va a repercutir en un aumento de las cuotas. No cumplen, por ejemplo, en lo que refiere a la atención a los enfermos crónicos o a la provisión de prótesis”. (La Nación, Sección Economía y Negocios, domingo 23 de marzo de 1997).
- 29/ Organismo nacional de contralor de cooperativas y mutuales.
- 30/ Un sondeo de opinión realizado previo a la apertura de los pases evidenciaba que los afiliados no mostraban una fuerte intención de cambio. Ver Análisis de la Demanda de servicios de las obras sociales realizado por Claves Información Competitiva, abril 1997,
- 31/ El artículo 10 de la resolución 633/96 del Ministerio de Salud y Acción Social establece los tipos de beneficiarios que no podrán ejercer el derecho a voto. Entre ellos el inciso c) define a aquellos “...trabajadores cuya retribución mensual resulta inferior a tres (3) AMPOS. De acuerdo a información publicada en el Diario Clarín esto medida equivale a un sueldo de 228\$. Clarín, 22 de diciembre de 1996.
- 32/ Recordemos que las obras sociales son los únicos financiadores de servicios médicos que no imponen carencias ni pre-existencias a sus afiliados. Para ellos la cobertura es formalmente completa desde el momento de la afiliación.
- 33/ Datos publicados en Clarín y elaborados a partir de información de la ANSES, la Fundación Isalud y El Banco Mundial. Clarín, Sección Económica, 22 de diciembre de 1996.
- 34/ Elaborado a partir de las entrevistas.
- 35/ Como vimos más arriba, estos hospitales fueron expropiados hacia 1820 y pasaron a funcionar bajo la Sociedad de Beneficencia. Posteriormente surgieron nuevos hospitales religiosos que operan principalmente bajo contratos con obras sociales y empresas de medicina pre-paga con fines de lucro (por ej.: El Sanatorio Mater Dei es una asociación civil dirigida por el Instituto Secular de las Hermanas de María, que forma parte de la obra de Shoenstatt, perteneciente a la Iglesia Católica).
- 36/ Tal es el caso, por ejemplo, del Centro Gallego de la Ciudad de Buenos Aires que debió levantar las restricciones a la participación en cargos directivos de la asociación, así como evitar la imposición de cupos a los ingresos de personas que no fueran oriundas de Galicia, a través de un decreto del entonces Presidente Justo (1932) (Garay, 1998).
- 37/ En este sentido, un grupo de instituciones ha formado ACAMI (Actividades Médicas Integradas) para expresar los intereses de las instituciones sin fines de lucro en el marco de la actual discusión de reforma del sistema. Las instituciones miembro de ACAMI se expresan contrarias a una mercantilización de los servicios y a la falta de control público de las prestaciones y del funcionamiento de las instituciones –tanto públicas como privadas– que prestan servicios en este campo. A pesar de su existencia esta entidad no se ha perfilado aún como un actor relevante en el debate en curso.
- 38/ Los costos crecientes de la salud y el gasto mensual de las instituciones que prestan servicios de internación han trepado en relación al ritmo de crecimiento del monto de las donaciones. Así, hacia mitad de siglo, un hospital podía obtener una cifra cercana al cuarenta por ciento de sus ingresos totales de donaciones externas. Dichas cifras no superan hoy, en el caso de los hospitales de colectividades de la Ciudad de Buenos Aires, el 1% de sus ingresos. (Garay, 1998)
- 39/ La Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia expresa en sus memorias del período 94-95 que los prestadores de salud “...están enfrentando el desafío de mejorar sustancialmente su capacidad de gestión...” Para dar respuesta a esta situación la Asociación adopta la siguiente política: 1) Informatizar la Asociación; 2) Replantear el profesionalismo médico administrativo de los profesionales.
- 40/ Observación de un actual gerente de una pre-paga con fines de lucro y directivo de una institución sin fines de lucro.

## Bibliografía

- 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*. En Cuadernos Médico-Sociales, N° 44, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales, Asociación Médica de Rosario, Rosario, Junio.
- BELMARTINO, S. - BLOCH, C. - CARNINO, M. - 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, Buenos Aires.
- BELMARTINO, S. - BLOCH, C. (1993)  
*La medicina pre-paga en Argentina: su desarrollo desde los años 70*. En Cuadernos Médico Sociales, N° 64, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales, Asociación Médica de Rosario, Rosario, Julio.



BELMARTINO, S. (1995)  
*Estado y Obras Sociales: desregulación y reconversión del sistema*. En Cuadernos Médico Sociales, N° 72, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales, Asociación Médica de Rosario, Rosario, Noviembre.

CAMPETELLA, A. - GONZALEZ BOMBAL, I. (1999)  
*El sector sin fines de lucro en la historia Argentina*. En este volumen.

CASTEL, ROBERT (1997)  
*Las metamorfosis de la cuestión social*. Paidós, Estado y Sociedad, Buenos Aires.

COHEN J. L. - ARATO A. (1990)  
*Civil Society and Political Theory*. The Mit Press, Cambridge Massachusetts.

EDICIONES BREGNA (1997)  
*Ley 23.660/23.6661*. Ediciones Bregna, Buenos Aires.

GARAY, Candelaria (1998)  
*Los Hospitales de colectividad en la Ciudad de Buenos Aires*. Informe del Concurso de Becas de Apoyo en Investigación; Posgrado en Organizaciones sin fines de lucro CEDES – UTDT - UdeSA, Mimeo.

GIUNTOLI, MARÍA CRISTINA (1994)  
*Fundaciones, Aspectos jurídicos, contables e impositivos*. Ediciones Ad-Hoc, Buenos Aires.

GONZALEZ GARCIA, G. – TOBAR, F. (1997)  
*Más salud por el mismo dinero*. Ediciones Isalud, Buenos Aires.

HENGSTENBERG, P. - CRACOGNA, D. (comp.) (1988)  
*La economía social en la Argentina y en el mundo*. Fundación Friedrich Ebert - Intercoop, Buenos Aires.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (1995)  
*Atlas Estadístico de la República Argentina*. INDEC, Buenos Aires.

INTERCOOP EDITORA COOPERATIVA (1992)  
*Ley de cooperativas N° 20.337*. Intercoop, Buenos Aires.

HERZLINGER, R. – KRASKER, W. (1987)  
*Who profits form nonprofits?*. Harvard Business Review, January-February.

KAMPEL, DANIEL (1999)  
*Los bancos Cooperativos en Argentina*. CEDES. Mimeo.

KURTZBART, RAFAEL (1997)  
*El cooperativismo de salud en Argentina*. Mimeo.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1996)  
*Cuadernos de Economía N° 18. El sistema de salud en Argentina*. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.

MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL (1996)  
*Estadísticas vitales de recursos y producción de servicios*. Cifras provisionarias, Año 1996, Boletín del Programa Nacional de Estadísticas de Salud, N° 75, Ministerio de Salud y Acción Social, Buenos Aires.

SARRIA, NESTOR (s/f) (1985)  
*El papel de las mutualidades en la atención médica*. Buenos Aires, mimeo.

La mutualidad en Argentina. Buenos Aires, mimeo.

THOMPSON, ANDRÉS (1985)  
*Estado, sindicatos y salud. Notas sobre las obras sociales en Argentina*. En Cuadernos médico sociales. N° 33, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales, Asociación Médica de Rosario, Rosario, Septiembre.

ZAIDA LOBATO, MIRTA (de) (1996)  
*Política, médicos y enfermedades*. Lecturas de Historia de la salud en Argentina, Biblos, Buenos Aires.

**OTRAS FUENTES CONSULTADAS**  
*Estatutos y memorias y balances de instituciones*. Inspección General de Justicia  
*Mundo Cooperativo*  
*Noticiero Mutual*  
 Archivo de prensa del Área Sociedad Civil y Desarrollo Social del CEDES  
 Documentos de la Asociación de Hospitales Sin Fines de Lucro  
 Material de promoción de las instituciones, revistas de circulación interna y científicas



# Las organizaciones de promoción y defensa de derechos

Candelaria Garay  
Inés González Bombal

## 1. Introducción

En este capítulo analizaremos las organizaciones de derechos humanos para señalar algunos aspectos propios del campo de organizaciones de “advocacy”<sup>1</sup> –organizaciones de “causas”– y sus características particulares como sub-sector dentro del sector no lucrativo en la Argentina. En particular, nos centraremos en las organizaciones de derechos humanos que en su mayoría surgieron durante la última dictadura militar (1976-83) para pedir por la suerte de las víctimas del terrorismo de Estado y reclamar por sus derechos. Estas entidades compartían hasta fines de la década de los ochenta una identidad común: ser partícipes del movimiento social de derechos humanos que sostuvo demandas por la verdad, la justicia y el castigo a los responsables de las violaciones de derechos humanos.

Este conjunto de organizaciones fue denominado, desde entonces, *los organismos de derechos humanos*, y sumó ocho instituciones que, exceptuando la Liga por los Derechos del Hombre –fundada 1937– y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) –fundado en 1980– fueron creadas durante la década de 1970. Estas entidades pueden ser clasificadas entre aquellas originadas por personas afectadas directamente por la represión militar –Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo, Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas–; y aquellas formadas por personas no afectadas directamente –Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos (MEDH), Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH)–. Estas últimas centraron su acción en la denuncia de las violaciones de derechos humanos; el apoyo, ayuda material y contención de las víctimas y –en algunos casos– en la recopilación de información y la prosecución de causas judiciales.<sup>2</sup>

En este trabajo sostendremos que las organizaciones de “advocacy” –organizaciones de “causas”– deben ser consideradas y evaluadas a partir de sus características peculiares que las diferencian de otras organizaciones sin fines de lucro (OSFL). Existe sobre el significado de las acciones de promoción de causas, o de “advocacy” dos interpretaciones dominantes: a) una más restringida que las asocia al ejercicio de la influencia y la presión utilizando los mecanismos formales del sistema representativo y cuya expresión más conocida es el “lobby” y b) otra más amplia –elaborada por Craig Jenkins<sup>3</sup>– que extiende el concepto para captar todas las acciones orientadas a influir sobre las decisiones de las élites institucionales a favor de intereses colectivos “subrepresentados”. De acuerdo con esta última concepción, no cualquier iniciativa de incidencia o de presión es considerada como el ejercicio legítimo del “advocacy”, sino sólo aquel que se propone igualar las posibilidades de representación de los más desaventajados. Esto diferenciaría a las organizaciones de “causas” de las simples presiones

corporativas o de los grupos de interés. Evidentemente, la labor llevada adelante por las organizaciones de derechos humanos adquiere sentido si aplicamos este segundo paradigma. A lo largo de este trabajo nos concentraremos en los rasgos propios de las organizaciones de derechos humanos como un tipo particular de organizaciones de “advocacy” o de “causas”. Veremos las funciones que desempeñan –tomando en cuenta los lineamientos propuestos a tal fin por el Proyecto Comparativo de la Universidad Johns Hopkins–, las fortalezas y debilidades que presentan y los requisitos especiales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar su impacto en la sociedad, la cultura y la democracia.

## 2. Perfil de las organizaciones

Al igual que una amplia proporción de las organizaciones que componen el sector no lucrativo, las organizaciones de derechos humanos requieren de recursos extraordinarios, como el aporte de trabajo voluntario y donaciones, para el desempeño de sus actividades cotidianas. Los datos recogidos por el CNP-JHU en el nivel internacional muestran que las organizaciones de medioambiente y las de causas –entre las que se incluyen las organizaciones de derechos–, exhiben uno de los menores niveles de empleo rentado del conjunto de instituciones del sector, participando sólo del 3,3% del empleo sin fines de lucro. En la Argentina, las organizaciones de medioambiente y de causas en su conjunto muestran una participación aún menor en el empleo rentado que alcanza sólo el 0,7% del empleo del sector no lucrativo. De esta forma, dichas organizaciones dependen aún más del trabajo voluntario de sus miembros que otro tipo de entidades no lucrativas. Si sumamos al empleo remunerado, el aporte del empleo voluntario, estas organizaciones suman el 3,3% del empleo total del sector que alcanza un total de 650.000 puestos de trabajo full-time equivalentes<sup>4</sup>.

Dentro del universo de instituciones se observa, además, una marcada diferencia en materia de empleo voluntario entre las organizaciones formadas por los afectados o familiares y aquellas de corte más profesional. En el caso de las primeras, entre las que se encuentran las Madres de Plaza de Mayo, Familiares de Detenidos y Desaparecidos y Abuelas, la participación es entendida principalmente como una militancia social, y la totalidad de sus miembros son voluntarios –excepto en el caso de Abuelas que cuenta con un número reducido de profesionales rentados–.

Las organizaciones más profesionalizadas –por ejemplo el CELS– exhiben una mayor dificultad para convocar trabajadores voluntarios que puedan ofrecer la dedicación de tiempo y la capacidad técnica necesarias. Este rasgo se vio acentuado a partir de la suspensión de los juicios contra los responsables de la violación de derechos humanos durante la última dictadura militar, como consecuencia de las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987)<sup>5</sup>.

Estudios sobre las organizaciones de “causas” en otros contextos nacionales indican que su desarrollo es particularmente dependiente de subsidios de agencias internacionales y de fundaciones debido a los servicios que prestan, a la población que atienden y a las causas –casi siempre controversiales– que sostienen<sup>6</sup>. El caso argentino confirma este punto: especialmente durante la transición democrática y, particularmente durante los juicios contra los responsables de las violaciones a los derechos humanos –que representó su momento de mayor visibilidad pública y movilización– estas organizaciones recibieron el apoyo económico de varias instituciones extranjeras –principalmente europeas– y de las Naciones Unidas<sup>7</sup>. Durante la última década, el flujo de asistencia disminuyó paulatinamente, acentuándose la reduc-

ción de fondos en el caso de las instituciones de familiares. A pesar del reconocimiento que las organizaciones alcanzaron en la sociedad argentina, no han logrado obtener aportes filantrópicos de base local.

De esta forma, las organizaciones de derechos humanos sufren grandes fluctuaciones en la disponibilidad de fondos que afectan seriamente su funcionamiento. Las variaciones de la agenda internacional en materia de financiamiento las han perjudicado especialmente, pues en su mayoría no reciben fondos de empresas, y las donaciones individuales que les llegan son escasas. Por otra parte, estas entidades no venden bienes ni servicios –a excepción de libros y publicaciones– y por lo tanto no obtienen recursos de esta forma. Además, el reconocimiento por parte del Estado al aporte que realizan a la democracia no se ha traducido en apoyos financieros. Recién a finales de 1998 el Congreso Nacional votó el otorgamiento de un subsidio mensual a las Abuelas de Plaza de Mayo que se encontraban –a pesar de su prestigio– en una difícil situación financiera<sup>8</sup>. Entre las restantes instituciones, el CELS, el SERPAJ y la APDH han participado en convenios y/o en proyectos en conjunto con el Estado; pero ninguna ha recibido subsidios de instituciones públicas.

La mencionada escasez de recursos financieros se compensa en parte con el considerable aporte de trabajo voluntario y la iniciativa de los miembros de las organizaciones dispuestos a mantener activas las instituciones. Pero estas limitaciones hacen que las organizaciones de derechos humanos tengan un bajo porcentaje de empleo remunerado.

Si bien la falta de empleo remunerado y la consiguiente limitación a la especialización interna de actividades no fue un obstáculo en el origen y para el desarrollo posterior de estas instituciones, en la actualidad se ha convertido en un problema para su crecimiento en aspectos tales como: gestión administrativa de las organizaciones, y variedad de servicios que pudieran ofrecer –como por ejemplo diversas actividades de apoyo a las víctimas de violaciones de derechos, el manejo de los documentos y de la información con la que cuentan, su disponibilidad, acceso, etc–. Estos servicios podrían ser ampliados si las entidades contaran con una dotación de recursos humanos mayor a la existente.

Otros aspectos vinculados a la organización interna y gestión de las organizaciones son las formas de gobierno y a la estructura de autoridad interna. Con relación a esto, las organizaciones de derechos humanos han exhibido vínculos de solidaridad interna y mecanismos participativos en la toma de decisiones –particularmente en el caso de las organizaciones de *afectados*–.

A partir de las entrevistas realizadas y de la literatura pertinente, es posible sostener que este conjunto de organizaciones evidencia un fuerte componente democrático y participativo. Varios de estas organizaciones cuentan –y contaron particularmente en la época de mayor movilización–, con la participación de personalidades destacadas de otras organizaciones afines. Así, salvo posturas divergentes frente a políticas o medidas puntuales de los diferentes gobiernos, las organizaciones se encontraban fuertemente vinculadas entre sí por contar con liderazgos transversales. Por ejemplo, Adolfo Pérez Esquivel –quien recibiera el Premio Nobel de la Paz en 1980– presidía SERPAJ, participaba de la conducción de la APDH, y estaba estrechamente vinculado a las restantes organizaciones de familiares.

Sin embargo las organizaciones de derechos humanos han tenido diferencias internas a lo largo de su historia y se han verificado procesos de especialización de funciones que llevaron a la conformación de nuevas instituciones. La primera de ellas se dio en el seno de la APDH de la cual surgió el CELS como entidad abocada principalmente a la prosecución de juicios contra los responsables de violaciones a los derechos humanos<sup>9</sup>. De ese modo, el CELS se fue convirtiendo paulatinamente en un organismo técnico especializado en el litigio judicial.

Otro caso de división importante se produjo en el seno de las Madres de Plaza de Mayo y dio

lugar a las Madres de Plaza de Mayo lideradas por Hebe de Bonafini y a las Madres de Plaza de Mayo “Línea Fundadora”. El clivaje en la asociación estuvo originado en las actitudes divergentes que ambos grupos de madres adoptaron frente a la política reparatoria del gobierno<sup>10</sup>. En el caso de las madres presididas por Hebe de Bonafini, la decisión asumida fue el repudio al cobro de las indemnizaciones otorgadas por el Estado a familiares de desaparecidos. Las Madres de “Línea Fundadora”, en cambio, optaron por permitir que cada miembro decidiera en forma individual qué hacer frente a dichas medidas.

Más recientemente, se ha conformado la organización HIJOS, que nuclea a los descendientes de desaparecidos, y constituye una nueva identidad dentro del espectro de organismos que continúa e innova la tradición de reclamo por la justicia a través de nuevas formas de lucha<sup>11</sup>. De este modo, el subsector de organizaciones de “causas” –o de “advocacy”– se presenta como un universo muy dinámico en el cual la aparición, desarrollo y eventual desaparición de organizaciones está fuertemente afectado por razones del contexto político e institucional, aquello que algunos teóricos de movimientos sociales denominan la *estructura de oportunidad política*<sup>12</sup>. Este rasgo es propio de las acciones orientadas a la promoción de causas, a la representación de intereses y a la defensa de derechos en una sociedad democrática que redefine constantemente los límites de lo público y los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, en el marco nacional, el carácter cambiante de este subsector no se debe solamente al tipo particular de necesidades que atienden, los rasgos más o menos perdurable de sus causas, o los imperativos a la acción que le dicta el contexto político, sino que se encuentra especialmente acentuado por las dificultades en la provisión de recursos en un sentido amplio que afecta la estabilidad y crecimiento de sus organizaciones.

### 3. Contribuciones de las organizaciones de derechos

#### Función servicio

Cuando tratamos con organizaciones de “causas” –o de “advocacy”– que están involucradas en aspectos políticos como la influencia y la incidencia en políticas públicas, la movilización para la defensa de derechos etc., es necesario ampliar la perspectiva de lo que consideramos servicios y funciones propias del sector no lucrativo cuya definición alude a una dimensión principalmente económica.

Las acciones desarrolladas por las organizaciones de derechos humanos susceptibles de ser analizadas desde la perspectiva de servicio son aquellas vinculadas a la asistencia a víctimas y familiares de la represión y afectados por violaciones a los derechos humanos; la recopilación y documentación de información sobre derechos humanos y la iniciación de causas judiciales que abarcan tanto la represión perpetrada por el terrorismo de estado como casos actuales de violación de derechos; los juicios iniciados por familiares exigiendo el derecho a la verdad –la necesidad insatisfecha de reconstruir lo ocurrido– y las causas de sustracción de niños.

Los organismos de corte más técnico como el CELS y la APDH llevan adelante casos judiciales en forma gratuita: ambos han organizado defensorías, esto es, servicios de asesoramiento legal para la comunidad; y profesionales del CELS patrocinan casos judiciales ligados a la violación de los derechos humanos. Ambas instituciones han incorporado la exigibilidad de los derechos sociales dentro de la defensa de los derechos humanos. En este sentido, promueven desde las defensorías –que funcionan en estrecha cola-

boración con un puñado de cátedras de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires—, casos testigo que son llevados a la Justicia con el fin no sólo de reparar daños causados por la violación de un derecho determinado, sino, sobre todo, desde una perspectiva de interés público. Así se han presentado recursos de amparo exigiendo, por ejemplo, el derecho a la salud<sup>13</sup> y al trabajo.

En el caso de SERPAJ sus actividades están orientadas a la redefinición de los derechos humanos como derechos de los pueblos; y en este sentido inscriben a sus prácticas un fuerte tono de promoción de las poblaciones más desfavorecidas. Sus actividades se despliegan principalmente en el ámbito educativo, e incluyen programas de alfabetización, capacitación para el empleo y desarrollo comunitario.

Las organizaciones formadas por familiares desarrollan básicamente actividades de difusión y concientización acerca de lo que significó el terrorismo de estado. En el caso particular de Abuelas de Plaza de Mayo, esta organización está abocada a la búsqueda de los niños secuestrados con sus padres durante la represión y que en su mayoría fueron dados en adopción o apropiados por familias militares, ocultando su verdadero origen. Este delito no ha sido indultado por las leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida” y es debido al accionar de las Abuelas que en la actualidad hay militares, quienes habiendo sido desprocesados por aquellas leyes, se encuentran presos nuevamente por el delito de apropiación de menores. A pesar de tratarse de un crimen que no prescribe, la sustracción de menores no es investigada en forma activa por la Justicia, sino que la tarea de investigación está —por omisión del Estado— depositada en las Abuelas quienes recurren a la Justicia cuando creen encontrar un adolescente apropiado. Hasta el momento las Abuelas han recuperado 62 niños —ocho de ellos fallecidos— de aproximadamente 500 niños desaparecidos<sup>14</sup>.

## Funciones expresiva y de innovación

Es innegable la *función de innovación* que las organizaciones de derechos humanos han desempeñado a lo largo de su historia para la sociedad argentina en su conjunto<sup>15</sup>. Desde el impulso autogestivo de los familiares y víctimas del terrorismo de estado que se reunieron para reclamar por sus familiares desaparecidos y luchar, en forma colectiva y solidaria, por su suerte, hasta el reclamo por fuera de los canales tradicionales de participación que contribuyeron a restablecer luchando por la restitución del estado de derecho, la justicia y el respeto a las garantías individuales. Y finalmente, las organizaciones otorgaron a la legitimidad de origen de la democracia argentina un componente ético que derivó en algo inédito para las transiciones a la democracia en América latina: el enjuiciamiento a los responsables del terrorismo de estado y la posterior revalorización de la Ley por parte de la sociedad argentina.

El impulso inicial de los organismos de derechos humanos en el reclamo de la vigencia de los derechos y en la instrumentación de los mecanismos legales para la defensa y promoción de ellos, ha abierto un nuevo horizonte en materia de derechos en la Argentina. En la última década, se ha sumado al impulso pionero de los organismos una serie de organizaciones —surgidas ya en el contexto de instituciones democráticas más estables—, orientadas a la promoción de los derechos civiles, derechos de minorías, defensa de consumidores, promoción de la acción cívica y actos republicanos, control sobre los poderes públicos y la transparencia en los gobiernos, etcétera. Esta nueva generación de entidades ha consolidado un nuevo modo de accionar, caracterizado por su autonomía con

respecto al Estado, la fuerte conexión con los medios masivos de comunicación y la promoción de prácticas fundadas en las ideas de ciudadanía y del derecho.

## Función de promoción y cambio social

Las organizaciones de derechos humanos han llevado adelante la *función de promoción y defensa de los derechos humanos* de diferentes modos, acordes con los perfiles específicos de cada organismo. Las instituciones formadas por familiares o víctimas del terrorismo de estado han tendido a desarrollar actividades marcadas por un tono predominantemente confrontativo y testimonial. La manifestación pública y la difusión de los derechos, casi siempre en un registro de denuncia vinculado al pasado político y a la desaparición de personas durante la última dictadura militar, han estado fuertemente centrados en la idea de memoria y de defensa de la democracia frente al “poder sin ley” representado por la dictadura.

Una vez suspendidos los juicios por las violaciones a los derechos humanos a través de las leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida”, las actividades de las Madres de Plaza de Mayo se han volcado casi exclusivamente a las protestas, demandas públicas –la tradicional marcha de los jueves en Plaza de Mayo que realizan desde que comenzaron a reunirse en 1977–, festivales artísticos, musicales –donde expresan la trayectoria de la organización en la lucha por los derechos e intentan acercar su mensaje a las generaciones más jóvenes; la creación de la “Universidad de las Madres” se inscribe en ese esfuerzo.

En el caso de las Abuelas de Plaza de Mayo, esta organización tiene un doble rol: aquel vinculado a la memoria y la verdad, y la búsqueda de los niños secuestrados durante la dictadura, delito que no ha sido amnistiado. En este ámbito la actuación de las Abuelas ha excedido la problemática de los niños apropiados, instalando en la agenda pública, sobre todo a partir de la inclusión de la Convención por los Derechos de la Infancia en la Constitución Nacional (1994), la preocupación por las violaciones a dichos derechos en diversos ámbitos y, también, la discusión de temas vinculados al derecho a la identidad.

## 4. Relación con el Estado

La intervención del Estado en materia de derechos humanos desde la apertura democrática fue atravesada por fuertes tensiones vinculadas a la necesidad de construir un régimen democrático respetuoso de los derechos humanos y que respondiera a los reclamos de justicia y, a la vez, evitar que las Fuerzas Armadas jaquearan el proceso de consolidación democrática<sup>16</sup>. A pesar de que estas tensiones signaron la política de los gobiernos en materia de derechos humanos hasta comienzos de la década del 90, imprimiéndole un tono de inestabilidad, es posible reconocer dos etapas diferenciadas en el tratamiento público de la cuestión. La primera que denominamos *judicial* giró en torno de los juicios a los responsables de las violaciones a los derechos humanos. La segunda, que llamamos *reparatoria* se inicia con la sanción de las leyes de “Punto Final” y de “Obediencia Debida” –que amnistió a quienes estaban procesados e incluso detenidos por la Justicia a excepción de las cúpulas militares y a los principa-



les responsables jerárquicos– y que se caracteriza por la progresiva desvinculación de las responsabilidades penales, y por la centralidad del resarcimiento económico a las víctimas.

En la primera etapa, se creó una institución específica: la Subsecretaría de Derechos Humanos destinada a coordinar la política estatal en dicho ámbito<sup>17</sup> y se inauguró, a iniciativa de las Abuelas el Banco de Datos Genéticos<sup>18</sup> con el fin de identificar a los niños de desaparecidos secuestrados por los militares, a través de sus familiares. Aun antes de la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos se organizó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) con el fin de reunir la información sobre la represión estatal y poner al alcance de la ciudadanía un instrumento de denuncia. Varios organismos colaboraron con la CONADEP, participando activamente sus propios miembros en las actividades de la comisión.

Además de la leyes mencionadas, en la etapa reparatoria los responsables militares fueron indultados en 1989 y 1990, y se abrió un período de mayor confrontación entre gran parte de las organizaciones y el Estado. A partir de entonces, la Subsecretaría de Derechos Humanos estuvo principalmente abocada a diseñar e implementar las medidas de reparación económica a las víctimas y sus familiares, tal como lo establecen los tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional, que fueran, a su vez, reclamados por los organismos internacionales competentes. De los tres principios que según el derecho internacional rigen la política de actuación sobre las violaciones de derechos –verdad, justicia y reparación económica–, el Estado argentino se focalizó durante la última década, aunque con grandes limitaciones, en la fase reparatoria.

En la década del 90, la política pública en materia de derechos humanos ha sido, según reconocen las propias organizaciones, errática. En este contexto, la actitud más exitosa de las organizaciones no ha sido la de proponer políticas o medidas concretas que fueran aceptadas o incorporadas por el Estado, sino que predominantemente, han incidido a través de la presión y del veto frente a decisiones estatales que vulneraban sus derechos logrando un impacto significativo en la opinión pública. Tal es el caso, entre otros, de la fuerte oposición de los organismos a los ascensos de militares que habían sido des-procesados por las leyes y la oposición a la demolición del edificio de la Escuela de Mecánica de la Armada<sup>19</sup>.

En conclusión, en la etapa *judicial*, la política del gobierno estuvo orientada a dar una respuesta al terrorismo de estado vivido durante la dictadura que restableciera la dimensión de sujetos de derechos a todos los ciudadanos. El juicio supuso además del castigo, la emergencia de la verdad y el rechazo de lo acontecido: la ritualización del “Nunca Más” evidenció la voluntad pública de proteger el derecho básico a la vida y la existencia primaria de la comunidad política como tal. Por el contrario, durante la etapa *reparatoria*, el Poder Ejecutivo limitó el accionar en materia judicial y posteriormente se estableció un mecanismo de compensación financiera a las víctimas que, al desprenderse de la instancia judicial altera su sentido original. La política de reparación económica, en tanto intervención selectiva, resarce el daño infligido a cada persona en forma individual, resaltando precisamente la particularidad del daño. De esta forma, el daño se personaliza y pierde su dimensión pública.

En la actualidad, el lento avance de los juicios por la verdad abre la posibilidad de reconstruir desde el ámbito judicial lo ocurrido. Asimismo en los últimos años la “memoria” del pasado autoritario ha adquirido una renovada centralidad en materia de derechos humanos, abriendo el camino a nuevas formas de promoción de derechos y de recuerdo de lo sucedido. Entre otras manifestaciones es destacable la decisión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires –originada en una iniciativa de las organizaciones de derechos humanos– de construir un monumento en la memoria de las víctimas del terrorismo de Estado<sup>20</sup>. A tal fin se ha asignado un terreno en la costanera del Río de la Plata y se ha creado una Comisión pro Monumento com-

puesta por el vicepresidente primero de la Legislatura, once diputados, cuatro funcionarios designados por el Jefe de Gobierno, un representante de la Universidad de Buenos Aires y un representante por cada uno de los organismos de derechos humanos<sup>21</sup>.

## 5. Conclusiones

La importancia de las organizaciones de derechos humanos, como corresponde a las del sector “advocacy” –organizaciones “de causas”– no puede medirse en términos económicos. En la Argentina éste es un subsector muy pequeño en relación con la totalidad del sector no lucrativo en materia de generación de empleo y movilización de fondos. Sin embargo, su impacto político en tanto movimiento social ha sido enorme para la sociedad, la política y la cultura en nuestro país.

El movimiento de derechos humanos provocó con su accionar un cambio en la sociedad civil con respecto a las ideas del derecho, la ley y la justicia. Estas entidades recrearon, en medio de una “cultura del miedo”, la idea del “sujeto de derechos” como paradigma opuesto a la figura del “desaparecido” y a las violaciones de los derechos humanos. En el contexto autoritario, los organismos de derechos humanos anticiparon la democracia por venir, de allí su centralidad política. La recreación del espacio público llevada a cabo por las organizaciones de derechos humanos fue un aspecto fundamental de la transición a la democracia, ya que constituyó la base de la “resurrección” de la sociedad civil en la Argentina.

Este proceso de fortalecimiento de la sociedad civil iniciado por los organismos de derechos humanos ha crecido una vez reinstaurada la democracia. Desde entonces, han comenzado a surgir instituciones vinculadas a la promoción de derechos específicos –de minorías, de las mujeres, de los niños etc.–; al control y fiscalización de las instituciones públicas; a la lucha contra la violencia policial, al debido proceso, etc., que están enriqueciendo la vida cívica de la sociedad argentina. En su amplia variedad, estas organizaciones expresan a una ciudadanía activa que acciona el sistema institucional a través de canales independientes de los partidos políticos.

Como señalamos, las organizaciones de “advocacy” –o de causas– deben ser consideradas y evaluadas a partir de sus características peculiares que las diferencian de otras organizaciones del sector sin fines de lucro: su participación en actividades vinculadas a la defensa de derechos, la influencia e incidencia en políticas públicas.

Existe también otra problemática común a este subsector de organizaciones: su cercanía, muchas veces coincidencia, con los movimientos sociales. Sin embargo, debemos distinguir a los movimientos sociales como un tipo muy particular de acción colectiva de las organizaciones que, a veces, los componen. De hecho, todo movimiento social puede tener como base a un conjunto de organizaciones o bien fundar organizaciones en el transcurso de su acción que perduran más allá de él mismo, pero el trabajo cotidiano de estas organizaciones en tanto tales no equivale a la acción colectiva excepcional que representan los movimientos sociales. El caso estudiado es un buen ejemplo de esta diferencia: la acción colectiva de los organismos de derechos humanos durante la dictadura representa un ejemplo de movimiento social, como lo atestigua la bibliografía sobre la temática<sup>22</sup>. El legado de ese movimiento social son las diversas organizaciones que permanecen promoviendo derechos, incidiendo y llevando adelante sus causas, aunque no podamos sostener que exista actualmente una acción colectiva como la conocida en el pasado reciente.

Estas y otras relaciones estrechas de este subsector con la política hacen que las organizaciones de “advocacy” sean en extremo sensibles a los contextos institucionales en los que apa-

recen, se desarrollan y en algunas circunstancias desaparecen. Empero, cumplen un rol esencial para la representación de los menos favorecidos, la defensa de los derechos, el control sobre los poderes públicos, etcétera. Estas funciones son cruciales para el fortalecimiento de la democracia y la ampliación de la ciudadanía, y por lo tanto, deberían ser consideradas y tenidas en cuenta por el Estado y otros patrocinadores, aunque no produzcan bienes y servicios aparentemente tan tangibles como otras organizaciones del vasto universo sin fines de lucro.

## Notas

- 1 Según la definición de la ICNPO (Clasificación Internacional de Organizaciones Sin Fines de Lucro) el subsector de Advocacy y Legal está compuesto por organizaciones que se dedican a la protección y promoción de derechos, a la promoción e incidencia en favor de los intereses sociales, y/o políticos de grupos especiales o generales, y/o que ofrecen servicios legales y promueven la seguridad pública.
- 2 Ver Veiga (1985), Thompson (1988), Jelin (1995).
- 3 Craig Jenkins (1987).
- 4 Esta cifra incluye empleo rentado y voluntario. Para un mayor detalle ver Roitter et al., en este volumen.
- 5 Como señala el director ejecutivo del CELS, Martín Abregú: “Después de las leyes de impunidad el sacudón fue enorme. De un día para otro el 80% del trabajo que se hacía no podía continuarse (...) Además no hay que subestimar el impacto psicológico que tuvieron las leyes sobre los miembros de la organización”.
- 6 Véase J. Craig Jenkins (1987).
- 7 Véase Veiga (1985) y Thompson (1987).
- 8 El subsidio aprobado por el Congreso en diciembre de 1998 consiste en el otorgamiento de 25 mil pesos mensuales a la organización.
- 9 Como señalaron en entrevistas miembros de ambas instituciones, la APDH no estaba dispuesta a asignar gran parte de sus esfuerzos a la presentación judicial de las denuncias por la violación de derechos humanos, actividad a la cual se abocaron los miembros fundadores del CELS. Dicha organización comenzó a funcionar en 1978, constituyéndose legalmente en 1980.
- 10 Ver Ley 24.043.
- 11 Es el caso de los “escraches” como método de denuncia e identificación de “genocidas” en libertad, indultados o desprocesados por las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987).
- 12 Mac Dough (1996) señala las dimensiones comprendidas en el concepto de estructura de oportunidad política: a) la relativa apertura o cierre del sistema político institucionalizado; b) la estabilidad o inestabilidad del amplio conjunto de alineamientos de la elite que típicamente apuntalan la organización política; c) la presencia o ausencia de aliados en las elites; d) la capacidad y propensión del Estado a la represión. Todas estas dimensiones pueden estar presentes en el análisis o pueden estarlo sólo algunas. Tarrow (1996) sostiene que la estructura de oportunidad política no debe ser pensada como una estructura invariante sino como “pistas” externas a los participantes que pueden explicar la organización de la acción colectiva. Asimismo varios autores señalan que las oportunidades abren el camino para la acción política, pero que éstas, a su vez, también pueden ser creadas por los movimientos sociales. (Tarrow, 1996; Gamson y Meyer, 1996).
- 13 En 1998 la Justicia hizo lugar a un recurso de amparo presentado por el CELS e intimó al Gobierno nacional a producir la vacuna contra la fiebre hemorrágica. En 1996 el gobierno asumió el compromiso de producir la vacuna en el país –debido a la interrupción de su elaboración en el exterior– y a tal fin estableció la construcción de un laboratorio especializado. Sin embargo, debido a problemas presupuestarios las obras de construcción fueron suspendidas. La presentación de la organización se fundó en el derecho a la salud garantizado por la Constitución Nacional y el fallo judicial ordenó la reanudación de las obras de construcción y la elaboración de la vacuna. Ver “Clarín”, 6 de junio de 1998.
- 14 La Asociación Abuelas de Plaza de Mayo ha reunido 230 denuncias de niños desaparecidos firmadas por el familiar más cercano, aunque calculan que la cifra real es de 400 o 500 niños. Como señala Rosa Rosemblyt, de Abuelas: “Presumimos que debe haber entre 400 y 500 chicos secuestrados durante la dictadura porque hay mucha gente que, por diversas razones, no ha hecho la denuncia: por temor, porque quedaron paralizados tras el secuestro de su familiar, por las grandes distancias que hay en el país, porque a lo mejor la muchacha que ya se sabía perseguida estaba viviendo en la clandestinidad, y en ese momento formó su pareja y quedó embarazada y luego fue secuestrada sin que la familia supiera... enemos un caso de éstos”.
- 15 Con relación a la historia y desarrollo de las organizaciones y del movimiento de derechos humanos, véase: Veiga (1985), González Bombal y Sonderegger (1987), Jelin (1995).
- 16 Para un análisis del tratamiento de las violaciones a los derechos humanos por parte de los gobiernos en el marco de la transición democrática, véase Acuña C. y Smulovitz C.: Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación militar en AAVV (1995).
- 17 La actividad de la Subsecretaría fue cuestionada desde sus comienzos por la totalidad de los organismos. En ese momento la Subsecretaría tenía la función de continuar con las investigaciones, girar los resultados a los juzgados donde se tramitaban las causas y canalizar las relaciones entre el Presidente y los organismos. Ver Jelin (1995).
- 18 Desde que se organizaron, las Abuelas se preocuparon por averiguar cómo podrían identificar a sus nietos en el caso de que sus padres no estuvieran con vida. Así comenzaron a vincularse con centros de investigación en genética, y en el año 1984 el Centro para el Avance de la Ciencia (EE.UU.) desarrolló el examen que permite determinar la identidad genética de un niño a partir de análisis hematológicos a un abuelo o tío. En el año 1985 el servicio de Inmunología del Hospital Durand fue elegido como el laboratorio más adecuado para llevar adelante dichos análisis y a tal fin se ha formado un banco de datos genéticos. Ver Veiga (1985).
- 19 Como reconoce una destacada personalidad “*Los organismos de derechos humanos tienen mucha más fuerza para evitar que se sancionen leyes que para lograr que se sancionen las leyes que ellos proponen*”.
- 20 La ley 46 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires establece en su artículo 1: “Destínese, en la franja costera del Río de la Plata, un espacio que será afectado para su uso como paseo público donde se emplazará un monumento y un grupo poliescultural, en homenaje a los detenidos-desaparecidos y asesinados por el terrorismo de estado durante los años ’70 e inicios de los ’80, hasta la recuperación del Estado de Derecho...”. El monumento contendrá la nomina de detenidos-desaparecidos.

- 21 Las autoras agradecen a Patricia Valdez, miembro de la Comisión pro Monumento, por sus observaciones acerca de la “memoria” y de las actividades de la Comisión.
- 22 Véase, por ejemplo, González Bombal (1987), Jelin (1995).

## Bibliografía

- ACUÑA, C. - SMULOVITZ, C. (1995)  
*Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional*, en AAVV Juicio, Castigos y Memorias. Derechos Humanos y justicia en la transición política argentina, Nueva Visión, 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.
- GAMSON, WILLIAM - MEYER, DAVID (1996)  
*Framing Political opportunity*, en Mac Adam Doug, Mac Carthy, John, Meyer Zald, Comparative Perspectives on Social movements, Cambridge University Press, Cambridge.
- GONZALEZ BOMBAL, INÉS (1987) (1995) (1995a)  
*Derechos humanos: la fuerza del acontecimiento*. En *Discurso político, lenguajes y acontecimientos*. VERON, E. (ed.), Editorial Hachette, Buenos Aires.
- Sociedad civil y política*. CEDES-CONICET, Mimeo, Buenos Aires.
- ¿Sociedad civil o tercer sector?* CEDES-CONICET, Mimeo, Buenos Aires.
- GONZALEZ BOMBAL, INÉS - SONDEREGUER, MARÍA (1987)  
*Derechos Humanos y Democracia en Jelin (ed.) Movimientos sociales y democracia emergente*. Colección Biblioteca Política Argentina, N° 183, Centro Editor de América latina, 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.
- 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.
- JENKINS, CRAIG (1987)  
*Non-profit Organizations and Policy Advocacy in The Non-profit Sector: A Research Handbook* Ed. by Walter Powel, Yale University Press.
- 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.
- JELIN, ELIZABETH (1995)  
*La política de la memoria: el movimiento de derechos humanos y la construcción democrática en la Argentina*, en AAVV Juicio, Castigos y Memorias. Derechos Humanos y justicia en la transición política argentina, Nueva Visión, Buenos Aires.
- MAC ADAM, DOUG (1996)  
*Conceptual origins, current problems, future directions*, en Mac Adam Doug, Mac Carthy, John, Meyer Zald, Comparative Perspectives on Social movements, Cambridge University Press, Cambridge.
- SONDEREGUER, MARÍA (1985)  
*Aparición con Vida. El movimiento de derechos humanos en Argentina*. En Jelin *Los nuevos movimientos sociales*. Colección Biblioteca Política Argentina, N° 124, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- TARROW, SIDNEY (1996)  
*States and opportunities: the political structuring of social movements*, en Mac Adam Doug, Mac Carthy, John, Meyer Zald, Comparative Perspectives on Social movements, Cambridge University Press, Cambridge.
- THOMPSON, ANDRÉS (1988)  
*El desarrollo social y la cooperación internacional: el papel de las organizaciones no gubernamentales en la Argentina*. Documento CEDES 9, CEDES-PREAL, Buenos Aires.
- VEIGA, RAÚL (1985)  
*Las organizaciones de derechos humanos*. Biblioteca Política Argentina, N° 127, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

# El Desempeño Organizacional del Cooperativismo de Trabajo

Mirta Vuotto

## Introducción

Las cooperativas de trabajo configuran una opción productiva en la que la categoría del trabajo asociado ocupa un espacio propio y singular<sup>1</sup>. No obstante su especialidad, estas organizaciones disponen de un común denominador: la existencia de una base de trabajo asociado, medios técnicos y capital generado por varios sujetos. Se trata de una relación económico-asociativa que se traduce en:

- una empresa autónoma en la que el poder de decisión corresponde a sus asociados;
- un capital social y un número de miembros variable;
- la condición de los asociados en tanto trabajadores que controlan con igualdad de derechos, directa o indirectamente, la organización y la gestión de la empresa;
- la asignación de los excedentes netos de la cooperativa a los asociados, en razón del trabajo prestado por los mismos;
- un interés al capital si es que existe limitado<sup>2</sup> y;
- la creación de un patrimonio común irrepartible.

La igualdad de derechos de los asociados, la relación de actividad, el reparto proporcional y la creación de un patrimonio común irrepartible son características específicas de cualquier organización cooperativa (Vienney, 1980). La diferencia esencial radica en la relación que existe entre el grupo de asociados y la empresa, ya que la actividad cooperativizada es el trabajo. Por esa razón, los asociados son trabajadores.

En esta organización los miembros combinan, en común, los diferentes medios de producción con su propia fuerza de trabajo, en la unidad de producción que organizan a tal efecto y en tanto que trabajadores que forman parte de la combinación productiva acceden al triple poder del empresario: acceso a los recursos, organización de la producción y distribución de los productos.

La cooperativa vincula una asociación y una empresa cuya característica distintiva es la adhesión a un principio de no-dominación del capital, que consiste en dar primacía a la gestión de servicio a sus miembros y/o a la comunidad, a la actividad sobre la rentabilidad y a los derechos del individuo sobre los derechos de la propiedad.

La adhesión a este principio se manifiesta en tres esferas:

- la que relaciona poder y capital: cada asociado tiene el mismo poder cualquiera sea la parte del capital que detenta;
- la de remuneración del capital: es voluntaria y está precisamente limitada por el estatuto de la empresa;

- la de afectación de los excedentes: además de las limitaciones planteadas a la remuneración del capital, una parte de los excedentes generados está afectada a una reserva irrepartible, propiedad colectiva de la empresa y, a ese título, inalienable.

Una característica propia de la cooperativa de trabajo es su orientación no lucrativa y su desempeño económico moldeado por demandas de distinta naturaleza. La presencia de una organización de miembros implica, en este caso, demandas que poseen la misma importancia y por lo tanto forman una estructura de fines compleja (Bager, citado por Michelsen, 1994). La demanda de los miembros es expresada como *ingresos/retornos* en términos monetarios; producción de distintos *bienes o servicios concretos* y prosecución de *objetivos no económicos* más amplios sobre la base de valores relacionados, por ejemplo, con la posición de los miembros en la sociedad o con anhelos acerca de la estructura social. La organización de los miembros y los tres tipos de demandas tienen consecuencias sobre los aspectos económicos y organizacionales de las cooperativas.

Como toda organización económica, persigue un objetivo de redistribución y tiende a atribuir, bajo una forma u otra, su excedente en beneficio de una “categoría beneficiaria” (Gui, 1991). La cooperativa de trabajo puede ser considerada como un caso organizacional “de interés mutuo”, ya que en ella los trabajadores constituyen a la vez las categorías beneficiarias y dominantes: tienen el poder de decisión y pueden dirigir la organización en su propio interés. El interés principal es variable y puede consistir en la seguridad en el empleo, la valorización de un oficio, la democratización de las relaciones laborales, etcétera.

## 1. Algunas Cifras sobre el Cooperativismo de Trabajo en Argentina: un Crecimiento Aparente...

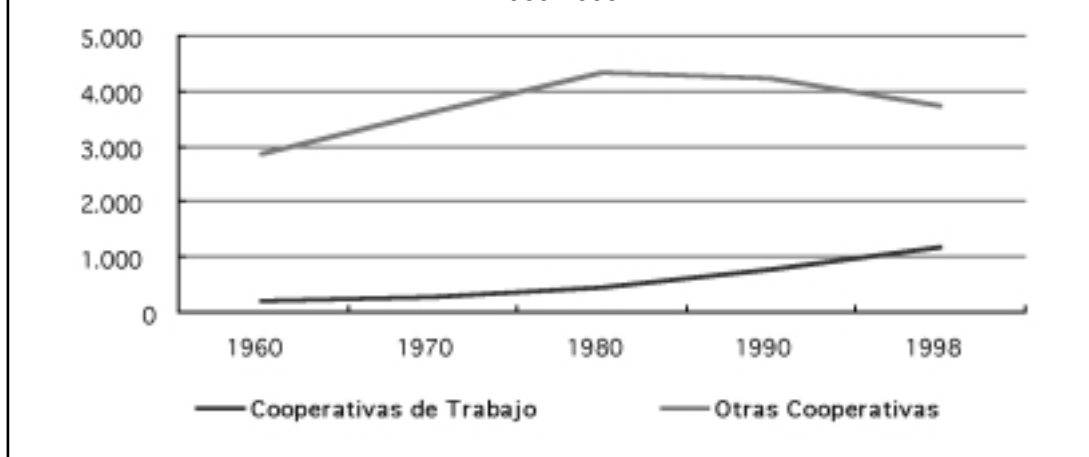
Aunque las cooperativas de trabajo surgieron en Argentina en 1884, antes de la regulación establecida por la Ley 11.388 para estas sociedades, la primera entidad legalmente constituida en 1928 fue la cooperativa de construcción *La Edilicia Ltda.* que se establece en Pergamino, provincia de Buenos Aires. Estas organizaciones tuvieron una lenta evolución si se las compara con el crecimiento de otras ramas del cooperativismo.

Los primeros registros estadísticos oficiales en el año 1957 dan cuenta de la existencia de 94 sociedades inscriptas con 10.368 asociados. Ese número representaba el 3,3% de las cooperativas existentes y sus miembros el 0,7 del total de asociados a esas organizaciones. A partir de las décadas del cuarenta y cincuenta se desarrollan algunas iniciativas exitosas cuyos resultados estimularon la posterior creación de numerosas experiencias.

Si en las últimas cuatro décadas se compara la evolución de las sociedades cooperativas de trabajo con las de otro tipo (*Gráfico 1*), se deben destacar tendencias disímiles: desde mediados de la década del setenta el número de cooperativas agrarias permanece estancado y la mayor contribución en cuanto al crecimiento del sector cooperativo proviene de las entidades urbanas: trabajo y vivienda, revirtiéndose para ambos grupos la tendencia declinante por la que atravesaron durante casi una década como consecuencia del proceso de desindustrialización y del escaso apoyo crediticio, especialmente en el caso de las cooperativas de vivienda y construcción (Levin y Verbeke, 1997).

En el total pierden importancia relativa las asociaciones de crédito, consumo y seguros al tiempo que se reduce su número. Sólo se presenta un leve incremento de las cooperativas de servicios públicos, las que logran mantener su importancia debido al proceso de diversificación que se opera a partir de la década del setenta en el sector, cuando esas entidades asumen

Gráfico 1.  
Evolución del Número de Cooperativas  
1960-1998



la prestación de otros servicios públicos tales como provisión de agua, gas, pavimento, etcétera.

Desde los años ochenta la repercusión de la crisis económica y su secuela de desempleo coinciden con el auge del cooperativismo de trabajo. Frente al lento crecimiento y en algunos casos la desaparición de otro tipo de cooperativas se presenta un redespliegue de esta rama en formas algunas veces inéditas, especialmente a partir de 1984.<sup>3</sup> Esta orientación es propia del fenómeno a escala mundial ya que, según datos de la International Organization of Industrial, Artisanal and Service Producers Co-operatives (CICOPA), se pasa de 44.000 cooperativas de trabajo en 1975 a 91.000 en 1983.

La tendencia precedente permite visualizar a la cooperativa de trabajo como un tipo de organización activa en la defensa del empleo, cuyo objeto principal se expresa en la protección del trabajo independiente y/o artesanal, permitiendo también la recuperación de puestos de trabajo a través de la reactivación de empresas clásicas en quiebra o amenazadas de cierre.

Las relaciones entre el cooperativismo de trabajo y la problemática del empleo son múltiples y complejas y no pueden aprehenderse de manera unilateral. Si consideramos el rol de las cooperativas de trabajo en la promoción del empleo, podemos constatar que durante la última década, del total de puestos de trabajo creados por estas organizaciones, una amplia proporción está asociada con empleos que se mantienen dentro de empresas transformadas en cooperativas o con empleos “recreados” en empresas en crisis o en proceso de quiebra que luego se convierten en cooperativas. La proporción menor corresponde a nuevos empleos creados en nuevas cooperativas.

Las iniciativas recientes indican la singular vocación de la cooperativa de trabajo en coyunturas de crisis económica. Estas organizaciones son, en general, empresas de pequeñas y medianas dimensiones y, por consiguiente, ofrecen relativamente pocos empleos, aunque se ubican frecuentemente en sectores de actividad que incorporan una tasa comparativamente importante de mano de obra en el valor agregado producido. Por otra parte, son fácilmente desarticuladas por avances tecnológicos que implican a la vez una rápida obsolescencia del equipamiento y una descalificación persistente del empleo o incluso la simple desaparición. El actual proceso de supervivencia, de expansión o de creación de cooperativas se encuentra profundamente afectado y no puede ser interpretado sin tomar en cuenta estas complejas restricciones de las que se desprende una constatación contradictoria: por un lado la forma en

que las organizaciones son afectadas directamente por el entorno económico y amenazadas de obsolescencia tecnológica o incluso de desaparición abrupta y, por otro, el hecho de que el sistema cooperativo aparece progresivamente como el último recurso de protección o, incluso, de creación de empleo.

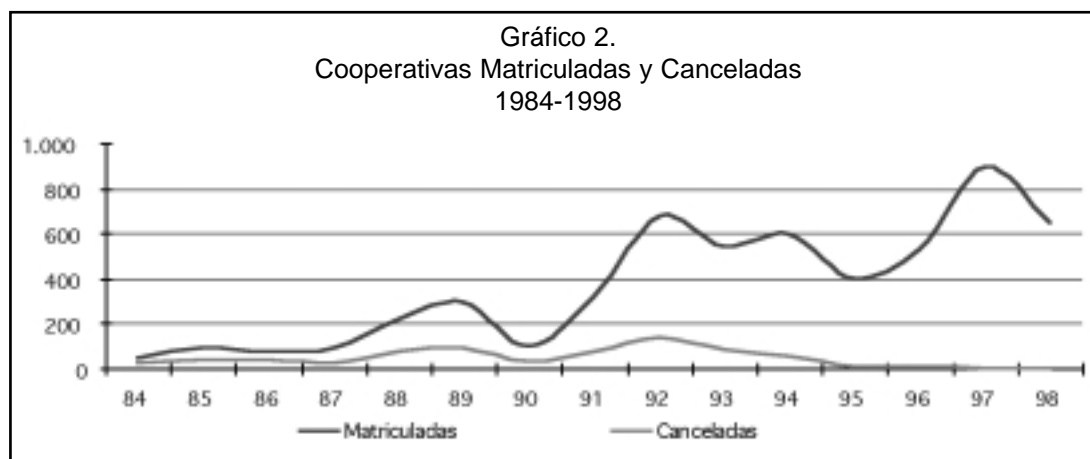
## 2. La Configuración Organizacional del Sector: La Naturaleza de las Iniciativas

Desde la década del sesenta, los ciclos de crecimiento del número de cooperativas de trabajo coinciden, en general, con coyunturas de crisis económica y expresan una serie de restricciones que impiden la consolidación de numerosas experiencias, explicando en gran parte su bajo índice de supervivencia.

Si tomamos en cuenta la matriculación de nuevas cooperativas desde el año 1984 (*Gráfico 2*), podemos apreciar ritmos de crecimiento importantes, por tratarse de poblaciones pequeñas, aunque no revelan una base sólida.

Al tomar en cuenta la actividad principal, se presenta un reajuste entre las cooperativas del sector industrial y las de servicios ya que el crecimiento de estas últimas, comparado con las del sector industrial, implica un cambio en cuanto al ritmo de creación. En la distribución sectorial, un reducido número de asociaciones se ubica en el ámbito comercial.

Las nuevas cooperativas matriculadas son en general organizaciones de tamaño pequeño y, si bien el aporte de puestos de trabajo puede constituir un total importante, sólo representa un porcentaje mínimo de las pérdidas de trabajo por despido. Esa comparación indica que aunque el sector cooperativo ha crecido muy rápidamente, todavía representa un segmento marginal de la economía argentina.



El número de asociaciones matriculadas anualmente sigue mostrando un incremento relativamente fuerte, comparado con las organizaciones de otras ramas del cooperativismo, aunque las entidades nuevas contrastan con las asociaciones que logran permanecer activas.

En conjunto, es posible hipotetizar para este sector que los cambios más relevantes y las transformaciones producidas durante cuatro décadas han dado lugar a una configuración sectorial que refleja el desplazamiento progresivo de los posibles puntos de partida de estas iniciativas<sup>4</sup>



prevaleciendo la situación de necesidad o las experiencias basadas en empresas o actividades preexistentes.

A diferencia de numerosas experiencias cooperativas que surgieron en la década del setenta, en las prácticas recientes predomina la condición de necesidad. La perdurabilidad y consolidación de las primeras experiencias se explica, en parte, en función de su origen en el ámbito de comunidades definidas por lazos de amistad o por visiones compartidas que ayudan a emprender actividades concretas inspiradas, apoyadas y armonizadas por una visión normativa.

En cuanto al predominio de la condición de necesidad, es importante destacar que ésta proviene de una realidad socioeconómica caracterizada por importantes restricciones y en esa circunstancia el proceso de adquisición de competencias por parte de los involucrados en un proyecto cooperativo difiere del propio de una empresa tradicional.

Numerosas empresas cooperativas de trabajo parten de la búsqueda de una actividad viable en función de las competencias propias de los miembros fundadores, a diferencia de una empresa tradicional, en que la actividad de negocio es asumida por un emprendedor que va incorporando paulatinamente personal con calificaciones necesarias.

A su vez, la adecuación entre las competencias profesionales necesarias para el desarrollo de una actividad empresarial exitosa y las capacidades propias de sus miembros fundadores permite diferenciar distintos orígenes posibles en función de la experiencia de los miembros en los ámbitos laboral, organizacional y en materia de participación.

En las cooperativas recientes, predominan procesos constitutivos con dificultad para armonizar las bases propias de estas experiencias. En dichos procesos la presión de la necesidad no es acompañada por la condición de pertenencia a un grupo social ligado por una identidad colectiva o por un destino común. Este desequilibrio impide en muchos casos la consolidación de proyectos colectivos con una naturaleza autónoma, entendida como la capacidad de poseer su identidad propia.<sup>5</sup>

De manera esquemática se indican en el cuadro anterior las iniciativas que pueden dar origen a un proyecto cooperativo:

- Las *iniciativas internas* provienen de grupos que comparten un interés común, un proyecto construido y una sinergia de colaboración. La lógica prevaleciente corresponde a la acción colectiva de una población específica cuyas características más importantes son el carácter voluntario, la prevalencia de sentimientos de pertenencia y el apoyo sobre dinámicas internas al medio.  
Esta acción colectiva permite construir identidades culturales basadas en la relación con el otro y no en la sola afirmación individual. Pone el acento en los objetivos comunes a alcanzar y en resultados que se pueden lograr de manera concertada. De este modo, convierte a la participación activa dentro del grupo de pertenencia en factor de promoción colectiva y de formación para el compromiso social. En ella prevalece una determinación que procede de la asociación hacia la empresa, la que constituye la legitimación de la organización cooperativa.
- Las *iniciativas provenientes* de agentes externos dan lugar a modelos de relación que pueden expresar distintas orientaciones: la que resulta de la influencia de factores poco innovadores (autoridad paternalista) o la propia de factores innovadores racionalizadores con una fuerte voluntad de rentabilidad y eficiencia. Ambas orientaciones coinciden con la búsqueda de adaptación de las personas al sistema de la organización, privilegiando la lógica de un único actor en detrimento de un contexto en que están presentes numerosos protagonistas concernidos por desafíos e intereses no necesariamente convergentes.

### **Iniciativa que dan Origen a las Experiencias Cooperativas**

<b>Iniciativa</b>	<b>Agentes Promotores</b>	<b>Lógica de Acción</b>
Interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos que comparten un interés común, un proyecto construido y una sinergia de colaboración</li> </ul>	Endógena: Establecida sobre factores de identidad y proximidad social y espacial
Externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un grupo con poder económico</li> <li>- Los propietarios de empresas en crisis o en quiebra</li> <li>- Estado</li> <li>- Los Sindicatos</li> </ul>	De intervención exógena: establecida sobre una relación de terceros, a partir de factores de distancia social y espacial

Fuente: elaboración propia

En este caso, la acción colectiva puede quedar reducida a la preservación de modelos de asimilación individual al cambio, manteniéndose modos de relación dependientes basados en el predominio de una determinación funcional, por la que la empresa cooperativa condiciona la actividad del asociado.

## **3. Las Funciones del Cooperativismo de Trabajo<sup>6</sup>**

### **3.1. La Función de Servicio**

Las cooperativas de trabajo en Argentina juegan actualmente un rol importante en relación con las transformaciones del mercado laboral y el incremento, desde comienzos de los años noventa, de la tasa de desempleo.

La tendencia prevaleciente en las dos últimas décadas ha sido la creación de estas organizaciones para responder a las necesidades de personas desocupadas que no perciben prestaciones por Seguro de Desempleo ni participan en los programas especiales de empleo que implementa el Estado.

Ante la carencia de políticas activas para el mercado de trabajo, las cooperativas son vistas por el Estado como instrumentos de contención y en algunos casos con capacidad para generar empleos más sustentables que los propios de la microempresa. En esta perspectiva, se crean para paliar las limitaciones propias de los sujetos excluidos del mercado de trabajo por procesos de reconversión o por crisis y cierre de empresas, más que para brindar servicios que no son totalmente cubiertos por el Estado o por el mercado. En el ámbito de la provisión de servicios, que implican un cierto carácter público o colectivo, se pueden identificar pocas organizaciones cuyo origen data de las décadas del sesenta y setenta. Algunas cooperativas de este tipo se ubican en el campo educativo y muy pocas en el de salud. Las creadas recientemente cubren una función de servicio marginal.

En cuanto a la asistencia que reciben por parte de organismos gubernamentales, cabe mencionar que sólo en algunos casos se intenta impulsar la función de servicio de manera deliberada.

La mecánica principal implementada consiste en generar una gama de actividades que permiten la incorporación de las cooperativas para tercerizar tareas que habitualmente realizan los municipios. En algunas comunas se considera que gran parte de los servicios que se prestan deberían quedar en manos de organizaciones cooperativas, ya sea de

provisión de servicios, o de trabajo y, al respecto, se impulsan distintos proyectos para que estas organizaciones realicen obras de mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

Estas iniciativas de colaboración se realizan bajo la figura del “apadrinamiento”, instancias por las que una cooperativa fuertemente constituida asiste a una nueva organización en materia de gerenciamiento.<sup>7</sup>

Junto con ciertas iniciativas públicas originales, el propio movimiento cooperativo estimula la organización de cooperativas de trabajo para la realización de actividades relativas al mantenimiento y mejoramiento de obras para las cooperativas eléctricas, telefónicas, de agua y de distribución de gas.

Las nuevas cooperativas tienden, en general, a ubicarse en el campo de la prestación de servicios y los puestos de trabajo creados demandan escasas calificaciones: limpieza, seguridad, vigilancia, etcétera. Con respecto a estas cooperativas, existen restricciones legales para operar que provienen de la reglamentación del Decreto 2.015 del Poder Ejecutivo, del año 1994, por el que se impide la conformación de cooperativas de trabajo que brindan servicios a terceros<sup>8</sup>.

La eficacia de las cooperativas en cuanto a la función de servicio aparece vinculada con el dinamismo propio del sector de la actividad económica que desarrollan y fundamentalmente con el estímulo proveniente del sector público, especialmente en materia de políticas de asistencia técnica, financiamiento y capacitación.

En cuanto a los atributos de los bienes y servicios producidos por estas organizaciones, se debe destacar que la buena calidad no puede generalizarse al conjunto de las organizaciones cooperativas y que con respecto al costo no inciden las exenciones impositivas que pesan, dado su carácter sin fines lucrativos.

El carácter no lucrativo de estas organizaciones conduce en ciertas oportunidades, incluso a las acusaciones de competencia desleal, en los casos en que los objetivos sociales justifican la concesión de ciertas ventajas de parte de los poderes públicos.

### 3.2. La Función Innovadora

La función innovadora no es una característica propia del actual cooperativismo de trabajo. El carácter defensivo con que se crean estas iniciativas aparece como una limitación importante de su potencialidad creativa en la medida que se intenta, en muchos casos, mantener una fuente de trabajo cuyo único objetivo radica en la supervivencia de los miembros que la integran y el hecho de adoptar la forma jurídica de cooperativa de trabajo no necesariamente induce a la innovación.

La función innovadora fue distintiva del conjunto de prácticas de las cooperativas de trabajo surgidas durante la década del cincuenta. Los rasgos propios de esta función están asociados a los elementos que estructuraron las relaciones de los miembros y se tradujeron en procesos decisorios basados en la aceptación de una “mutua restricción igualitaria” que se expresó en:

- la autogestión de la propia organización cooperativa, en la que adquiere importancia la organización del trabajo, el aprendizaje de distintas competencias profesionales, el desarrollo de rutinas laborales, el manejo de información y de recursos escasos y la horizontalidad en las relaciones laborales.
- la inserción social, que se expresa en las modalidades de reconversión de la actividad productiva, la búsqueda de nuevos espacios de actividad económica para

canalizar la producción y los servicios y los vínculos que se establecen con diferentes instituciones del Estado y de la sociedad civil.

En algunos casos, la función innovadora se relaciona con el origen de estas organizaciones y los referentes a partir de los cuales se constituyeron, aunque la mayor innovación está presente en el rol que juega como creadora de un espacio de democratización de las relaciones de trabajo. En éste se valoran las metas y sentimientos individuales tales como una remuneración equitativa, el enriquecimiento del trabajo y el derecho a expresarse, del mismo modo que los objetivos organizacionales, fomentando activamente la conexión entre dos grupos de intereses los de la membresía y los de la organización e incentivando las contribuciones individuales en materia de decisiones organizacionales importantes.

La aptitud de la cooperativa en cuanto a la democratización de las relaciones económicas, expresa su función innovadora y se alcanza plenamente por el compromiso de los propios involucrados.

### 3.3. La Función de Promoción y Cambio Social

Desde la década del ochenta, en lo referido a la gestión de las políticas sociales, el Estado argentino sufre profundas transformaciones. La crisis del modelo de Estado Benefactor y su escasa eficacia en la función de administrar una cobertura universalizada de los sectores educación, salud, vivienda y seguridad social, conducen a darle importancia al concepto de focalización (*targeting*), el que se utiliza como mecanismo para la asignación de los recursos disponibles. Se dejan de lado los servicios sociales que brinda el Estado como criterio básico de la política social y se delimitan poblaciones-objetivo, como referentes de políticas y acciones sociales concretas.

De esta forma, frente al auge de la pobreza, los programas sociales se establecen y especializan de manera progresiva en poblaciones acotadas, para orientarse hacia categorías sociales definidas como vulnerables.

Numerosos de estos programas le otorgan una importancia considerable a las cooperativas de trabajo como instancia organizativa que facilita una inserción social de los desocupados y algunos de ellos son manejados con la intención de bajar los costos de la política social, minimizando el gasto del Estado.

Las cooperativas de trabajo no son, por consiguiente, actores dinamizadores de la política social sino que resultan ser instrumentos útiles para el propio Estado, quien impulsa su creación y las visualiza como alternativa para que los desocupados puedan tener una inserción social.

Las cooperativas creadas bajo esta lógica son, por lo general, iniciativas fuertemente asistidas y sólo intentan responder a una problemática laboral delimitada, propia de los miembros que las constituyen. No pretenden sustituir al Estado y, en consecuencia, estos emprendimientos tienen acotados objetivos y restringida escala de beneficiarios. Al ser en gran parte subsidiados, su contribución a las políticas sociales es limitada.

Junto a este tipo de organizaciones se desarrolla un grupo de entidades relacionadas con la experiencia de medianos y pequeños productores rurales para los que la forma cooperativa, al producir la ruptura de concepciones individualistas, permite operar a otra escala y aumentar la eficiencia de las iniciativas empresariales. No obstante los fracasos de muchas experiencias en el sector agropecuario, los proyectos de este tipo permiten superar las limitaciones propias del pequeño productor, como la escasez de recursos natu-

rales o de capital, la baja capacidad de brindar ocupación plena a la mano de obra familiar a pesar del uso intensivo que se hace de ella, el bajo nivel tecnológico y las dificultades para acceder a insumos de calidad.

### 3.4. La Función Expresiva

Diversas experiencias cooperativas representan de manera específica intereses particulares que difícilmente tienen cabida en otro tipo de organizaciones: trabajadores agrícolas sin tierra, campesinos especializados en producciones regionales en crisis, obreros y empleados de empresas privatizadas, trabajadores de empresas en proceso de quiebra. Sin embargo, existen diferencias apreciables entre las cooperativas creadas para responder a esos intereses particulares que expresan verdaderas necesidades de los individuos que libremente deciden asociarse y aquellas creadas para responder a necesidades del Estado o de los ex propietarios de las empresas en proceso de quiebra o disolución. Entre las cooperativas de reciente creación se encuentran las que mantienen una fuerte dependencia de agencias estatales provinciales, las que recurren a gerencias externas, que desconocen el modo de funcionamiento de las empresas de este tipo y aquellas en que intervienen militantes de un sindicato cuyos dirigentes son adversos a la fórmula cooperativa. En todas estas instancias se bloquea la expresión de intereses particulares y se altera el principio de funcionamiento democrático. Al no existir democracia en el proceso de toma de decisiones, tampoco existe en el tipo de relaciones económicas que se establece en esa organización.

### 3.5. La Función de Construcción de la Comunidad

Aunque en la organización cooperativa los miembros aparecen como beneficiarios principales de la actividad de la organización, ella también puede ser un agente eficaz para el estímulo de relaciones de tipo comunitario entre los que se pueden identificar:

- los propios de la complementariedad de las actividades económicas que se establecen con productores locales y con otras cooperativas reforzando la importancia del principio cooperativo de la integración;
- los relativos a los grupos de familiares de los miembros de la organización a los que se trata de integrar;
- los que surgen de la interacción con otras organizaciones de la sociedad civil.

Las trayectorias específicas de las organizaciones promotoras de esta función no se pueden generalizar al conjunto de las cooperativas de trabajo, ellas corresponden a cooperativas "genuinas" en las que prevalece y se preserva la democratización de las relaciones laborales y asociativas desde el momento fundacional.

En muchos casos, es la organización económica la que posibilita visibilidad y sirve para crear lazos solidarios, favoreciendo el desarrollo de actividades que benefician a un grupo y no a los individuos atomizados. La actividad económica puede generar un activo proceso de toma de decisiones y dar lugar a un espacio que permite avanzar en la educación cooperativa y en los servicios sociales que promueven relaciones solidarias.

Numerosas experiencias que expresan esta función se desarrollan en localidades del interior del país y su perdurabilidad puede atribuirse a un origen "autónomo" que para preservarse requiere la formación de los miembros cooperativos con un criterio de independencia, aunque no de individualismo.

En esa construcción las organizaciones se estructuran en función de un concepto de trabajo tanto más útil social y económicamente, cuanto más se inscribe en un contexto de solidaridad y va sentando las bases para un modelo democrático, con miras a reproducirlo en la sociedad en general.

## 4. Características Negativas Asociadas con el Desempeño Organizacional

### 4.1. Particularismo

El particularismo es una característica propia de numerosas entidades de reciente constitución. Dichas organizaciones no expresan la extensión de la conciencia cooperativa ni la propensión a una autoorganización de los trabajadores que adhieren a ideales autogestionarios. Se adopta esta fórmula no por voluntad creadora sino por necesidad y para mantener un puesto de trabajo.

En algunos casos, el particularismo se expresa en la defensa de una herramienta que garantiza el empleo y el asociado defiende entonces el interés de la empresa; en otros, pone en evidencia una propensión individualista, reforzada por los valores propios de la sociedad.

La presencia de rasgos particularistas, en los casos que se intenta preservar el interés de un núcleo de oficio o actividad, como en aquellas situaciones en que los grupos fundacionales, fuertemente consolidados, intentan preservar un interés originario, conspira contra los principios cooperativos e impide construir un verdadero sentido de comunidad.

### 4.2. Paternalismo

Los recursos, normas y decisiones propios de estas organizaciones no pueden provenir de agentes externos al sector si lo que se intenta garantizar es la autonomía e independencia cooperativa. El principio básico de funcionamiento plantea que los propios asociados, a través de su aporte económico y humano, se convierten en agentes responsables de su propio desarrollo.

En esta perspectiva, la autoayuda y la responsabilidad no encuentran clima propicio en el paternalismo que se manifiesta cuando las prácticas intervencionistas de agentes externos vulneran los procesos de autosuficiencia.

Se puede identificar, por una parte, un mecanismo de “oferta” paternalista que se exhibe cuando el Estado busca un apoyo político o el núcleo fundador limita la autonomía en la toma de decisiones, aunque también existe una “demanda” paternalista que se revela en los permanentes reclamos que algunas entidades plantean a las organizaciones de grado superior o a los organismos estatales.

El predominio de esta práctica conduce al asistencialismo e inhibe la corresponsabilidad necesaria en la búsqueda de soluciones, instaurando un patrón de relaciones desiguales en que sólo algunos agentes económicos y sociales despliegan un comportamiento activo.

### 4.3. Falta de Profesionalidad

Si bien las posibilidades de éxito o de fracaso de numerosas experiencias cooperativas están fuertemente asociadas con el grado previo de consolidación del grupo que las promueve, la indudable correspondencia entre las exigencias de la actividad que desarrollan y las capacidades y competencias técnico-profesionales de sus miembros, junto con la adecuada caracterización y conocimiento del mercado al que se orienta la actividad, aparecen como dimensiones clave para evaluar su desempeño.

En esta correspondencia, el balance sobre numerosas experiencias arroja, en general, una falta de profesionalidad que se expresa en algunos casos como resultante de los rápidos procesos de reconversión y de la necesidad de encarar otra actividad, aunque también es propia de aquellas cooperativas cuyo objetivo primordial consiste en reforzar los vínculos asociativos y en las que, la búsqueda de la eficacia de la organización económica se percibe como desnaturalizadora del interés cooperativo.

La contribución de la educación cooperativa para revertir esta tendencia aparece crucial en la vida de la organización, ya que como toda acción educativa, es inductora de cambios personales y transformadora de la organización, al estimular un mayor compromiso, la capacidad de decisión, la autonomía de juicio y la aptitud innovadora.

### 4.4. Problemas de Financiamiento

La supervivencia de las cooperativas de trabajo es un tema estrechamente vinculado con la capitalización de estas organizaciones. La insuficiencia de capitales propios es considerada en gran medida una de las razones de los frecuentes fracasos de estas organizaciones.

En general, si las causas aparentes de una quiebra comercial son internas, la tendencia habitual consiste en concluir que una inadecuada gestión es el motivo principal de los fracasos. En esta interpretación se subestima la gravitación de uno de los factores externos más importantes: la insuficiencia de capitales propios y habitualmente la reticencia de las cooperativas a asumir compromisos externos.

En este ámbito, la necesidad de acceder a recursos crediticios que faciliten la adopción de estrategias productivas y de comercialización autónomas y la operación con mayores horizontes temporales, se enfrenta a las prácticas bancarias tradicionales que ponderan en exceso el aspecto de las garantías al considerar las solicitudes de crédito, más que la viabilidad de los proyectos.

## 5. Conclusión

En las últimas décadas, los ciclos de crecimiento de las cooperativas de trabajo coinciden, en general, con coyunturas de crisis económica y ponen de manifiesto un conjunto de restricciones que impiden la consolidación de numerosas experiencias, explicando en gran parte su bajo índice de supervivencia.

Desde la década del ochenta la repercusión de la crisis económica y su secuela de desempleo se relacionan con el auge del cooperativismo de trabajo. Frente al lento crecimiento y en algunos casos la desaparición de otro tipo de cooperativas, se presenta un redespliegue de esta rama en formas algunas veces inéditas, especialmente a partir de 1984. El número de asociaciones matriculadas anualmente muestra un fuerte incremento, comparado con las organiza-

ciones de otras ramas del cooperativismo, aunque numerosas entidades no logran permanecer activas.

Los cambios más relevantes en el sector y las transformaciones producidas durante cuatro décadas reflejan el desplazamiento progresivo de los puntos de partida de estas iniciativas, prevaleciendo la situación de necesidad o las experiencias basadas en empresas o actividades preexistentes.

En esta perspectiva son reducidas las funciones que las cooperativas de trabajo pueden cumplir, en su condición de organizaciones no lucrativas, dado que en general se crean para paliar las limitaciones propias de los sujetos excluidos del mercado de trabajo por procesos de reconversión o por crisis y cierre de empresas, más que para brindar servicios que no son totalmente cubiertos por el Estado o por el mercado. El carácter defensivo de numerosas iniciativas aparece como una restricción importante de su potencialidad creativa, en la medida que se intenta, en muchos casos, mantener una fuente de trabajo cuyo único objetivo radica en la supervivencia de los miembros que la integran.

Las limitaciones propias del desempeño de estas organizaciones y los contrastes y contradicciones que en las décadas recientes se han manifestado en su desarrollo, son ilustrativos de los desafíos relativos a la supervivencia del sector: el desempeño económico y el funcionamiento democrático.

Para responder a esta doble exigencia, se pueden plantear, entre otras, medidas concernientes a la integración de las cooperativas sobre una base geográfica sectorial y nacional, la contribución de los organismos de apoyo para su creación, el seguimiento de las iniciativas, las medidas de financiamiento adecuadas y la formación continua de sus miembros en la gestión y en el funcionamiento organizacional.

Independientemente de esas medidas, los grupos que se interrogan sobre la adaptación de la forma cooperativa para la realización de sus proyectos o para la conservación de los empleos deberán evaluar el lugar de la empresa y sus múltiples restricciones de funcionamiento en relación con el objetivo de transformación interpersonal y social que desean alcanzar. Reducir los aspectos negativos equivale a identificar de manera adecuada la naturaleza específica de una cooperativa de trabajo en el contexto del que forma parte y evaluar cuidadosamente si esta forma organizacional se adapta efectivamente a la actividad y a las necesidades de los actores interesados en valerse de ella.

## Notas

- 1 En 1831 J. P. Buchez propone como principios que orientan el desempeño de las cooperativas de trabajo: la constitución de los asociados en empresarios, eligiendo entre ellos a los representantes que tendrán la firma social; el cobro de un salario según los usos habituales de la profesión y según la habilidad individual; la reserva como beneficio neto de una cantidad equivalente a la que los empresarios intermediarios descuentan cada jornada, la que se reparte en 20% para formar y aumentar el capital social y el resto se destina a ayudas o es distribuida entre los asociados a prorrata de su trabajo; el carácter inalienable del capital social que pertenece a la asociación declarada indisoluble dada la admisión continua de nuevos miembros; la limitación para la asociación de contratar a obreros extraños por más de un año y la obligatoriedad, pasado ese tiempo, de admitir al número de trabajadores nuevos necesarios para el aumento de sus operaciones.
- 2 Como fuera señalado por Ch. Gide, la limitación a la remuneración del capital está dada por lo que es necesario para que este capital pueda reconstituirse.
- 3 Según datos del Consejo Federal Cooperativo y Mutual, en 1999 estas organizaciones representan el 31% de las cooperativas existentes, involucran a más de 100.000 personas en calidad de asociados, 21.000 puestos de trabajo y una facturación anual cercana a seiscientos millones de pesos.
- 4 El contexto social, la necesidad, las ideas-proyecto y las empresas emergentes son los cuatro posibles puntos de partida de una organización cooperativa (Stryjan, Y., 1999).
- 5 La naturaleza de la autonomía organizacional puede ser considerada activa, cuando la organización realiza sus objetivos cualquiera sea su entorno o pasiva cuando la acción aparece determinada por el entorno (Touraine, 1957).
- 6 En este ítem se hace referencia a los aspectos que surgen de las entrevistas aplicadas a un grupo de informantes clave del sector. Informe de Impacto del Sector sin Fines de Lucro en Áreas Cruciales. Buenos Aires, 1999.
- 7 En la provincia de Buenos Aires el programa de Promoción a las Cooperativas y Otras Formas Asociativas busca transformar la realidad de las cooperativas y de las Pymes a partir de la capacitación, el diagnóstico asistido y la evaluación de los proyectos para lograr emprendimien-



tos más eficaces, autosustentables y planificados. Este programa comprende una línea crediticia que comenzó a operar en 1995 e incluye 39 proyectos para cooperativas de trabajo. Por estos proyectos fueron creados 280 puestos de trabajo directos y 199 indirectos.

- 8 El decreto estableció que el Instituto Nacional de Acción Cooperativa no debía autorizar el funcionamiento de cooperativas de trabajo que para el cumplimiento de su objeto social previeran la contratación de los servicios cooperativos por parte de terceras personas, utilizando la fuerza de trabajo de sus asociados.

## Bibliografía

BUCHEZ, J. P. (1831)

*"Moyens d'améliorer la condition des ouvriers des villes"*, L'Européen, París.

GIDE, C. (1924)

*Les sociétés coopératives de consommation*, Sirey, París.

GUI, B. (1991)

*"The Economic Rationale for the 'Third Sector', Non profit and other Noncapitalist Organizations"*. Annals of Public and Cooperative Economics 4.

LEVIN, A. -VERBEKE, G. (1997)

*"El cooperativismo argentino en cifras. Tendencias en su evolución: 1927-1997"*. Documento 6, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

MICHELSSEN, J. (1994)

*"The Rationales of Cooperative Organizations. Some Suggestions from Scandinavia"*. Annales de l'économie publique sociale et coopérative. Ciriéc, edit. De Boeck-Wesmael S.A. Publishers. Bruxelles. Vol. 65 N° 1.

STRYJAN, Y. (1999)

*Collective Entrepreneurship and Local Development: Some Conceptual issues*. Paper presented at the ICA Research Conference, Quebec.

TOURAINÉ, A. (1957)

*Participation des travailleurs à l'exploitation des entreprises*, AISC, 2. París.

VIENNEY, C. (1980)

*Socio-économie des organisations coopératives*. T 1. Ed. CIEM, París.





The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II

## Proyecto Comparativo Internacional sobre el Sector sin Fines de Lucro

### The Johns Hopkins University

#### Asociados Locales

**Alemania**

Eckhard Priller  
Wissenschaftszentrum Berlin  
Annerre Zimmer  
Westfälische Wilhelms-Universität  
Münster

**Argentina**

Mano Roitter  
Centro de Estudios de Estado y  
Sociedad

**Australia**

Mark Lyons  
Centre for Australian Community  
Organisations and Management,  
University of Technology, Sydney

**Austria**

Christoph Badelt  
Wirtschaftsuniversität Wien

**Belgica**

Jacques Defoumy  
Centre D'Économie Sociale  
Universite de Liege au Sart-Tilman  
Jozef Pacolet  
Katholieke Universiteit Leuven

**Brasil**

Leilah Landim  
Instituto de Estudos da Religião

**Colombia**

Rodrigo Villar  
Confederación Colombiana de  
ONGs

**España**

Jose Ignacio Ruiz Olabuenaga  
Universidad de Deusto

**Estados Unidos de Norteamérica**

Lester M. Salamon  
The Johns Hopkins University

**Finlandia**

Voitto Helartder  
Aho Akademi

**Francia**

Edith Archambault  
Université de Paris I  
Laboratoire D'Economie Social

**Holanda**

Paul Dekker  
Social and Cultural Planning  
Bureau

**Hungria**

Eva KutL/Isnián Sebesténv/ Agnes  
Vajda  
Civitalis

**Irlanda**

Joyce O 'Connor/Fueda Donoghue  
National College of Ireland

**Israel**

Benjamin Gidron  
Ben Gunon University of the Negev  
Department of Social Work

**Italia**

Paolo Barbetta  
Istituto per la Ricerca Sociale

**Japón**

Naoto Yamauchi/Masaaki Homma  
Osaka School of International  
Public Policy

**México**

CEMEFI  
Principal Investigator: Gustavo  
Verduzco  
El Colegio de Mexico, A.C.

**Noruega**

Hakon Lorentzen  
Institut for Samfunnsforskning  
Per Selle  
Nonvegian Research Centre in  
Organization and Management

**Perú**

Felipe Portocarrero/Cynthia  
Sanborn  
Centro de Investigación de la  
Universidad del Pacífico

**Polonia**

Ewa Les  
University of Warsaw Institute of  
Social Policy  
Jan Jakub Wynanski  
KLON/JAWOR

**República Checa**

Martin PotUCelc/Pavol Fric'  
Charles University Institute of  
Sociological Studies

**Rumania**

Daniel Saulean Civil  
Society Development Foundation

**Rusia**

Oleg Kazakov  
Nonprofit Sector Research  
Laboratory

**Slovenia**

Helena Woleková  
S.P.A.C.E. Foundation

**Sud Afnca**

Mark SwillNI~Hanlie Van Dyk  
University of Witwatersrand

**Reino Unido**

Jeremy Kendall/Martin Knapp  
Personal Social Services Resource  
Unit,  
London School of Economics  
Department of Social  
Administration

**Venezuela**

Rosa Amelia Gonzalez  
Instituto de Estudios Superiores de  
Administración