

Apuntes para contribuir a (des)cifrar el sector no lucrativo argentino en el contexto latinoamericano

Ponencia presentada al Tercer Encuentro de la red latinoamericana de ISTR. Buenos Aires, Setiembre de 2001.

Mario M. Roitter

Introducción

Transcurrido más de un año desde que finalizó el estudio comparativo sobre la estructura, dimensión económica, modalidades de financiamiento y el papel que tiene el sector no lucrativo en nuestras sociedades, considero que la presentación de los resultados obtenidos en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú en el Tercer Encuentro de la Red Latinoamericana de ISTR, constituye una excelente oportunidad para comenzar a reflexionar en forma más amplia, sistemática y desde diversas perspectivas sobre los resultados que ha arrojado el *Proyecto Comparativo Internacional-Johns Hopkins*. Es decir, integrando en esta reflexión los aspectos relevantes estudiados durante el desarrollo del Proyecto: la evidencia empírica, la historia, y la pertinencia que tienen en el contexto latinoamericano las teorías que tratan de explicar el surgimiento y el desarrollo

que ha seguido el sector no lucrativo en las naciones estudiadas.

El *Proyecto Comparativo Internacional* ha significado un primer y modesto paso para ampliar nuestro conocimiento sobre este universo de organizaciones que muestran como lazo común su diferenciación de las empresas y del Estado. En este sentido se ha avanzado en el mapeo de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) pero resta un largo camino para comprender su especificidad, su rol, su impacto en el abordaje de la problemática social tanto desde el punto de vista de la calidad de servicios que prestan, como así también de sus aporte a la construcción de ciudadanía.

Al respecto, cabe citar a Catalina Smulovitz¹, quién en ocasión de realizar un balance de las ponencias presentadas ante la Segunda Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana de ISTR, realizada en Julio de 1996 en la ciudad de México, señalaba que la mayoría de los trabajos allí presentados se circunscribían a ratificar el reciente crecimiento del sector en América Latina pero lo hacían recurriendo a la acumulación y registro de experiencias individuales antes que hacia la reflexión sobre las características e impacto del fenómeno; en tal sentido, la autora declaraba que le había resultado difícil evitar la sensación de que se trata de un corpus de investigaciones en busca de una teoría.

Si bien ha transcurrido cierto tiempo desde este diagnóstico, lo señalado precedentemente sigue teniendo

¹ Ver Informe ISTR: *La investigación sobre el Tercer Sector: El Sur También Existe*, Baltimore, 1996

cierta vigencia. Resulta entonces importante persistir en la búsqueda de diversos esquemas teóricos que permitan entender con mayor precisión el papel que juegan estas organizaciones en el escenario social, económico y político en nuestra época. Como lo señala Inés González Bombal², resulta necesario acompañar la producción de trabajos específicos sobre casos o cuestiones particulares que hacen al funcionamiento de las OSFL (financiamiento, alianzas, gestión) con otras líneas de investigación que pueden entrar en diálogo con los grandes temas de las disciplinas clásicas y de esta forma poder participar en los debates más relevantes de nuestra época.

Pero no sólo esto, ya que una parte importante de los trabajos de investigación que se producen en Latinoamérica suelen tener un fuerte sesgo autorreferencial en el sentido que no siempre abordan el estado del debate acerca del tema sobre el que investigan. El diálogo con los diferentes autores permite contribuir a la objetividad del conocimiento científico y a la vez ubicar el pensamiento del autor/a dentro de una determinada tradición o secuencia de generación de ideas de cual su trabajo es un seguro tributario.

En este sentido, es pertinente mencionar como uno de los avances más relevantes, la teoría de los *orígenes sociales* desarrollada por Lester Salamon y Helmut Anheier. Una de las principales virtudes de esta teoría ha consistido en abandonar la percepción de que el sector no lucrativo “flota en el vacío” y adoptar como criterio vertebrante el de

² Inés González Bombal, *Producción, Circulación y Recepción de Conocimientos sobre el Tercer Sector*; mimeo, Buenos Aires, 2001.

considerar que su surgimiento y desarrollo responde a condiciones culturales y políticas específicas de cada país y a la forma en que se organizaron en ciertos momentos históricos diversas alianzas entre clases y sectores en el seno de cada sociedad. Las discusiones que podamos desarrollar a partir de esta teoría y de otras que se aparten del sesgo “economicista” que ha impregnado hasta no hace mucho tiempo el debate académico pueden resultar un excelente punto de partida para pensar la problemática del sector no lucrativo de nuestros países desde una perspectiva latinoamericana.

Creemos que el intercambio de puntos de vistas entre los integrantes latinoamericanos del Proyecto ha de contribuir a transitar estos nuevos desafíos. En tal sentido, este trabajo ofrece una perspectiva sobre los principales resultados del Proyecto para Argentina, en lo que hace al tamaño y estructura del sector no lucrativo y algunas de sus principales características en lo que hace a su despliegue territorial y a los subcomponentes que lo conforman. Asimismo, se ha incursionado en la presentación de algunas hipótesis sobre las diferencias de tamaño del sector en los países latinoamericanos y se presentan algunos comentarios y observaciones sobre la aplicación de la teoría de los *orígenes sociales* al caso argentino.

1. Algunas Características del Sector No Lucrativo en Argentina

El universo constituido por las OSFL en Argentina comprende un amplio abanico de organizaciones, tales como: hospitales, universidades, clubes sociales y deportivos, organizaciones profesionales, cooperadoras escolares, sociedades de fomento y organizaciones de derechos humanos, entre otras. 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, puesto que se trata de entidades que cumplen roles sumamente diversos en la sociedad y que, además, aún no se perciben a si mismas como copartícipes de un espacio común. De manera que, si bien a los efectos de su medición es metodológicamente válido unirlas, no podría inferirse que se trata de un actor único que se expresa con una sola voz; por el contrario, la propia naturaleza de las asociaciones da cuenta de la diversidad y la multiplicidad de intereses existentes en la sociedad.

Además, manifiestan diversas lógicas de funcionamiento, dependiendo de la rama de actividad económica en la que operan (salud, educación, medio ambiente, etc.), del tipo de servicio que proveen, de su

tamaño, del grado de competencia a que están sometidos por parte de las empresas que concurren en el mismo segmento del mercado y el tipo de regulación que establece el Estado a través de la normativa y/o de su presencia como proveedor complementario o alternativo.

1.1. Principales indicadores de tamaño

En Argentina existían al momento de realizarse la estimación unos 76 mil locales, en los que desarrollaban sus actividades las OSFL. A su vez, dentro de ellos pueden convivir más de un establecimiento como, por ejemplo, una escuela y un comedor o una entidad religiosa y una guardería infantil. Por este motivo, sumado al hecho de que existen organizaciones no formalizadas -difícilmente capturables a través de fuentes secundarias de información, que han sido las predominantemente utilizadas a los fines de esta estimación-, el número de establecimientos efectivamente existentes excede la mencionada cifra de locales.

Las evidencias disponibles muestran que, para el año 1995, los gastos operativos de las entidades que conforman el sector en Argentina ascendieron a 11.976 millones de pesos, lo cual representa el 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 alcanza a 8.260 millones de pesos, equivalentes al 3,2% del PIB. Dicha participación revela la importancia que han

alcanzado las organizaciones sin fines de lucro en la economía nacional.

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 expresa 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-.

Como se vio, los puestos de trabajo generados por organizaciones sin fines de lucro colocan al sector como una importante usina de empleo. A estos puestos de trabajo asalariados corresponde adicionar el aporte que realizan los voluntarios. Si bien sólo contamos con valores estimativos, la participación de trabajadores voluntarios en el sector es considerable. La cifra total de voluntarios, excluyendo las actividades religiosas, es cercana a un millón de personas para el año 1995³. Si transformamos el aporte de trabajo voluntario en empleo equivalente a las horas que en promedio trabaja un empleado a tiempo completo, obtenemos una cifra que representaría una fuerza de trabajo de 115 mil empleados adicionales que, sumados al empleo remunerado del sector, arroja una cifra global que supera a un equivalente de 510 mil personas empleadas a tiempo completo. Esto representaría un 4,7 % del total del empleo no agrícola de la economía argentina.

³ Cifras revisadas a partir de mediciones de participación de voluntarios en la Ciudad de Buenos Aires con motivo del cálculo del Producto Geográfico Bruto para los años 1993 a 1998. Proyecto GCBA-CEPAL, diciembre de 2000.

A las cifras presentadas cabe agregar la significativa cantidad de empleados remunerados y la alta participación de voluntarios que se registra en las diversas organizaciones religiosas. En consecuencia, además de los previamente mencionados 395 mil empleados remunerados que exhibe el sector, hay que adicionar cerca de 70 mil personas asalariadas que trabajan en instituciones religiosas, obteniéndose un empleo total del sector no lucrativo de 465 mil puestos de trabajo asalariados. Asimismo, corresponde agregar los voluntarios con lo cual se llega a una cifra total de unos 2.200.000 de personas que aportan su tiempo a las OSFL argentinas. Si se consolidan estas cifras se obtiene un total de recursos humanos que considerados a tiempo completo equivaldrían a 665 mil personas, lo cual representaría aproximadamente el 6% del empleo no agrícola en Argentina.

Si bien esta última cifra tiene por objetivo el de meramente ilustrar el conjunto de recursos humanos que moviliza el sector, resulta asimismo particularmente importante tomarlo en cuenta cuando se trata de medir la contribución que realizan las organizaciones sin fines de lucro a la economía de un país, ya que el valor de los servicios que prestan no puede ser estimado solamente a partir de los salarios pagados ni de los servicios prestados, debido a que una parte del insumo mano de obra no ha sido monetariamente remunerado.

Generalmente el trabajo de los voluntarios suele ser valorado desde el ángulo de quien aporta para mejorar la sociedad en la que vive, pero raramente ha sido considerada en igual forma su contribución al valor económico que

agrega a la riqueza de los países. En la perspectiva de superar esta brecha, el *Proyecto Comparativo Internacional de Medición del Sector sin Fines de Lucro*, ha permitido obtener por primera vez evidencias empíricas en numerosos países sobre la importancia social y económica de estas entidades y sobre el significativo aporte que efectúan los voluntarios.

En América Latina el tiempo de trabajo destinado por los voluntarios a las organizaciones sin fines de lucro equivale en promedio al 25% del total de las horas de sus recursos humanos, en tanto que la media de 22 países arroja un valor de 36%. En Argentina este porcentaje alcanza al 30%, lo cual está señalando niveles de participación voluntaria que exceden la media regional y que, si bien se sitúan lejanos a los que se verifican en países donde el sector como un todo tiene un alto peso en el empleo formal (en EEUU representan el 39% y en Holanda el 34%), nos indican que es un factor estratégico para el desenvolvimiento del sector. Por supuesto estos valores tienden a variar enormemente en cada unas de las ramas de actividad que lo componen.

En tal sentido, es muy alta la participación de voluntarios en servicios sociales, medio ambiente y en desarrollo económico de base, y relativamente baja en educación. En este último subsector es muy importante la participación de voluntarios en el ámbito de la enseñanza pública a través del sistema de cooperadoras escolares, pero estos voluntarios no están abocados a actividades educativas propiamente dichas. En el caso de salud es importante la

participación de voluntarias, pero también en este ámbito la mayor parte de ellas se desempeñan en hospitales públicos y, en menor medida, en centros asistenciales no lucrativos. Sus tareas se refieren a actividades de apoyo a los enfermos o de participación a través de las cooperadoras hospitalarias en actividades encaminadas a la obtención de recursos para el financiamiento de insumos o de reparaciones edilicias.

1.2. Modalidades de financiamiento

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.

El perfil de los recursos del sector en 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 Argentina donde alcanza al 73% de los ingresos, valor similar a la media de los países latinoamericanos (75%).

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, el 55% de los ingresos del sector sin fines de lucro y en Estados Unidos alcanzan al 30%.

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. Este valor se ubica en niveles similares a los de los miembros de la Unión Europea, pero distantes de los de Estados Unidos, que alcanzan el 12%.

El esquema se modifica con la inclusión del trabajo voluntario, aunque continúan prevaleciendo los ingresos por la venta de servicios como la principal fuente de ingresos del sector. Si se incluye en los aportes privados el valor del trabajo que aportan los voluntarios, éstos crecen sustancialmente (del 7% al 21%), superando de esta forma los aportes del sector público, cuya participación cae, en esta nueva configuración del perfil de recursos, del 20% al 17%. Asimismo, 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.

1.3. Desagregando el sector no lucrativo

La heterogeneidad es el rasgo dominante de las organizaciones que conforman el sector sin fines de lucro; considerando tanto sus funciones, como el tipo de servicios que prestan y sus características estructurales.

Los subsectores de mayor relevancia -medido en función del peso relativo del empleo de la rama en el total del Sector- son aquellos 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 estas áreas en 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 rol 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 Interno Bruto. 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.

Manteniendo una perspectiva de abordaje centrada en la prestación de servicios, existe una forma gruesa de establecer diferencias más sustantivas que las que arrojan las divisiones en ramas o sectores de actividad. En tal sentido, podemos dividir a las OSFL en dos grandes grupos: las que prestan servicios a terceros y las que lo hacen predominantemente a sus miembros. A las primeras las denominamos *abiertas* y a las segundas *de membresía*. Las *abiertas* constituyen el 75% del conjunto de OSFL argentinas, pero las *de membresía* son las que mayores puestos de trabajo generan y, consecuentemente, son las que tienen mayor importancia económica.

En efecto, las *abiertas* dan cuenta del 25,6% del empleo y el 27,5% de los gastos operativos del sector. En este plano son nuevamente las actividades religiosas las que movilizan una mayor cuantía de recursos, cuyo valor ha sido estimado en 1200 millones de dólares. Asimismo, cabe destacar a las

cooperadoras escolares cuya capacidad para generar recursos las ubica en segundo término.

Las mencionadas entidades *abiertas* tienen como principal fuente de ingresos los aportes privados, ya sea provistos por sus adherentes o feligreses (en el caso de las entidades religiosas) o por el aporte de los padres de los niños que concurren a escuelas y colegios públicos. En ambos casos cuentan con subsidios estatales. En lo que respecta a las entidades religiosas cabe puntualizar que la Iglesia Católica cuenta con un apoyo especial por ser la religión oficial en Argentina, aunque existen también subsidios de menor magnitud hacia otras confesiones. En tanto las cooperadoras reciben fondos de los estados provinciales o las municipalidades. Estas formas de financiamiento las diferencian de lo que acontece con las *de membresía*, cuya principal fuente de ingresos está centrada en la venta de servicios.

2. Una mirada comparativa en el contexto latinoamericano

Los resultados del proyecto muestran diferencias marcadas entre Argentina y los otros países latinoamericanos que participaron: Brasil, Colombia, México y Perú. Estas diferencias parecen indicar que las OSFL tienen un peso mayor en la economía argentina que en las otras naciones de la región. A su vez, se observan importantes diferencias entre estos países y los de mayor desarrollo.

Esta situación puede intentar ser explicada desde una perspectiva que apela básicamente a diferencias centradas en el grado de urbanización, en la distribución de los ingresos y en los factores socio-históricos, que parecen haber afectado de manera diferencial el tipo de sector no lucrativo en cada uno de nuestros países.

Cabe advertir que desde esta perspectiva es posible encontrar ciertos elementos que dan cuenta de algunas de las diferencias de tamaño, sin que ello necesariamente indique otro tipo de especificidades tales como el rol que juegan algunas de las organizaciones de la sociedad, ni el desarrollo de la sociedad civil ni del capital social con que cuenta esa sociedad, cuestiones que deberían ser dilucidadas desde ópticas más amplias y enriquecedoras, que tal como veremos más adelante forman una parte relevante de lo que resta investigar.

2.1. Procesos de urbanización y desarrollo del sector no lucrativo

Salamon & Anheier (1996) en su trabajo *Social Origins of Civil Society* y en su posterior publicación *The Third World's Third Sector in Comparative Perspective* (1997), dan cuenta de la importancia de la existencia de una relevante clase media urbana como factor clave para el desarrollo e independencia de las OSFL.

Veamos entonces las evidencias en estos aspectos. Por una parte hemos encontrado una muy alta correlación entre

grado de urbanización de un país y el tamaño del sector⁴ lo cual indica, *grosso modo*, que a mayor proporción de la población urbana mayor peso del sector no lucrativo en el empleo. Esto, nos está diciendo, como lo veremos a continuación, que son las organizaciones fuertemente localizadas en áreas densamente pobladas las que generan un mayor número de puestos de trabajo remunerado; tales como: hospitales, escuelas, clubes sociales y deportivos, instituciones culturales, etc.

Esto se verifica en Argentina, donde, si bien los estudios que hemos realizado nos muestran que el sector no lucrativo es altamente heterogéneo, el perfil de localización está fuertemente concentrado en los principales centros urbanos. Es decir, muestran con todo rigor el carácter eminentemente urbano de las OSFL, particularmente las de mayor tamaño y mayor valor de su producción. Lo particular de esta aglomeración es que se observa en una proporción mayor que en las restantes actividades económicas y sociales. En efecto, el empleo generado por las OSFL se encuentra mucho más concentrado en las grandes ciudades (aquellas con una población superior al millón de habitantes) que el empleo total del país. Las tres principales Areas Metropolitanas (Buenos Aires, Córdoba y Rosario) concentran el 68% del empleo que genera el sector no lucrativo, en tanto explican el 50% del empleo total del país y el 42% de la población argentina⁵.

⁴ El Coeficiente de Correlación alcanza al 68% y del 90% cuando tomamos en cuenta el grado de urbanización existente para 22 países del proyecto comparativo Internacional en los años 1970 y 1990 respectivamente y los correlacionamos con el tamaño del sector en cada una de estas naciones.

⁵ Datos correspondientes al Censo Nacional de Población del año 1991. Anuario Estadístico de la República Argentina, INDEC, 1996.

Este contraste es particularmente notable en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, donde, en términos relativos, el Sector duplica su participación en el empleo total nacional. Además, hemos comprobado que da cuenta del 33,8% de las organizaciones y de más del 50% del empleo y el gasto del Sector en Argentina, lo cual nos indica que no sólo una parte muy importante de las entidades se concentran en esta Ciudad sino que, lo que es más importante, allí se encuentran las de mayor tamaño.

Vale decir que, cualquiera sea la variable que tomemos en cuenta, las ciudades con más de un millón de habitantes concentran la mitad de las organizaciones y prácticamente las dos terceras partes del empleo y los gastos. Sin embargo, hay una gran diferencia en cuanto al tipo de entidad no lucrativa que es dable encontrar en cada unas de estas Areas. Claramente se comprueba la enorme diferencia entre las organizaciones de la ciudad de Buenos Aires y las del resto de las Areas Metropolitanas y también con respecto a la media nacional⁶.

⁶ La ciudad de Buenos Aires cuenta con las organizaciones de mayor tamaño relativo: 2,4 veces superior a la media nacional, si se lo mide en numero de empleados, y 2,7 veces mayor si se lo mide en gastos desembolsados.

**Cuadro
N° 1
Areas
Metropolitanas**

	Núme ro de Local es	Gastos Operativ os	Empleo
Buenos Aires	33,8	50,9	52,5
Ciudad de Buenos Aires	12,1	32,3	28,6
Primer y Segundo Cordón	21,6	18,6	23,9
Córdoba	9,3	6,9	8,1
Rosario	6,1	6,9	7,4
Total Areas Metropolitanas	49,2	64,6	68,1

Fuente: JHU-CEDES, Proyecto Comparativo Internacional

Un panorama diferente se observa cuando tomamos en cuenta la densidad de organizaciones por cada 1000 residentes en cada una de las Areas Metropolitanas. En efecto, aquí aparece claramente que no es Buenos Aires el

aglomerado que cuenta con mayor número de organizaciones, ubicándose claramente en un nivel similar que la densidad media nacional (1,5 organizaciones por cada mil habitantes). En tal sentido ciudades de tamaño menor como Córdoba o Rosario cuentan con una mayor densidad de organizaciones (3 y 3,5 respectivamente)⁷.

No obstante, se trata de un fenómeno de localización muy particular, ya que no es la alta densidad de organizaciones lo que lo caracteriza; es más bien una aglomeración calificada, es decir no en número de organizaciones sino en términos de los recursos humanos y financieros que éstas movilizan. En efecto, en el espacio geográfico del Distrito Federal se concentran las entidades más grandes y más profesionalizadas, mayormente dedicadas a proveer servicios de salud, educación y recreación. Las típicas pequeñas organizaciones que brindan servicios a los sectores de menores ingresos no son precisamente las más abundantes en el núcleo del Área Metropolitana de Buenos Aires. Aunque, por supuesto, existen muchas de estas entidades, la mayor parte de ellas vinculadas a las redes de la Iglesia Católica y de otras entidades religiosas.

Complementando lo dicho precedentemente y apelando a la teoría de la heterogeneidad desarrollada por Weisbrod⁸, se puede afirmar que en la medida en que Buenos Aires fue el principal centro de asentamiento de los inmigrantes provenientes de Europa que ingresaron al país hasta los años

⁷ A modo ilustrativo cabe consignar que, según el *Urban Institute*, en la Área Metropolitana de Washington DC la densidad alcanza a 11 organizaciones por cada 1000 residentes.

⁸ Salamon & Anheier (1996) presentan en forma resumida la referida teoría.

‘30⁹, fue también donde hubo una mayor creación de entidades representativas de cada uno de los grupo nacionales o étnicos. Muchos traían una fuerte tradición asociativa y crearon numerosas organizaciones de ayuda mutua, escuelas, clubes sociales y deportivos, los cuales, en numerosos casos, han alcanzado una dimensión económica muy relevante, tal como sucede con los hospitales de estas colectividades.

Hemos visto hasta ahora evidencias sobre la relación entre grado de urbanización y tamaño del sector en una visión comparativa internacional y hemos mostrado evidencias para Argentina sobre el carácter eminentemente urbano del Sector. Veamos a continuación algunas constataciones sobre el grado de urbanización y la distribución del ingreso, indicador que da cuenta del peso de las clases medias en los cinco países latinoamericanos estudiados.

Los cuadros muestran que Argentina tiene los mayores índices relativos de urbanización y que en el pasado la distancia ha sido de mayor envergadura (Cuadro N°2). Por otra parte cuenta con un ingreso per cápita superior y una distribución del ingreso relativamente más equilibrada que los otros países (Cuadros N° 3 y 4). Sin embargo, los cambios estructurales de los noventa y el prolongado ciclo recesivo pueden estar incidiendo en que las diferencias en términos de distribución del ingreso hayan tendido a acortarse en los últimos años.

⁹ La Ciudad llegó a tener a principios del siglo XX un 25% de sus habitantes nacidos en el extranjero.

Cuadro N° 2

Población	1970	1990
Urbana	%	%
Argentina	78	88
Brasil	56	80
Colombia	57	74
México	54	76
Perú	57	72

Fuentes:

Datos para 1970 Banco Mundial
y para 1990 *El estado del
Mundo 2000*. Ed. Akal. Madrid,
1999

La relación entre nivel de ingresos y el desenvolvimiento del Sector ha sido abordado por Salamon & Anherier (1997:3), quienes refiriéndose al sector no lucrativo en las naciones del Tercer Mundo, han señalado que la sola existencia de necesidades sociales insatisfechas difícilmente pueda expresarse en la creación de organizaciones no lucrativas. Por el contrario, estas instituciones requieren para su desarrollo de recursos - tiempo, herramientas de gestión y financieros-; en consecuencia, un bajo nivel de ingresos, lejos de estimular la formación de estas entidades, puede más bien impedir su surgimiento.

Cuadro N° 3
Distribución del
Ingreso

	Bajos	Medios	Altos	Total	Hogares
	(1)				Pobres
					(2)
Argentina (1992)	8,9	56,5	34,6	100	16,2
Brasil (1996)	8,1	44,3	47,6	100	35,8
Colombia (1996)	9,6	44,3	46,1	100	47,1
México (1995)	10,8	46,4	42,8	100	33,9
Perú (1996)	13,5	51,1	35,4	100	s/d

Notas:

(1) Se incluye como ingreso medio a la resultante de eliminar el 20% más pobre (Ingresos Bajos) y el 10% más rico (Ingresos Altos)

(2) Pobreza urbana años
1990/91

Fuentes:

Distribución del ingreso de Brasil, Colombia, México y Perú:
World Development Report 2000/2001,

Banco Mundial,

Washington 2000

Distribución del ingreso de Argentina: Beccaria, Luis.

Estancamiento y Distribución del Ingreso,

Ed. Losada-Unicef,

Buenos Aires, 1996

Hogares en situación de pobreza: CEPAL, Panorama

Social de América Latina 2000

Cuadro N° 4

PBI por Habitante - Índice de Desarrollo Humano (IDH)

	PBI por Habitan te 1990	PBI por Habitant e 1999	IDH 1999	Posición IDH
Argentina	5.545	7.600	0,827	39
Brasil	3.859	4.420	0,739	79
Colombia	2.122	2.254	0,768	57
México	3.925	4.574	0,786	50
Perú	s/d	2.390	0,739	80

Fuentes:

CEPAL, Banco Mundial y El estado del Mundo 2000

Corresponde también señalar otro factor que contribuye a explicar las diferencias de tamaño del Sector en diversos países. Salamon y Anheier (1996:17) han puntualizado la importancia que tienen las relaciones de complementación (denominada de la Interdependencia o *partnership*) entre el sector público y las OSFL. Asimismo, en una reciente obra Salamon, Soklowsky y Anheier (2000:14) muestran la importante correlación entre el peso que en los ingresos de las OSFL tienen los fondos públicos y el tamaño del Sector, correlación que también tiende a cumplirse en el caso de los cinco países latinoamericanos analizados.

En consecuencia, las evidencias parecen dar cuenta de que los indicadores socio-demográficos a los que hemos apelado ayudan a explicar las diferencias de tamaño entre Argentina y los restantes países latinoamericanos y para dar cuenta de las similitudes entre Colombia y Perú, por ejemplo, ya que se trata de naciones que tienen sectores no lucrativos de similar incidencia en el empleo e indicadores socio-demográficos relativamente equiparables. La capacidad explicativa de estos indicadores deviene de su condición de ser la condensación de complejos fenómenos sociales y económicos, que son los que explican las diferencias entre países en aspectos más generales (estructura social y productiva) que los meramente relacionados con el tamaño del sector no lucrativo.

Sin embargo, de ello no puede desprenderse que exista una relación determinística en estos aspectos ya que, por una parte, el grado de urbanización entre estas cinco naciones tiende a unificarse y, en menor medida, las diferencias en la distribución del ingreso. Si bien han de permanecer ciertos contrastes en términos de ingreso per cápita, las tendencias aparecen relativamente convergentes, ya que Argentina ha entrado en un proceso de polarización y exclusión social que resulta aparentemente irreversible en el mediano plazo¹⁰. Por otra parte, el poder explicativo de estos indicadores se relativiza cuando, por ejemplo, se constata que Argentina posee un sector no lucrativo con similar peso en el empleo que el de Japón y muy cercano al de Austria y España, sin que de ello pueda derivarse que entre estas naciones exista

¹⁰ En tal sentido Gaspatini (1999:17) señala que si bien el índice de Gini muestra que Argentina tiene una mejor distribución del ingreso que la mayor parte de los países latinoamericanos, también exhibe una tasa de crecimiento de la desigualdad superior a cualquiera de ellos durante el último decenio.

cierta semejanza en la mayor parte de los indicadores que hemos estado utilizando.

2.2. Dialogando con la teoría de los orígenes sociales

En virtud de lo expuesto parece oportuno adentrarnos en los factores socio-históricos y las diversas teorías que pretenden dar cuenta de las diferencias entre naciones en cuanto a la dimensión del sector no lucrativo, particularmente la denominada de los *Orígenes Sociales de la Sociedad Civil*¹¹, construida por Salamon y Anheier. Estos autores han adoptado como criterio el de considerar que su surgimiento y desarrollo responde a condiciones culturales y políticas específicas de cada país y a la forma en que se organizaron en ciertos momentos históricos particulares diversas alianzas entre clases y sectores (iglesia, fuerzas armadas) en el seno de cada sociedad. Esta teoría pretende salir al cruce de las limitaciones que exhiben las teorías formuladas con cierto sesgo “economicista” para explicar el desarrollo del sector no lucrativo. Intentando superar el de los modelos anteriores, los autores se inspiraron en los desarrollos conceptuales realizados por Barrington Moore Jr. sobre los orígenes sociales de la democracia y el fascismo y

¹¹ Campetella y Bombal (2000), observan un cambio en la denominación de la teoría, al respecto señalan que como lo indica el título mismo, en esta teoría los autores dejan de lado la noción de sector no lucrativo y avanzan hacia una interpretación de los orígenes sociales de la sociedad civil. El salto entre uno y otro concepto no está claramente explicitado y presenta problemas que, a juicio nuestro, deben ser señalados: a) la noción de sector no lucrativo y el concepto de sociedad civil no son lo mismo. Si bien puede haber puntos de intersección entre ambos, esto requiere un análisis teórico que no se encuentra aún fundamentado por los autores. b) la teoría de los “orígenes sociales de la sociedad civil” incluye elementos históricos, sociales e institucionales en su formulación, pero el referente empírico que se utiliza para constatar la misma corresponden a la anterior noción de sector no lucrativo, c) el desarrollo del sector no lucrativo aparece directamente a la cuantificación de los servicios prestados, enfatizando dentro de éstos los ligados a salud y educación. d) existe menor énfasis otorgado otras funciones llevadas adelante por las organizaciones tales como el advocacy, el control de políticas públicas, la expresión cultural, la representación de identidades sociales, etc. Estas dimensiones no pueden ser soslayadas a la hora de formular un vínculo entre el desarrollo de asociaciones y el concepto de sociedad civil.

en el trabajo, más reciente, de Gosta Esping Andersen sobre los diversos tipos de Estado de Bienestar.

Campetella y González Bombal (2000), resumen el enfoque de estos autores, señalando que tanto Moore como Andersen plantean relaciones causales complejas entre fenómenos sociales, políticos e institucionales para explicar la aparición de determinados resultados históricos, tales como 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, plantea la existencia de distintos “regímenes” dentro del amplio concepto de Estado de Bienestar: el “liberal”, el “corporativista”, el “social-demócrata”. Estos autores, clásicos en su materia, nos hablan de contextos históricos e institucionales dentro de los cuales son posibles la democracia o el fascismo, así como 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 una tipología basada en dos variables: el gasto del gobierno en finalidades sociales y el tamaño del sector sin fines de lucro. De esta forma proponen cuatro modelos en los cuales el sector no lucrativo juega diferentes roles: *Estatista, Liberal, Corporativista y Social Demócrata*¹².

¹² Una primera discusión sobre la pertinencia de estos modelos teóricos a la Argentina puede verse en: González Bombal, I. y Campetella, A. *El Desarrollo Histórico del Sector sin fines de Lucro en Argentina: Debate con algunos modelos teóricos*; en Roitner, M. y González Bombal, I. (compiladores) “Estudios sobre el Sector sin Fines de Lucro en Argentina”, Buenos Aires, 2000.

De estos cuatro modelos Campetella y González Bombal (2000: 127)¹³ consideran que un momento clave en la articulación de una particular relación entre el Estado Argentino y el sector no lucrativo se dio en el período abierto por el fenómeno denominado *populismo*¹⁴ a mediados de la década del 40, cuya expresión más arquetípica ha sido el peronismo, aunque pueden encontrarse atributos similares en otras fuerzas políticas. Esta elección es fundamentada por las autoras en que es en esa etapa que se expande 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 por varias décadas. Al respecto, indican que 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, bajo el gobierno peronista se produjo una gran expansión del gasto social; Estado y organizaciones intervinieron en la creación y desarrollo de sistemas nacionales de seguridad social y asistencia médica.

¹³ A los fines de este trabajo he resumido algunos de los planteos centrales que realizan esta autoras en relación a los modelos que proponen Salamon y Anheier, en algunos casos he incluido opiniones propias de manera que en ciertas circunstancias las ideas vertidas pueden no reflejar con absoluta fidelidad las posiciones de las autoras.

¹⁴ La noción de *populismo* que viene de las ciencias sociales no necesariamente se corresponde con la utilización de este término por parte de sectores conservadores para referirse despectivamente al gobierno peronista y las políticas distribucionistas implementadas por éste, primero, entre los años 1946 y 1955 y luego entre 1973 y 1975.

Cabe agregar que una parte importante de ese gasto social no estuvo centralizado en el presupuesto asignado a las respectivas partidas presupuestarias sino que se irradió al conjunto de la sociedad a través de las empresas del estado en interacción con los sindicatos, estableciendo una modalidad de modelo de estado de bienestar centrado en la acción global del gobierno. En este contexto las grandes empresas nacionales abarcaban una amplia gama de la producción de bienes y servicios (desde acero y petróleo hasta la provisión de agua, teléfonos, gas y electricidad) lo cual le daba al Estado un peso determinante en la sociedad. Esta estructura sobrevivió al golpe de estado que expulsó al peronismo del poder en el año 1955 y en forma menguante se extendió hasta inicios de la década del '90.

Pero para las referidas autoras el modelo corporativista en Argentina, tuvo algunos rasgos diferentes a los previstos en la teoría de los orígenes sociales ya que no constituyó una alianza con las elites tradicionales, sino que las desplazó para sustentarse en una nueva coalición de fuerzas sociales compuesta por el Estado, los pequeños y medianos empresarios y los sindicatos. Esta coalición funcionó en un nuevo modelo económico que fomentó la industria, la sustitución de importaciones y la redistribución del ingreso en favor de las clases asalariadas, desplazando así los intereses económicos de las elites tradicionales terratenientes ligadas al modelo agro-exportador establecido en la década de 1880. Por su parte, la inserción de las organizaciones no lucrativas dentro de instancias de interacción con el Estado, supusieron una extrema labilidad entre lo público y lo privado, esquema en el que las OSFL jugaron un papel

centrado más en la articulación política que en la prestación de servicios.

El estado garantizaba en forma directa¹⁵ la percepción de un conjunto de servicios sociales que abarcaban la salud, el deporte, la educación y la recreación (colonias de vacaciones, hoteles, etc). Como puede verse el Cuadro N° 5 en las últimas dos décadas el Gasto Público Social no ha caído pero si lo ha hecho en forma muy marcada el gasto público en su conjunto. Es allí donde es posible rastrear el cambio de modelo hacia uno que podría asemejarse al *liberal* pero, como veremos más adelante, con un conjunto de particularidades. En efecto, si se intenta medir la extensión del *estado de bienestar* en términos de la participación de los gastos sociales en el conjunto de los gastos del estado¹⁶, las evidencias disponibles muestran que, en términos absolutos, y en comparación con los países que cuentan con un extenso estado de bienestar, se observa que en Argentina tiende a cumplirse uno de los atributos que el modelo *liberal* enuncia: bajo gasto social del Estado.

¹⁵ Podría decirse que también el Estado en forma indirecta a través de diferentes regulaciones de la relación salarial, estableció condiciones para que los sindicatos constituyeran instituciones de provisión de servicios de bienestar.

¹⁶ El peso del gasto social del sector público en el PIB de Argentina es superior al que muestran los Estados Unidos y muy cercano al de Gran Bretaña, ambos países han sido clasificados por Salamon y Anheir (1996:36) dentro del modelo *liberal*. En el caso de Estados Unidos el gasto social alcanza un valor levemente inferior al 15% del PIB y en el caso del Reino Unido es cercano al 20% del PIB.

Cuadro N° 5
Gasto Público Total y Gasto Público Social
(Porcentaje sobre PIB)

Año	Gto.Publico Social/PIB	Gto.Publico Total / PIB
1980	16,1	32,2
1985	16,7	33,6
1990	17,5	28,7
1995	19,5	29,9
1997	17,6	27,1

Fuente: Secretaría de Programación Ministerio de Economía

Campetella y González Bombal (2000:128) nos indican, entonces, que actualmente, el caso argentino podría acercarse tímidamente al modelo *liberal*, en tanto se verifican tendencias hacia una mayor diferenciación entre las esferas del mercado, el Estado y la sociedad civil. No obstante advierten que por ser una etapa signada por fuertes cambios y la emergencia de nuevos patrones de desarrollo, la investigación sobre el sector no lucrativo debe asumir esta condición de transición y no presentar una de las opciones que plantea la teoría de los orígenes sociales en forma pura.

Es más, dentro de una serie de limitaciones que encuentran las autoras a la vigencia del modelo *liberal*, señalan que la teoría de los orígenes sociales establece que dicho modelo es concurrente con el fortalecimiento de las

clases medias. Por el contrario, en Argentina parece crecer las asociaciones en un momento en que las clases medias están reduciéndose seriamente, a partir del fenómeno denominado “nueva pobreza” (Minujin, 1992).

Por otra parte, desde el punto del financiamiento del sector, tampoco la modalidad predominante -venta de servicios- es relacionable con los postulados de la teoría en este aspecto. Según Salamon y Anheier (1998:243) es el modelo *estatista* en el que es dable esperar un predominio de las fuentes “comerciales” de ingresos y no en el modelo *liberal*, bajo el cual tienen una enorme importancia las donaciones privadas.

En síntesis, como lo puntualizan Campetella y González Bombal (2000:129) es necesario tener en cuenta la situación de transición en que se encuentra Argentina, lo cual dificulta una rápida asimilación a los tipos planteados en la teoría de los Orígenes Sociales. Asimismo, y a la luz de los aportes desarrollados por las ciencias sociales latinoamericanas, las autoras ponen de manifiesto que desde el punto de vista de algunos de los principales científicos sociales de la región se presenta una seria limitación para ubicar el caso argentino en la tipología prevista por Salamon y Anheier. Sin embargo, indican que en caso de tener que atenerse a la referida clasificación proponen pensar al caso argentino como un modelo *corporativista*, con ciertas tendencias hacia un modelo *liberal*, pero planteando salvedades y particularidades. En tal sentido, y con referencia al modelo *corporativista*, indican que 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.

Asimismo, nos permitimos agregar, debería tomarse en cuenta los fenómenos de hibridez cultural que caracterizan a las sociedades en Latinoamérica, hibridez que nace de los procesos de copia, adaptación y asimilación de modelos usualmente experimentados en forma previa en países más avanzados. Esta situación suele generar en vez de modelos claramente diferenciados como los que se observan en esas latitudes, modelos de frontera. Así es posible encontrar en la Argentina actual rasgos del modelo *liberal* en un contexto en que tiende a debilitarse el Estado y a perder su capacidad de regulación de los agentes sociales más allá de lo que se sería concebible en cualquiera de las naciones encuadradas dentro de dicho modelo (Estados Unidos y el Reino Unido). Esta situación, unida a la creciente concentración del ingreso, la profunda pérdida de representatividad de los partidos políticos y la ruptura de formas tradicionales en que se han organizado los sectores trabajadores, tiende a socavar las propias bases de la democracia. En consecuencia, lo que tiende a emerger son modelos híbridos, es decir que no encuentran un claro lugar en las taxonomías elaboradas para países desarrollados.

Bibliografía

Beccaria, Luis. *Estancamiento y distribución del ingreso*, en Minujin A. *Desigual y Exclusión*, Ed. UNICEF-Losada, Buenos aires, 1993.

CEPAL. *Indicadores Sociales en América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile, 2001.

El Estado del Mundo 2000. Anuario económico geopolítico mundial. Ed. Akal, Madrid, 1999.

Gasparini, L. *Desigualdad en la Distribución del Ingreso y Bienestar*, en *La Distribución del Ingreso en Argentina*. FIEL, Buenos Aires, 1999.

Salamon, L. & Anheier, H. *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationality*. The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Working Paper N° 22, 1996.

Salamon, L. & Anheier, H. *The Third World's Third Sector In Comparative Perspective*. The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Working Paper N° 24, 1997

Salamon, L. & Anheier, H. *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationality*. *Voluntas*, Vol. 9, N° 3, 1998.

Salamon, L., Anheier, H. y Colaboradores. *Nuevo Estudio del Sector Emergente*, Resumen. Universidad Johns Hopkins, Ed. Fundación BBV, Madrid, 1999

Salamon, L., Sokolowsky, W. & Anheier, H. *Social Origins of Civil Society, An Overview*. The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Working Paper, 2000.

The World Bank. *World Development Indicators 2000*. Washington DC, 2000

The World Bank. *World Development Report 2000-2001. Attacking Poverty*, Washington DC, 2001.