

ESTADO Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL. UN BREVE RECORRIDO HISTÓRICO POR LOS CONSTRUCTORES DEL CAMPO DE LO SOCIAL¹

Paula Cecilia Rosa²

Introducción

En la Argentina, la existencia de organizaciones de la sociedad civil no es reciente ni novedosa. Muy por el contrario, antes de la formación del Estado Nacional, entidades privadas sin ánimo de lucro y con propósitos de bien público ya intervenían en las políticas culturales y sociales³. Estas organizaciones eran de gran diversidad y respondían a múltiples intereses e ideologías⁴. González Bombal⁵ sostiene que entre el Estado y el mercado siempre hubo un extenso tejido asociativo que incluyó diferentes tipos de asociaciones. De este modo, coincide con Thompson, en que el de las organizaciones es un fenómeno antiguo pero con nuevas denominaciones.

El artículo se centra -a partir de un pequeño recorrido histórico y de la mano de variados autores- en los dos actores principales de la política social en la Argentina, el Estado y la sociedad civil. El vínculo entre ellos siempre estuvo atravesado por tensiones y articulaciones pues las nuevas configuraciones que fue adquiriendo la

¹ El artículo se realizó en base a la tesis doctoral “Entramado de relaciones: Organizaciones de la Sociedad Civil y la asistencia a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, centrada en la problemática de los habitantes de la calle en la actualidad. Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional General Sarmiento/UNGS - Instituto de Desarrollo Económico y Social/IDES.

² Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR/CONICET. Correo electrónico: prosa07@gmail.com

³ Thompson, Andrés, “Beneficencia, filantropía y justicia social”, en Thompson, Andrés (comp.), *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, Ed. Losada-UNICEF, Buenos Aires, 1995, p.19.

⁴ Entendemos que el universo de las organizaciones sociales está conformado por un amplio abanico de organizaciones con diversidad organizativa, origen, tamaño, intereses, grado de institucionalización y de estrategias de intervención. De este modo, se entiende que “[...] el universo de la sociedad civil no es ni homogéneo ni políticamente neutro, ya que en su interior se reproducen las mismas disputas políticas que en el Estado o en el mercado. La diversidad de organizaciones da cuenta de ello”. De Piero, Sergio, *Las organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Paidós-Tramas Sociales, Buenos Aires, 2005, p. 23. Más allá de la infinidad de definiciones, contradicciones e intereses en cada uno de los enfoques existentes, se concibe a las organizaciones como Organizaciones de la Sociedad Civil, atendiendo, como sostiene De Piero, al espacio en el cual reconocen su origen y su identidad. El término se utiliza para hacer referencia a las organizaciones entendidas como privadas (institucionalmente independientes del Estado aunque reciban fondos públicos), autogobernadas, que no distribuyen beneficios entre sus miembros (aunque pueden generar beneficios) y voluntarias. Leiras, Marcelo, “Relaciones entre Estado y sociedad civil en la Argentina: un marco de análisis”, en *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil*, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2009. En este sentido, esta categoría coincide con los usos habituales y ofrece un punto de partida apropiado para el trabajo descriptivo. Leiras, M., 2009, ob. cit., p.15.

⁵ González Bombal, Inés, “¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina”, en Thompson, Andrés (comp.), *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, Ed. Losada-UNICEF, Buenos Aires, 1995.

sociedad civil se dieron por efecto de cambio del Estado⁶ que transformó a la sociedad civil y, en otros momentos históricos, la sociedad civil fue la que reconfiguró al Estado. En este sentido, una reconfiguración en el Estado reconfigura a la sociedad civil y viceversa⁷.

Siguiendo a de De Piero, pensar la historia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) enfrenta a un problema sustancial que es que en cada momento histórico qué se entiende por organización social varía pues “*la sociedad civil se manifestó por medio de distintas formas y organizaciones*”⁸. Como afirma el autor, no existe una línea de continuidad que permita establecer un recorte demarcado porque “*parece adaptarse a una metamorfosis permanente, tanto en la constitución y funciones de las OSC, como en sus relaciones con el Estado*”⁹. Más allá de este escollo, el presente artículo realiza un recorrido por las organizaciones de la sociedad civil y las políticas sociales de diferentes períodos para centrarse en las relaciones que se establecieron entre ambas. Por eso, no se ahonda en detalle en las características de cada momento histórico, sistema político, modelo de acumulación, etc. sino en las articulaciones e influencias mostrando cómo el Estado y la sociedad civil no son entes completamente separados uno de otro o con lógicas muy diferentes sino que son esferas *mutuamente constitutivas*¹⁰.

Caridad cristiana

Según Moreno¹¹ a lo largo de nuestra historia la asistencia a los pobres, enfermos, huérfanos, etc. congregaba tanto al Estado como a las instituciones asistenciales públicas o privadas como a las pertenecientes a la Iglesia Católica. Se puede afirmar que en la época preindependentista “*las primeras actividades de carácter filantrópico estuvieron profundamente marcadas por las actividades religiosas*”¹². De

⁶ En el marco de esta investigación se entiende por Estado a la “*organización del poder político dentro de una comunidad nacional, mediante instituciones objetivas que declaran el Derecho y lo sostienen, conservando el orden por medio de una dirección política y un cuadro administrativo diferenciado. Su estructura tiene como elementos esenciales el poder, el ordenamiento jurídico, la población y el territorio. La soberanía, como cualidad del poder, y el imperio de la ley, como cualidad del ordenamiento jurídico, proporcionan significación y sentido a la estructura*”. Rosenfeld, Mónica, *Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil*, Observatorio Social, Cuadernos de Observatorio Social, 2005, pp. 4-5. Específicamente, se entiende por políticas sociales a las intervenciones que realiza el Estado en áreas de lo social. De este modo, la política social es el segmento de la política general orientado a la sociedad. Se enfoca principalmente en la resolución de las problemáticas sociales.

⁷ Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, México, 2006.

⁸ De Piero, Sergio, 2005, ob. cit., p. 214.

⁹ De Piero, Sergio, 2005, ob. cit., p. 216.

¹⁰ Dagnino, E.; Olvera, A. y A. Panfichi, 2006, ob.cit.

¹¹ Moreno, José Luis, *Éramos tan pobres... De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2009, p. 33.

¹² Thompson, Andrés, *El Tercer Sector en la historia Argentina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 1994, p. 6 [en línea]

<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/sociologiapolitica/files/2013/09/thompson-El-3%C2%BA-sector-en-la-historia-argentina.pdf> [consulta: 23/11/15].

este modo, las incipientes políticas sociales argentinas fueron implementadas principalmente a través de organizaciones benéficas basadas en preceptos de la caridad cristiana. De este modo, para Di Stefano¹³:

Absolutamente todas las formas asociativas coloniales estaban cargadas de connotaciones religiosas: habían nacido y se desarrollaban inmersas en la atmósfera espiritual de la cristiandad católica, en una densa «catolicidad ambiente» que invadía la vida social y condicionaba las actitudes de grupos e individuos.

Con la colonización española, se trajeron consigo las ideologías y modelos institucionales en torno a la caridad y a la institucionalidad. La Iglesia Católica, contando con el apoyo de los monarcas españoles, fue la que en nuestro país creó conventos, parroquias, asilos y colegios para atender a los más desfavorecidos. Los órdenes se financiaban a través de los fondos de la Iglesia y del Cabildo pero también de donaciones. Según Thompson fueron “*el instrumento primordial de la intervención social del Estado colonial*”¹⁴.

Para Moreno, durante el siglo XVII y buena parte del XVIII, el Estado se encargó muy poco de la población pobre y enferma. Las tareas de asistencia social estaban en manos de las cofradías más importantes. Según Di Stefano, las cofradías o hermandades, que eran términos que se utilizaban como sinónimos en la Colonia, tenían varias funciones. Eran asociaciones de fieles que tenían un carácter devocional, prestaban servicios litúrgicos o caritativos (como el alumbrado de una iglesia o la sepultura de difuntos pobres). A estas se sumaban otras más vinculadas a tareas espirituales o de ayuda mutua como la asistencia a los miembros enfermos. En este sentido, la más importante fue la *Hermandad de la Santa Caridad*, creada en 1727 en la Ciudad de Buenos Aires. Esta, a raíz de las grandes epidemias, se dedicó a prestar servicios médico-asistenciales a los más necesitados. También esta cofradía se encargó, gracias a una concesión de la Corona Española, del Colegio de Niñas Huérfanas y del Hospital de Mujeres.

Hasta ese momento las instituciones religiosas eran las únicas encargadas de los servicios sociales pero a partir de 1779 con la creación de la Casa de Niños Expósitos, el Estado comenzó a tener más participación en la política social. Este cambio surge hacia fines del siglo XVIII en la Ciudad de Buenos Aires porque había gran cantidad de niños huérfanos y muchos eran abandonados en la vía pública¹⁵. A esta situación se le sumaban los testimonios de personas que aseguraban que habían visto niños fallecidos en las calles de la ciudad. En este contexto fue que las autoridades virreinales decidieron

¹³ Di Stefano, Roberto, “Orígenes del movimiento asociativo: de las cofradías coloniales al auge mutualista” en Roberto Di S. et al (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina 1776-1990*, GADIS, Buenos Aires, 2002, p.33 [en línea] http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/material/HistdelasAsociaciones.pdf [consulta: 11/10/2015]

¹⁴ Thompson, Andrés, 1994, ob. cit., p. 23.

¹⁵ Moreno, José Luis, “La Casa de Niños Expósitos de Buenos Aires, conflictos institucionales, condiciones de vida y mortalidad de los infantes 1779-1823”, en Moreno, José Luis (comp.) *La política social antes de la política social (caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires siglos XVII al XX)*, Ed. Trama/Prometeo libros, Buenos Aires, 2000.

crear la Casa de Niños Expósitos. De este modo, el Estado comenzó a tener injerencia pues los niños abandonados evidenciaban un problema social que no se podía seguir disimulando.

Desde la Revolución de Mayo de 1810 se inicia un proceso por el cual se lleva a cabo la transferencia de las obras caritativas a organizaciones laicas pero con mayor control estatal. De este modo, “*los gobiernos revolucionarios cambiaron las reglas de juego introduciendo modificaciones de carácter laico, sin prescindir por ello del aporte de las instituciones católicas preexistentes*”¹⁶. A partir de esta época y especialmente en los años posteriores, el Estado comenzó a realizar intentos para intervenir de un modo más decidido frente a los problemas sociales aunque sin asumir directamente estas funciones. Rivadavia, siendo Primer Ministro de Gobierno del gobernador Martín Rodríguez, en 1822, suprime la *Hermandad de la Santa Caridad*, orden religiosa considerada como el pilar central de la caridad y la asistencia social de la época. De este modo, Rivadavia fue “*el gran impulsor de un cambio profundo en la concepción de beneficencia otorgándole un carácter público, en el cual el Estado habría de tener un rol institucional permanente*”¹⁷. En este periodo también es que comienzan a gestarse grupos de discusión y acción política, usualmente bajo la forma de logias masónicas secretas. Estas logias, además de ser espacios de la sociedad civil para la actividad política, también prestaron servicios sociales, fundando asilos y escuelas¹⁸.

La Sociedad de Beneficencia

Este mismo Ministro, en 1823, creó la *Sociedad de Beneficencia* que fue una entidad privada conformada para cumplir funciones públicas pero a cargo de las damas de alta sociedad. La creación de esta institución, que secularizaba la acción de beneficencia, evidenciaba la distinción que se buscaba realizar entre el Estado y la Iglesia. De este modo, la Sociedad de Beneficencia se encargó de escuelas (llegando a tener a su cargo un total de 58 escuelas), de establecimientos asistenciales, de la Casa de los Niños Expósito¹⁹, del Hospital de mujeres dementes, del Hospital de Mujeres y de la

¹⁶ Moreno, José Luis, 2009, ob. cit., pp. 31-32.

¹⁷ Moreno, José Luis, 2009, ob. cit. p. 32.

¹⁸ Campetella, Andrea e Inés González Bombal, “Historia del Sector sin Fines de Lucro en Argentina”, en Roitter, Mario e Inés González Bombal (comps.), *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*, The Johns Hopkins University - Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 2000.

¹⁹ En el período que se extiende de 1900 a 1930 se consideraba al espacio asilar como el mejor modo de controlar al niño, en especial, si eran pobres urbanos. Era el mejor medio para vigilar a los niños que no habían sido moralizados a través del Estado por medio de la familia, las instituciones hospitalarias o la escuela. Una vez que el niño entraba en las instituciones de la Sociedad de Beneficencia comenzaba un largo circuito dentro del aparato disciplinario: hasta los dos años ingresaban en la Casa de Expósitos, de esta eran derivados al Instituto Mercedes Lasalla y Riglos, allí estaban desde los dos años hasta los siete años. A partir de los siete años se realizaba una división por género: los niños concurrían al Asilo General y las niñas a la Casa de Huérfanas. A la edad de diez años los niños ingresaban al Asilo de Huérfanos y estaban allí hasta los 18 años. Una vez cumplida esa edad tenían la posibilidad de quedarse en el Hogar de Ex alumnos o bien terminar con el circuito institucional y “regresar” a la sociedad. El objetivo final del circuito institucional era que los niños, en especial, los varones, se convirtieran en individuos útiles, es decir, “buenos obreros”. González, Fabio A., “Niñez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires del siglo XX (1900-

cárcel correccional de mujeres. De este modo, las damas de alta sociedad fueron las que tuvieron bajo su responsabilidad la política sanitaria y asistencial del país por un largo periodo.

Según Thompson, la creación de esta institución marca un hito central en la historia del sector en la Argentina ya que tuvieron bajo su mando, de modo privado y autónomo, pero con fondos públicos, la asistencia social en nuestro país. Asimismo, recibían donaciones privadas, legados y realizaban actividades para recaudar fondos. En este sentido, es que Campetella y González Bombal afirman que la creación de la Sociedad de Beneficencia fue un punto de inflexión en la historia de este sector pues adelantó algunos de los rasgos que de allí en más caracterizarían a la relación entre sociedad civil y Estado en la Argentina: “*es clave su ambiguo estatuto situado entre lo público y lo privado, rasgo que, de diferentes maneras, volveremos a encontrar a lo largo de la historia del sector en la Argentina*”²⁰. Según De Piero²¹ la Sociedad de Beneficencia puede ser pensada como la *primera organización de la sociedad civil* que fue fundada por un Estado incipiente. Los vínculos de esta institución con el Estado fueron variando según quién estuviera al mando. Sin embargo, la institución constituyó la política social más importante de todo el país. La entidad, desde 1880 hasta mediados del siglo XX, fue la encargada principal de las actividades de beneficencia en el país²². Si bien esta institución era central no se puede negar la existencia, a principios del siglo XX, de una gran cantidad de instituciones asistenciales, muchas de las cuales estaban formadas por laicos que mantenían fuertes lazos con la Iglesia Católica y recibían subsidios estatales²³.

Una cuestión importante a resaltar entorno a la Sociedad de Beneficencia se vinculaba con el papel asignado a la *mujer* en esa época. Según Moreno, el hecho de incorporar a la mujer en la *cosa pública* era de por sí revolucionario y moderno y hablaba del rol activo que tenía la mujer para una nueva concepción de sociedad civil.

1930)”, en Moreno, José Luis (comp.) *La política social antes de la política social (caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires siglos XVII a XX*, Ed. Trama/Prometeo libros, Buenos Aires, 2000. El proceso de clasificación y ordenación permitía la separación entre quienes eran aptos y quienes no, como también la identificación de los futuros delincuentes, “[...] distinguir lo normal de lo patológico, lo que puede ser excluido y lo que puede ser asimilable”. González, Fabio, 2000, ob. cit., p. 140. La instrucción que recibían era de carácter militar. Se intentaba prevenir contra el delito y la locura. Dentro del asilo todos los aspectos de la vida de los niños estaban regulados y reglamentados. La vida estaba atravesada por castigos no físicos (los castigos físicos estaban prohibidos por reglamento) y recompensas. El niño era entregado a un establecimiento de beneficencia para que se vele por su futuro. El fundamento para esta práctica se hallaba en el control de los comportamientos peligrosos: el niño de los sectores populares era identificado con la figura del delincuente. Se podría decir que, en la época, existía una fuerte asociación entre niño abandonado y niño delincuente.

²⁰ Campetella, Andrea e Inés González Bombal, 2000, ob. cit., p. 4.

²¹ De Piero, Sergio, 2005, ob. cit., p. 216.

²² Si bien la población beneficiaria principal era la pobre, también atendían en sus servicios a otros sectores sociales. Esto sucedía, por ejemplo, con el servicio de salud. Es por esto que la institución comenzó a entregar un *certificado* en el cual se notificaba que la persona era pobre, así estas personas podían acceder gratis a los servicios sin ser “confundidas” con otros sectores sociales que sí podían efectuar algún pago. Este modo de identificar a la población se retomará más adelante dado que la entrega de certificados es una política que continúa hasta la actualidad.

²³ Campetella, Andrea e Inés González Bombal, 2000, ob. cit.

Las mujeres tenían un rol central en la asistencia a los pobres “merecedores”²⁴, sin embargo, no era cualquier mujer, eran las esposas de terratenientes, comerciantes y propietarios de la ciudad lo que evidencia un tipo de relación particular con las funciones públicas. Según Thompson, su pertenencia social era asociada con cierto tipo de educación, cualidades morales y devoción cristiana. Esta combinación “*se reproducirá históricamente en el conjunto de las organizaciones no-gubernamentales que se dedicarán a la atención de los pobres y permanecerá como un rasgo característico de la estrategia asistencial que sucede a la beneficencia como modelo dominante de acción social*”²⁵. Se consideraba que la caridad era una virtud que formaba parte de la “naturaleza” de las mujeres como amas de casa y cuidadoras de niños, ancianos y enfermos.

Sus prácticas tenían un fuerte contenido ideológico vinculado a los atributos éticos morales del sujeto pues se entendía que estos fueron los que los llevaron a su situación de necesidad y miseria. En este sentido, es que requerían de una acción ejemplificadora que los sitúe en la “senda correcta”²⁶. Asimismo, la Sociedad de Beneficencia tenía como objetivo:

*Resaltar la “virtud”, en tanto en ese entonces ya estaba dirigido a la conciencia de vastos sectores populares con el objeto de socializarlos en un sistema de valores necesarios para el mantenimiento del orden y la disciplina social. Estos valores giraban alrededor del trabajo y la familia, como pilares del progreso y la civilización, y de la salud del cuerpo y la mente*²⁷.

De este modo, “*la misión de la organización, sus propósitos, denotan una cierta ideología de la acción y, por lo tanto, tiene claras implicaciones sobre el impacto y contenido de su tarea*”²⁸. En esta línea, Thompson señala que existen ciertas continuidades del paradigma de la Sociedad de Beneficencia en las prácticas de muchas de las organizaciones en la actualidad.

A partir del 1860, paralelamente al desarrollo de las acciones de beneficencia, surgieron y se consolidaron organizaciones sociales de diferente tipo, estas fueron: asociaciones de vecinos de barrio, colectividades de inmigrantes, asociaciones profesionales, asociaciones de socorros mutuos²⁹, sociedades de fomento, etc. Cada una de ellas, con mayor presencia de laicos, desarrollaba acciones asistenciales vinculadas,

²⁴ “*Nadie que estuviera en condiciones de vivir de su trabajo debía considerar la posibilidad de acudir a ellas para solicitar asistencia*”. Isuani, Ernesto, “La política social argentina en perspectiva”, en Cruces, Guillermo y otros, *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, Banco Mundial, Buenos Aires, 2008, p. 170.

²⁵ Tenti Fanfani, Emilio, “Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención”, CEAL, BPA, Buenos Aires, 1989, citado en Thompson, Andrés, 1994, ob. cit., p. 16.

²⁶ Thompson, Andrés, 1994, ob. cit. p. 20.

²⁷ Moreno, José Luis, 2009, ob. cit., p. 69.

²⁸ Thompson, Andrés, 1994, ob. cit., p. 20.

²⁹ En 1906 en la Ciudad de Buenos Aires había alrededor de treinta sociedades de socorros mutuos, en 1909 pasaron a ser 79 y en 1908 108, asimismo el número de asociados fue en aumento llegando a ser para el último año 247.272. Las de origen italiano constituían entre un 20y 35 por ciento del total. Moreno, José Luis, 2009, ob. cit., p. 93.

principalmente con la salud y la educación de sus miembros. Muchas de ellas poseían intereses diferenciados aunque asociados con la solidaridad y la autogestión. Más allá de algunas afinidades, no convivieron pacíficamente sino que entablaron disputas para legitimar su acción y para definir la “verdadera mutualidad”³⁰. En este periodo la creación de organizaciones de la sociedad civil estuvo ligada a la llegada de los inmigrantes³¹ que buscaban lugares de encuentro en colectividades, espacios de recreación y esparcimiento en clubes deportivos, ámbitos culturales como las bibliotecas populares y nuevas corrientes filantrópicas y de beneficencia como el Patronato de la Infancia³². Asimismo, se fueron conformando las primeras mutuales por profesión, brindando servicios asistenciales pero también siendo un espacio para desarrollar acciones políticas como sindicales.

El higienismo social

Llegados a finales del siglo XIX, las políticas sociales comienzan a verse influenciadas por la corriente del *higienismo social*. Esta es una rama de la medicina dirigida al control del cuerpo y de la mente. Desde esta perspectiva la enfermedad era considerada como un fenómeno social que debía ser erradicado³³. Esto suponía enfermedades individuales y sociales especialmente si se tenía en cuenta la llegada de miles de personas de diferentes orígenes³⁴. En este sentido, es que se debían *limpiar* las ciudades, principales zonas infectadas por muchedumbres (en las ciudades, por ejemplo, se localizaban los recién llegados inmigrantes) y por problemáticas sociales (epidemias, prostitución, delincuencia, vagancia, etc.). Estos reformistas crearon programas y campañas de prevención dirigidas a combatir estos males. En este sentido, es que implementaron cambios al interior de las instituciones como la erradicación del *torno*³⁵.

³⁰ Thompson, Andrés, 1994, ob. cit., p. 35.

³¹ “*Hacia 1850, en la Argentina se debatía la construcción de un Estado Nacional, que recién hacia 1880 se consolida bajo la estructura republicana. Mientras tanto, los sectores más vulnerables encontraban su modo de subsistencia conchabándose con patrones de latifundios o caudillos que, a cambio de sus esfuerzos y lealtades, les garantizaban el sustento. Para entonces, los inmigrantes tras largas travesías y penurias políticas, llegaban a nuestra tierra y la hallaban en plena guerra interna. Urgidos a dar respuestas a sus necesidades laborales y de sustento, salud, educación para sus hijos y entierro a sus familiares, conformaron mutuales o asociaciones de autoprotección y amparo. Los principios de mutuo socorro y de asociativismo los llevaban incorporados por sus experiencias e historia*”. García, Inés y otros, “Inicios de la experiencia cooperativa en Argentina. Una visión para construir una sociedad más equitativa y solidaria. El caso de El Hogar Obrero”, en *Revista IDELCCOP*, 212, Buenos Aires, 2014, p. 5.

³² De Piero, Sergio, 2005, ob. cit., p. 222.

³³ Para Álvarez Leguizamón, el discurso del *higienismo* en la Argentina, responde a lo que Foucault denominaba la biopolítica o política de la vida como arte de gobernar que surge en Europa en el siglo XVIII, “*Foucault considera que la aparición de la biopolítica está vinculada con una analítica utilitaria de la pobreza en la que la enfermedad, la salud y el bienestar físico de los pobres tienen que ver con los imperativos del trabajo y la necesidad de producción. Se trata de gestionar sus “cuerpos”, no para disciplinarlos como en la etapa de la anatomo-política, sino para ayudarlos y si es necesario, obligarlos a garantizar su salud*”. Álvarez Leguizamón, Sonia, *Pobreza y Desarrollo en América Latina*, Universidad Nacional de Salta, 2008, p. 17.

³⁴ Moreno, José Luis, 2009, ob. cit., p. 71.

³⁵ Un dispositivo muy característico de la época, y de esta institución, fue el denominado como *torno*. Este consistía en una cubeta metálica giratoria en donde se colocaba al niño abandonado, este era recibido

Estas transformaciones hicieron que este paradigma médico entrara en conflicto con la Sociedad de Beneficencia y el accionar de las órdenes religiosas. El cambio de perspectiva se fundaba en que la población tenía un valor productivo y era responsabilidad del Estado cuidarla ya que no podía ser dejado en manos de iniciativas privadas dispersas, todo esto condujo a la profesionalización y al conocimiento científico para efectivizar las tareas, llevando a una visión más empírica de los problemas sociales³⁶.

Este enfoque -que tuvo influencias en las políticas argentinas hasta las primeras décadas del siglo XX- le otorgó “un estilo y un rol técnico a la política asistencial transformando a la medicina en una herramienta que contuviera los poderes perniciosos de esas muchedumbres pordioseras, hambrientas y potencialmente peligrosas”³⁷. Por ello, el Estado debía desplegar acciones asistenciales y preventivas que contribuyeran a generar prácticas moralizantes.

Un hecho significativo fue la creación de la Secretaría de Promoción Social que se remonta al año 1919 cuando se creó la Dirección de Plaza y Ejercicios Físicos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Esta iniciativa se enmarcó en el gobierno del Presidente Irigoyen que sostenía que el Estado debía ser el encargado en los temas referidos a la salud y a la asistencia social, idea que se contraponía con el accionar de la Sociedad de Beneficencia.

“Giro de timón”: el Peronismo

Desde fines del siglo XIX hasta el gobierno peronista, los beneficiarios de la ayuda social eran constituidos por el Estado y los sectores dominantes como receptores pasivos de apoyo y no como portadores de derechos. El cambio se evidenció a partir del primer gobierno peronista³⁸ que, ya entrados en el siglo XX, marcó nuevas pautas en cuanto a la participación y la dimensión social.

Si bien es discutible la aplicación del concepto de *Estado de Bienestar* para el modelo institucional argentino a partir del primer gobierno peronista, es innegable que se establece un modo particular de relación entre el Estado, los asalariados y el gasto público en expansión. La participación social fue concebida como el acceso masivo a bienes y servicios resignificados como derechos³⁹. Así fue que “*el peronismo generó una movilización de la sociedad y una nueva dinámica para la construcción de los derechos ciudadanos, incorporando la dimensión social*”⁴⁰. La particularidad del peronismo para la transformación fue:

por un ama de cría a través de una mampara. Con este sistema las personas que dejaban al niño no podían ser identificadas y quedaba asegurado el anonimato filial.

³⁶ Thompson, Andrés, 1994, ob. cit.

³⁷ Moreno, José Luis, 2009, ob. cit., p.79.

³⁸ Juan Domingo Perón fue presidente de la Argentina en tres ocasiones: 1ra presidencia de 1946-1952; 2da presidencia de 1952 a 1955 y 3ra presidencia de 1973 hasta 1974 cuando fallece.

³⁹ Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld, *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

⁴⁰ De Piero, Sergio, 2005, ob. cit., p. 223.

*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*⁴¹.

En este periodo se establece una fuerte incidencia del Estado en el ámbito social generando una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil. Una gran cantidad de organizaciones fueron creadas en adhesión al partido peronista. De este modo, el Estado fue una fuente de identidad y de fomento en la creación de asociaciones⁴². En relación a la actividad organizativa de la sociedad civil de la época no podemos dejar de mencionar a las unidades básicas peronistas de cada barrio como tampoco la vinculación del Estado con los sindicatos. De esta manera, *“la tutela del Estado fue, por lejos, una de las mayores transformaciones de la sociedad argentina. El derecho a un salario justo, el pago de aguinaldo y la protección de la salud constituyeron las conquistas más importantes”*⁴³. En términos de políticas sociales se inicia un periodo de masificación y consolidación, junto a políticas discrecionales hacia los pobres y un sistema universalista en educación y en salud pública⁴⁴.

Fundación Eva Perón

Un hecho paradigmático de este periodo fue la creación de la *Fundación Eva Perón*⁴⁵. Esta institución, nacida de una iniciativa estatal, asumió muchas de las funciones que estaban a cargo de la Sociedad de Beneficencia (institución intervenida en este período). La Fundación conservó la particularidad de ser manejada de modo privado y responder a lo que el Estado consideraba necesario. Se financiaba a través del aporte estatal pero también por donaciones del ámbito empresario. En esta institución se sostuvo la ambigüedad descrita para otras en relación a estar situada entre lo público y lo privado. Así es que se encargó de la administración de los hogares, escuelas, institutos de internación y del otorgamiento de bienes y subsidios, especialmente a los sectores más desprotegidos. La Fundación también contó con una fuerte presencia femenina especialmente enraizada en la figura de su presidenta, Eva Duarte de Perón, también la primera dama. Más allá de las similitudes entre ambas instituciones, no se puede dejar de mencionar sus amplias diferencias: la diversidad de acciones realizadas (construcción de hospitales y escuelas, planificación de complejos de viviendas, administración de la vejez, becas escolares, plan agrario para pequeños agricultores, tren sanitario, etc.) y la necesidad de alejarse todo lo posible de la beneficencia y la caridad tradicionales⁴⁶. Estas acciones fueron enfáticamente definidas por Eva Perón como vinculadas a la *justicia social* y a los derechos sociales.

⁴¹ Campetella, Andrea e Inés González Bombal, 2000, ob. cit., p. 14.

⁴² De Piero, Sergio, 2005, ob. cit., p. 224.

⁴³ Moreno, José Luis, 2009, ob. cit., p. 151.

⁴⁴ Isuani, Ernesto, 2008, ob. cit.

⁴⁵ Funcionó desde 1946 hasta 1955. Inicialmente se llamó "Fundación María Eva Duarte de Perón" y en 1950 pasó a ser denominada "Fundación Eva Perón".

⁴⁶ Campetella, Andrea e Inés González Bombal, 2000, ob. cit.

a. Primeros hogares de tránsito

Uno de los novedosos dispositivos introducidos por la institución fueron los llamados *Hogares de tránsito*. En estos establecimientos se albergaba a mujeres con o sin niños de manera transitoria hasta que pudieran valerse por sí mismas. Entre abril y agosto de 1948, la Fundación construyó tres hogares de tránsito, con un total de 1.150 camas. Se deja de lado la denominación de “asilo” para hacer referencia a estas instituciones y formas de intervención dado que el asilo era vinculado con la idea de establecimiento benéfico en el que se albergan pordioseros. De este modo se sostenía que:

El hogar es la forma de “sol familiar” símbolo de la casa, de la conjunción de los principios masculinos (fuego) y femeninos (recinto) y, en consecuencia, del amor. El hogar implica calidez, y ésta fue pregonada tanto desde el discurso como por la estética que estas instituciones se les imprimió⁴⁷.

Los hogares de tránsito, de acuerdo a los estatutos de la Fundación, nacieron con el fin de “*proteger socialmente a la mujer que con o sin hijos, estuviera privada accidentalmente de domicilio por carecer de medios o por alguna razón que así lo condiga*”. Estos formaban parte del área de Asistencia médica y social junto con los hogares de ancianos y el Hogar de la Empleada. Los hogares estaban destinados a dar alojamiento provisional y alimentación en forma gratuita mientras durara la “situación de necesidad” a toda mujer (con o sin hijos) que careciera de hogar, se encontraba en una pobreza extrema o atravesaba una situación crítica y debía ser asistida. Los varones tenían prohibida la entrada en los hogares, salvo para fiestas; estos eran albergados en hoteles en el barrio de San Telmo dado que no contaban con un sistema similar para su caso.

La tipología desarrollada por las asistentes sociales delineaba el perfil de la *asistida*: madre soltera, abandonada, familia ilegalmente constituida, prole numerosa, niños anormales, ancianidad, invalidez, enfermedad crónica, desocupación, inmigrantes, falta de vivienda, etc.⁴⁸. Los hogares eran controlados por las *Hermanas del Huerto* quienes impartirían una intensiva enseñanza de moral, buenas costumbres y comportamiento a las internas tanto para su vida al interior del hogar como para cuando *salieran al mundo*. Según Barry, en los hogares se les brindaba también acompañamiento espiritual a cargo de esta Congregación y la posibilidad de obtener los sacramentos religiosos (bautismo, comunión, casamiento, etc.). Una particularidad fue que en los hogares trabajaba parte del personal (asistentes sociales, profesionales y personal de hospitales) de la ex Sociedad de Beneficencia.

Cada hogar de tránsito funcionaba con una triple estructura, cada una con su jerarquía: las empleadas administrativas, las religiosas y las asistentes sociales. Una vez

⁴⁷ Barry, Carolina, “Mujeres en tránsito”, en Barry, Carolina y otros (eds.), *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*, Biblos, Buenos Aires, 2008, p. 87.

⁴⁸ Barry, Carolina, 2008, ob. cit.

que la mujer y sus niños tenían la entrevista con la asistente social, se la derivaba al consultorio médico donde se le realizaba un chequeo general completándose una ficha médica con datos sobre posibles enfermedades, vacunas, etc. Barry sostiene que el alojamiento, vestimenta (el ingresar debían desechar su antigua ropa y recibían ropa de moda, bien diseñada) y la alimentación en los hogares eran gratuitos. Al egresar las mujeres recibían ayuda monetaria o en elementos (ropa, pasajes, viviendas, becas de estudios, etc.). La autora sostiene que se hacía hincapié en que el tipo de decoración, estética y cuidado que tenían los hogares buscara simular a viviendas de los sectores de altos y medios ingresos. Así es que afirma que *“la estética era subversiva en todo el significado de la palabra; buscaba provocar en quienes allí se hospedaban una reacción, una respuesta; es decir, una acción contundente a desear el cambio de sus existencias”*⁴⁹. Finalmente, por su gran vinculación con el Estado, hacia 1955⁵⁰, la Fundación fue intervenida y sus inmuebles fueron transferidos al Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. Meses después los hogares fueron cerrados.

Nuevas prácticas colectivas

Hacia 1950/60, según Cardarelli y Rosenfeld la centralidad se encontraba en la temática del desarrollo y su “correlato” el crecimiento económico. En este marco las políticas sociales eran concebidas como subordinadas a las productivas. Así aparece la noción de *desarrollo de la comunidad* pues se buscaba al interior de la comunidad promover acciones que tendieran al desarrollo. Todo se realizaba bajo un modelo planificado, técnico y racional. Sin embargo, la ideología comunitarista fue reemplazada por la idea de promoción social, haciendo foco en las formas de intervención que debe asumir el Estado frente a la pobreza mediante programas concretos en “zonas prioritarias” de intervención.

Para Jelín y Azcárate en la década del setenta y ochenta, se hicieron visibles actores sociales y prácticas colectivas nuevas, tanto en el seno de los movimientos sociales clásicos (obrero-campesino) como en nuevos movimientos de mujeres, generacionales, urbanos, étnicos, de derechos humanos, etc.; estos movimientos planteaban metas y demandas más localizadas y específicas. Desde ese entonces los movimientos sociales no han dejado de estar presentes en la esfera pública de la región pues se había instalado una *“nueva manera de plantear las demandas sociales, políticas y culturales. Crecientemente la sociedad civil se moviliza, desarrollando acciones y demandas ancladas en los derechos y las responsabilidades de la ciudadanía”*⁵¹.

⁴⁹ Barry, Carolina, 2008, ob. cit., p. 91.

⁵⁰ En ese año se llevó a cabo un golpe de Estado a cargo de la Revolución Libertadora que derrocó el gobierno constitucional de Juan Domingo Perón. Eva Perón, presidente de la Fundación, había fallecido en 1952.

⁵¹ Jelín, Elizabeth y Pablo Azcárate, “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en Jelín, Elizabeth y Eric Hershberg (comps.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996, p. 121.

Un corte decisivo en nuestra historia en cuanto a la participación y movilización social puede ser identificado en el periodo de la Dictadura Militar (1976-1983)⁵². En este se inicia un proceso de despolitización de la sociedad junto a una gran reestructuración económica centrada en la *economía de mercado*. En esta época se dio el cierre de sindicatos, partidos políticos y organizaciones, es decir, la clausura de espacios de encuentro, militancia, política y, principalmente, acción colectiva. Muchos de sus miembros fueron perseguidos, *desaparecidos* o muertos. En este contexto se instauraron políticas de corte neoliberal que tuvieron grandes repercusiones a nivel societal. La promoción social redefinió su marco normativo y objetivos de acción, ahora centrado en la descentralización de la acción en las provincias y subsidiariedad de la intervención estatal. Según Cardarelli y Rosenfeld, la participación de los pobres dejó de ser una dimensión a tener en cuenta por la política social, desde este momento se afianzó la idea de la “intrínseca dignidad”, es decir, que el desarrollo social es una responsabilidad individual por lo cual cada uno, por sí mismo, resuelve sus propios problemas. En este contexto,

*Las organizaciones sociales sufren, como el resto de la sociedad, importantes transformaciones, tanto en su forma de trabajo como en su relación con el Estado. Se generan también profundos cambios en las prioridades de trabajo inducidos por la realidad y el nuevo modelo imperante y, en muchos casos, por el abandono de una concepción revolucionaria, como la vigente en los setenta a favor de una valorización de la democracia propia de la década siguiente*⁵³.

Un punto decisivo, en relación a la sociedad civil, fue el retorno a la *democracia* en 1983, de la mano de un gobierno radical, dado que los movimientos sociales y las asociaciones civiles fueron centrales en la recreación del espacio político ampliamente debilitado. En este contexto hubo más espacio para la participación de la sociedad civil. El debate y las acciones de la época se centraron en el papel del Estado en la política, la construcción democrática y la reivindicación de los derechos humanos⁵⁴.

La década del ochenta encontró al país con graves dificultades no solo en el ámbito político sino también en el económico. A partir de este decenio comienza a desmontarse el llamado *Estado de Bienestar* argentino; “*se quiebra un modelo de acumulación, distribución y consumo del producto social, que simultáneamente*

⁵² El 24 de marzo de 1976 un golpe de estado depuso a la presidente Isabel Perón (esposa del fallecido Juan Domingo Perón). La Junta de Comandantes asumió el poder y designó como presidente de facto a Jorge Rafael Videla, dando comienzo al "Proceso de Reorganización Nacional".

⁵³ De Piero, Sergio, 2005, ob. cit., p. 228.

⁵⁴ En el proceso de construcción democrática es central mencionar al Movimiento de Derechos Humanos, este fue ocupando un lugar de gran visibilidad en la arena política argentina a partir de sus consignas de recuperación de la memoria y “contra el olvido” de ciertos acontecimientos que deben ser recordados y transmitidos. “*Su impacto se puso de manifiesto en la difusión de la información sobre la magnitud de las violaciones durante la dictadura militar, en el carácter que asumió el proceso de conformación de las demandas sociales de defensa de los derechos humanos, en la organización de la solidaridad y promoción del tema a nivel internacional, y en la centralidad que ocuparon los derechos humanos en la conformación de la agenda de la democratización*”. Jelín, Elizabeth y Pablo Azcárate, “Memoria y Política: Movimientos de derechos humanos y construcción democrática”, en *América Latina Hoy*, vol. 1. Universidad de Salamanca, España, 1991, p. 29.

*ensiona y pone en crisis el estilo de gestión estatal y transforma la estructura de la sociedad*⁵⁵.

En este contexto comienzan a implementarse *políticas de ajuste* para eliminar, por ejemplo, el exceso en gasto público. Se sostuvo la visión de la separación entre la política económica y social, esta última como un medio para contener las crecientes y sostenidas desigualdades sociales. Un ejemplo de esto fue la creación del programa “Plan Alimentario Nacional” (PAN), que implementó el gobierno de Raúl Alfonsín en mayo de 1984 y que distribuyó una caja de alimentos mensual a familias pobres durante cinco años. De este modo:

*Entre 1980 y 1990 diversos países de América Latina ponen en marcha Programas de Compensación Social, en general financiados a partir de préstamos otorgados por organismos internacionales, con el fin de contener los efectos del ajuste y aliviar la pobreza. Las intenciones de este tipo de políticas tendían a impactar en la descentralización del diseño e implementación, una mayor participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de los programas y una focalización de la cobertura de los mismos*⁵⁶.

Según Cardarelli y Rosenfeld, en este tipo de programas el componente participativo estuvo presente en el diseño de los programas, los que en la práctica fueron virando entre una lógica asistencial y promocional. También existieron otros programas que se diseñaron en función de una población o temática específica: Plan Nacional de Alfabetización, Generación de Ocupación Productiva, etc. En este escenario también se crearon varias organizaciones sociales de promoción y desarrollo. Para las autoras, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, se ha redescubierto en este periodo. Este incluye al sector empresarial y al no lucrativo. La aproximación del Estado hacia estas organizaciones se hizo vinculada a programas para los “necesitados”, este encuentro se realizó, según ellas, más tendiente a una cooptación gubernamental de las organizaciones que necesitaban recursos económicos que a implementar un estilo asociativo para resolver conjuntamente los problemas de la pobreza.

Los programas sociales de fines del siglo XX fueron “sogas de auxilio” frente “al mal funcionamiento social”⁵⁷. Principalmente se buscaba atender los casos de pobreza extrema. De este modo, es que se crean los *programas de los pobres entre los pobres*. Se seleccionaba preferentemente a los considerados, según Castel⁵⁸ como “más desprotegidos y carentes” para reducir lo más posible el gasto social. La política social se vio reducida a la atención de los casos más extremos de pobreza como son las mujeres, los niños, los enfermos y los ancianos. En este contexto es que se *desvanecieron* los supuestos universalistas tan característicos de otras décadas.

⁵⁵ Cardarelli, Graciela y Mónica Ronsenfeld, 1998, ob. cit., p. 69.

⁵⁶ Salas, Marcelo, “Organizaciones de la Sociedad Civil y su relación con el Estado local en el marco de Políticas Sociales Participativas. El Caso del Consejo Consultivo Municipal de Tres de Febrero”, IDICSO, Universidad del Salvador, Serie de Documentos N° 39, Buenos Aires, 2006.

⁵⁷ Duschatzky, Silvia (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Paidós, Buenos Aires, 2000.

⁵⁸ Castel, Robert, *La inseguridad social ¿qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires, 2004.

Reflexiones finales

De Piero sostiene que existe una gran dificultad de asirse de una noción definitiva sobre el concepto de sociedad civil que pueda explicar el conjunto de prácticas, ideologías y concepciones que dentro de ella se debaten. Siguiendo a este autor, definir qué se entiende por sociedad civil es una tarea compleja. La complejidad reside en realizar un recorrido por toda la filosofía política moderna para abordar las mutaciones del concepto como su relación con el Estado. En este sentido, es que plantea que, en general, para todos los filósofos de la Modernidad, fue un dilema resolver los niveles de dependencia y autonomía entre el Estado y la sociedad civil.

Como vemos, a partir de este pequeño recorte histórico, los dos actores principales en la creación de la política social en la Argentina fueron el Estado y la sociedad civil. De este modo, lo presentado permitiría detectar ciertos rasgos que caracterizan los entrelazamientos entre el Estado y la sociedad civil en el campo de lo social en nuestro país. Especialmente, si tenemos en cuenta que existen continuidades entre ambos, al punto que su delimitación resulta infructuosa pues los cambios en un ámbito configuran transformaciones en el otro.

A lo largo de la historia las organizaciones sociales estuvieron fuertemente influenciadas por las tendencias del ámbito político y económico; estas tendencias condicionaron su accionar y sus orientaciones; se vieron determinadas por el rol del Estado y su intervención en lo social. Las diferentes estrategias de acción que desarrollaron las organizaciones -que son producidas por y producen el campo de la asistencia social- supone un entramado social que vincula de manera particular a las organizaciones de la sociedad civil, al Estado y a los beneficiarios. De igual modo, el Estado en diferentes momentos “cedió” a las organizaciones la atención de lo social y debió supeditarse a sus modalidades.

Según lo señalado, se puede decir que el vínculo entre el Estado y la sociedad civil siempre estuvo atravesado por tensiones y conflictos para dar respuesta a las *necesidades* de los sujetos, en particular, de los más pobres. En este sentido, no podría “contarse la historia” sin tener en cuenta sus entrelazamientos. Esta vinculación entre lo público y privado fue lo que edificó la particularidad que asume “lo social” en la Argentina pues ambos son los *constructores del campo de lo social*. La pregunta sería: ¿qué tipo de entrelazamiento podemos observar en la actualidad más allá de las reminiscencias?

Recibido: 29/06/12

Aceptado: 20/03/13

Estado y organizaciones de la sociedad civil. Un breve recorrido histórico por los constructores del campo de lo social

Resumen

Una particularidad del caso argentino es que a lo largo de su historia existió una significativa vinculación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. La propuesta de este artículo es revisar los entrelazamientos e influencias, a lo largo de nuestra historia, entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado en la construcción del campo de lo social. Específicamente, nos interesa dar cuenta de que no son entes completamente separados uno de otro o con lógicas muy diferentes sino que son esferas *mutuamente constitutivas*.

Palabras claves: Estado, política social, organizaciones de la sociedad civil, recorrido histórico.

Paula Cecilia Rosa

State and Organizations of the Civil Society. A brief historical itinerary through the Constructors of Social Field

Abstract

A special characteristic of Argentina is that throughout its history there existed a strong link between the state and civil society. The purpose of this article is to review the relationships and influences, throughout our history, between the civil society and the state in building the social field. Specifically, we want to show that they are not entities completely separated from each other or with very different logics but they are *mutually constitutive* areas.

Key words: State, Social Policy, Civil Society Organizations, Historical Review.

Paula Cecilia Rosa