

**S
T
E
P
H
E
N

B
E
A
U
M
O
N
T**

**DESARROLLO
EVOLUCIÓN Y VARIACIÓN DE LAS
ASOCIACIONES CIVILES EN ARGENTINA**

CENTED

Desarrollo, Evolución y Variación de las Asociaciones Civiles en Argentina

Desarrollo, Evolución y Variación de las Asociaciones Civiles en Argentina

Prof. Dr. Stephen Beaumont (Ph.D.)



Centro de Tecnología
para el Desarrollo

Beaumont, Stephen

Desarrollo, evolución y variación de las asociaciones civiles en Argentina. - 1a ed. - La Lucila : Centro de Tecnología para el Desarrollo - CENTED, 2013.

304 p. ; 21x14 cm.

ISBN 978-987-21260-9-4

1. Asociaciones Civiles. 2. Sociología de las Organizaciones. I. Título
CDD 302.35

Todos los derechos reservados. Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

© 2013 Centro de Tecnología para el Desarrollo - CENTED

Buenos Aires – Argentina

El derecho de propiedad de esta obra comprende para su autor la facultad de disponer de ella, publicarla, traducirla, adaptarla o autorizar su traducción y reproducirla en cualquier forma, total o parcial, por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier almacenamiento de información; por consiguiente ninguna persona física o jurídica está facultada para ejercitar los derechos precitados sin permiso del autor y del editor por escrito. Los infractores serán reprimidos por las penas de los artículos 172 y concordantes del Código Penal (artículos 2, 9, 10, 71, 72, Ley 11.723).

*A Mariana,
con amor y agradecimiento...*

Prólogo

El contenido del presente libro consiste en una versión algo resumida de mi Tesis Doctoral “La relación entre el desarrollo, evolución y variación de las formas que adoptan las Asociaciones Civiles en la Argentina, y la legislación específica que las regula.” La misma se desarrolló en el marco del Doctorado en Dirección de Empresas en la Universidad del CEMA, bajo la dirección del Dr. Enrique Yacuzzi y se completó en el mes de Abril de 2013. Fue defendida públicamente y aprobada el 14 de Agosto de 2013 ante un Jurado de Tesis integrado por la Dra. Cristina Minolli, el Dr. Guillermo Cervio y el Dr. Ignacio Gonzalez García.

Este trabajo de investigación se basa principalmente en el efecto que tiene la legislación específica (o la falta de la misma) que regula a las Asociaciones Civiles en la Argentina, sobre su desarrollo, evolución y variación de las formas que las mismas adoptan y, por ende, en su impacto en la sociedad en general.

Con una población cercana a las 50.000 organizaciones, las cuales emplean (tanto en forma rentada como voluntaria y tanto con dedicación exclusiva como de tiempo parcial) una cantidad de recursos humanos estimada en más de un millón y medio de personas, las Organizaciones Sin Fines de Lucro ocupan un papel fundamental en la provisión de toda clase de servicios y en el desarrollo de actividades de la más diversa índole (salud, educación, fomento de la cultura, la práctica de

actividades deportivas, la provisión de servicios asistenciales a poblaciones carenciadas, capacitación laboral, cuidado del medio ambiente, seguridad pública, etc.).

La falta de legislación específica que regule la constitución de Asociaciones Civiles en la Argentina (como sí existe para las Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, etc.), aún cuando son la forma predominante de Organizaciones Sin Fines de Lucro, es uno de los factores que más llaman la atención al intentar explicar la proliferación de las mismas, por lo que es razonable plantear la necesidad de analizar si esta falta de legislación y regulación estatal ha incidido positiva o negativamente sobre el desarrollo, evolución y variación de las formas que adoptan estas Asociaciones Civiles.

Índice

Introducción	13
Justificación de la investigación, Planteo del problema, Objetivos generales y específicos, Metodología, Hipótesis de trabajo, Alcances y límites del trabajo, Aportes específicos al ámbito académico y al profesional.	
Capítulo 1	
Introducción a la Sociedad Civil	29
1.1 Que entendemos por Organizaciones Sin Fines de Lucro	29
1.2 El origen de las Organizaciones de la Sociedad Civil	38
1.3 Breve Historia de la Sociedad Civil en Argentina	44
Capítulo 2	
Conformación del Tercer Sector en la Argentina	89
2.1 Legislación Argentina para Organizaciones Sin Fines de Lucro	89
2.2 Clasificación de acuerdo con su finalidad	99
2.3 Financiamiento de las Organizaciones Sin Fines de Lucro	110
2.4 Recursos Humanos	120
Capítulo 3	
¿Qué tan importante son estas organizaciones?	141
3.1 ¿Cuántas Organizaciones Sin Fines de Lucro	

hay en la Argentina?	141
3.2 Formas jurídicas predominantes	146
3.3 Recursos Humanos empleados	150

Capítulo 4

El impacto del marco jurídico en el desarrollo de las Organizaciones Sin Fines de Lucro	159
4.1 La forma que adoptan las organizaciones	160
4.2 Algunos problemas que ocasiona la legislación actual	168

Capítulo 5

¿Hasta dónde debe regular el Estado?	177
5.1 Diversas posturas acerca del intervencionismo	177
5.2 La intervención del estado en el marco legal de las organizaciones sin fines de lucro	185

Capítulo 6

Transparencia y Rendición de Cuentas en Organizaciones de la Sociedad Civil	189
6.1 Credibilidad, Confianza y Legitimidad	189
6.2 La transparencia y la rendición de cuentas	207
6.3 El rol del Estado como agente de contralor	210
6.4 Iniciativas de autorregulación: Códigos de ética y de conducta	218
6.5 Otras iniciativas de transparencia	228
6.6 Corrupción y escándalos públicos	239

Capítulo 7

Evolución y Variación de las Asociaciones Civiles	253
7.1 La diversidad actual de las Organizaciones Sin Fines de Lucro	253
7.2 La predominancia de las Asociaciones Civiles	258
7.3 ¿Una ley de Asociaciones Civiles?	263
 Capítulo 8	
Conclusiones	281
8.1 Los efectos de la legislación organizacional	281
8.2 Los efectos del control (o la falta del mismo)	285
8.3 Perspectivas a futuro: el efecto de los derechos adquiridos	289
8.4 Futuras líneas de investigación	293

Introducción

“Los hechos nunca hablan por sí mismos. Se los debe seleccionar, calcular, conectar y se les debe dar voz.”

“El habla cotidiana fomenta la creencia de que “un hecho es un hecho,” y por lo tanto es inútil discutir sobre ello. Por cierto que sería en vano discutir sobre hechos concretos, sin embargo vemos que las discusiones continúan: en la política, la ciencia, el arte, la vida familiar, las conversaciones y en los libros.”

Barzun, Jaques and Graff, Henry. 1985. “The Modern Researcher.” Fourth Edition. Harcourt Brace Jovanovich Publishers.

“Lo que hacen los economistas (y lo que hacen las personas educadas en ciencias económicas) depende de escribir, porque escribir es la manera más barata de llegar a una gran audiencia y porque escribir obliga al escritor a pensar.”

McCloskey, Donald. 1987. “The writing of economics.” Macmillan Publishing Company.

Justificación de la investigación

Las Organizaciones Sin Fines de Lucro ocupan, tanto en la Argentina como en el mundo, un papel fundamental en la provisión de toda clase de servicios y en el desarrollo de actividades de la más diversa índole.

Mucho antes de la consolidación del Estado nacional, en el Siglo XIX, estas organizaciones ocupaban lugares destacados gracias a las acciones asistenciales de las parroquias y

congregaciones religiosas como los franciscanos, dominicanos y jesuitas, además de las instituciones asistenciales independientes. De hecho, pueden rastrearse sus inicios hasta el año 1613, con la creación de la primera Fundación Argentina, la Universidad Real y Pontificia de Córdoba del Tucumán.¹

Hoy en día son protagonistas principales en la vida de una gran parte de la población, brindando servicios como salud, educación, fomento de la cultura, la práctica de actividades deportivas, la provisión de servicios asistenciales a poblaciones carenciadas, capacitación laboral, cuidado del medio ambiente, seguridad pública, etc.

Con una población cercana a las 50.000 organizaciones, las cuales emplean (tanto en forma rentada como voluntaria y tanto con dedicación exclusiva como de medio tiempo) una cantidad de recursos humanos estimada en más de un millón y medio de personas,² el Tercer Sector se constituye como objeto de estudio de importancia suprema en cualquier análisis del desarrollo de la sociedad argentina.

Planteo del problema

La falta de legislación específica que regule la constitución de Asociaciones Civiles en la Argentina (como sí existe para

¹ Ver Capítulo 1.

² Ver Capítulo 3.

las Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, etc.), aún cuando representan más, como mínimo, el 65 % del total de las Organizaciones Sin Fines de Lucro,³ es uno de los factores que más llaman la atención al intentar explicar la proliferación de estas organizaciones. Dada la importancia que tienen las Organizaciones Sin Fines de Lucro en el desarrollo de toda sociedad democrática, sería razonable plantear la necesidad de analizar si esta falta de legislación y regulación estatal ha incidido positiva o negativamente sobre el desarrollo, evolución y variación de las formas que adoptan estas Asociaciones Civiles.

Consecuentemente, surge la pregunta:

¿Qué impacto tiene la legislación y la regulación estatal sobre el desarrollo, evolución y variación de las formas que adoptan las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina, en general, y las Asociaciones Civiles en particular?

Objetivos generales y específicos

El objetivo general de este trabajo consiste en explicar el desarrollo, evolución y variación de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina, en general, y las

³ Ver Capítulo 3.

Asociaciones Civiles en particular, con especial énfasis sobre la legislación y la regulación estatal que existe, o no, para estas organizaciones.⁴

En cuanto a los objetivos específicos, consisten en:

1. Analizar la conformación histórica y actual del Tercer Sector en la Argentina.
2. Estudiar la legislación vigente que regula a este sector y las diversas formas constitutivas que adoptan estas organizaciones.
3. Analizar la evolución y la variación de estas organizaciones, considerando las diversas causas posibles.
4. Explicar el impacto de la legislación y la regulación estatal vigente, sobre las Asociaciones Civiles en particular.
5. Analizar posibles modificaciones en esta legislación y en la regulación estatal, y su potencial efecto sobre estas organizaciones.

⁴ Con respecto a la legislación y la regulación estatal, ver más adelante el apartado “Alcances y límites del presente trabajo,” en donde se aclara específicamente cual legislación es el objeto de estudio en este trabajo.

Metodología de la investigación

En primer lugar, tomaremos como punto de partida la clasificación de los distintos tipos de investigación, propuesta por Marta Biagi (2005), en cuanto a que éstos se pueden agrupar de acuerdo con diversos criterios, como ser:

1. Según el alcance

- **Exploratoria:** Se elige este diseño cuando se trata de estudios preliminares, sobre asuntos poco sistematizados o sobre los que hay poco desarrollo teórico. Es un diseño flexible, no tiene hipótesis fuertes sino conjeturas que guían la búsqueda. Es decir que tiene un alcance limitado, generalmente se utiliza para técnicas de entrevista con personas claves y análisis documental.
- **Descriptiva:** Alcanza a precisar características del objeto de estudio, muestra relaciones entre fenómenos, entre variables, pero no se propone determinar causalidades. Un típico ejemplo son los estudios de investigación de mercado. Se suelen dividir en dos tipos Transversales y Longitudinales.
- **Explicativa:** Busca conocer las causas de los fenómenos que se estudia y espera obtener evidencias de las relaciones causa-efecto.

2. Según la dimensión temporal

- Diacrónica (estudios longitudinales): Se trata de observaciones en periodos de tiempo extendidos. Se relevan datos en diferentes momentos del tiempo. A su vez se dividen en:
 - De panel: Cuando un mismo grupo es seguido a lo largo del tiempo; por ejemplo los padres de familias numerosas de una comunidad son entrevistados cuando nacen sus hijos, cuando cumplen 10 y cuando terminan la escuela.
 - De tendencia: Cuando se siguen grupos diferentes pero que pertenecen a la misma categoría en los que se analiza el fenómeno a lo largo del tiempo; por ejemplo seguir el fenómeno de las migraciones del campo a la ciudad de los jóvenes de una localidad.
 - De cohorte: Son aquellos en los que los sujetos que se siguen a lo largo del tiempo se eligen por su exposición al asunto que interesa estudiar. Puede ser Retrospectivo (de carácter histórico); por ejemplo el estudio de ausentismo por estrés o Prospectivo (el investigador registra la ocurrencia del evento

en tiempos venideros en la población bajo estudio).

- Sincrónica (estudios transversales): En un solo momento del tiempo se relevan los datos, por ejemplo cuando se toma la información de una muestra de personas a las que se les aplica un cuestionario.

3. Según las fuentes de obtención de datos

- Bibliográfica: Los datos se obtienen de fuentes documentales.
- De campo: Los datos se obtienen del lugar donde ocurren los fenómenos.
- Experimental: Los datos se obtienen de una experiencia de laboratorio.

De acuerdo con estas variables planteadas, este trabajo tendrá las siguientes características:

- Tendrá un alcance explicativo, ya que se propone conocer las causas del desarrollo, evolución y variación de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina, en general, y las Asociaciones Civiles en particular.

- Los datos utilizados serán diacrónicos (de tendencia), desde la creación de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina, hasta la actualidad.
- En cuanto a las fuentes de obtención de datos, consistirán tanto en las bibliográficas como en las experiencias de campo, propias del autor, tanto en el marco de este trabajo en particular como en su experiencia de trabajo anterior con Organizaciones Sin Fines de Lucro.

Por otra parte, es importante destacar la relevancia del análisis desde el punto de vista histórico, que resulta fundamental en este estudio, ya que, tal como plantean Barzun y Graff (1985), tanto la actitud como la técnica de elaboración de los reportes de investigación se derivan directamente de *“una de las grandes disciplinas académicas y literarias: la Historia.”* Más allá del propósito específico de cada trabajo particular, un reporte de investigación es histórico en tanto que trata sobre eventos que, aunque sean recientes, ya han ocurrido en el pasado. Asimismo, las opiniones vertidas por diversas fuentes, pertenecen al ámbito de lo que ya ocurrió, es decir la Historia. *“La descripción del presente es, en realidad, una descripción del pasado; el año pasado o la semana pasada, da igual: es una mirada hacia atrás.”* (Barzun y Graff. 1985. p. 5)

Siguiendo con lo ilustrado por esos autores, lo que la historia aporta acerca del pasado no es precisamente la causa de un

determinado evento, sino que solamente nos proporciona las condiciones imperantes que posibilitaron su emergencia. Cuando describimos una serie de eventos ocurridos, nos centramos en aquellos puntos que nos parecen adecuados para relacionarlos con nuestros intereses presentes y nuestra experiencia anterior. “*Si es que estas conexiones pueden ser resaltadas, decimos que entendimos [los eventos].*” (Barzun y Graff. 1985. p. 187)

Otro enfoque importante en este trabajo es el de la aplicación de la metodología del estudio de casos al análisis propuesto. Para ello utilizaremos la clásica definición de Robert Yin (1995) “*Un estudio de caso es una pregunta empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes.*”

Este autor indica, además, que “*La pregunta de estudio de caso cubre con la técnicamente distintiva situación en la cual habrá muchas más variables de interés que apuntes de datos, y como resultado confía en las fuentes múltiples de evidencia, con datos que necesitan converger en una manera triangular, y como otro resultado beneficia el desarrollo anterior de proposiciones teóricas para guiar la colección de los datos y el análisis.*” (Yin. 1995.)

Para Yin los interrogantes “cómo” y “por qué” son los más indicados para aplicar una metodología de estudio de caso.

La aplicación de la metodología del estudio de casos será de utilidad ya que los fenómenos sociales y organizacionales que influyen en el desarrollo, evolución y variación de las formas que adoptan las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina, en general, y las Asociaciones Civiles en particular, poseen causas que no son sencillas de analizar y este enfoque ayudará a utilizar la experiencia para la transmisión de conocimiento.

En palabras de Enrique Yacuzzi (2005), *“Hay muchas maneras de explicar el mundo de las organizaciones. El método del caso, que recomendamos desde la óptica del realismo, nos resulta atractivo por ser exhaustivo y riguroso. Su ámbito de aplicación está bien definido: contestar preguntas de tipo “por qué” o “cómo” sobre fenómenos contemporáneos sobre los cuales no tenemos control. Las preguntas de este tipo invitan a generar teorías y estas teorías pueden inducirse a través de la lógica del método del caso, ya sea un caso único o múltiple.”*

Hipótesis de trabajo

Finalmente, la hipótesis de trabajo central es que **el desarrollo, la evolución y la variación de las formas que adoptan las Asociaciones Civiles en la Argentina puede deberse tanto a la falta de legislación específica que regule la constitución de estas organizaciones, como a la falta de control sobre las mismas.**

Alcances y límites del presente trabajo

En su trabajo de 1989, “The Evolving Law of Nonprofit Organizations: Do Current Trends Make Good Policy?,” Henry Hansmann analiza los cambios en la legislación aplicada a las Organizaciones Sin Fines de Lucro en los Estados Unidos. Para comenzar a adentrarse en este análisis, plantea lo siguiente:

Dado que el tema de la legislación aplicada a las Organizaciones Sin Fines de Lucro es extremadamente amplio, la legislación se puede dividir en tres categorías arbitrarias:

- La primera es la legislación organizacional: aquella que rige las estructuras de gobierno de organizaciones corporativas.

- La segunda es la legislación fiscal: en esta categoría se incluye todo tipo de impuestos tales como los referidos a los ingresos, a la propiedad y a las ventas; además de otros casos específicos.

- La tercera es la legislación regulatoria: en la que se incluye todas las disposiciones que regulan la relación entre las Organizaciones Sin Fines de Lucro y otras personas; como por ejemplo legislación laboral, de propiedad intelectual, quiebras, anti-monopolio, etc. (Hansmann, 1989)

De manera similar, en la legislación Argentina aplicada a las Organizaciones Sin Fines de Lucro podemos encontrar estas mismas tres categorías:

-Legislación organizacional: la Constitución Nacional, el Código Civil, las Leyes de Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, Sindicatos y Obras Sociales, las regulaciones y normativas emanadas de los organismos de contralor de personas jurídicas en las distintas jurisdicciones provinciales (por ejemplo la Inspección General de Justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Personas Jurídicas en la Provincia de Buenos Aires y organismos similares en las demás provincias), etc.

-Legislación fiscal: por ejemplo la Ley de Impuesto a las Ganancias, IVA, Impuestos a los débitos y a los créditos, reglamentaciones de la AFIP sobre donaciones, el código fiscal de la provincia de Buenos Aires (exenciones de Ingresos Brutos, patentes, impuestos inmobiliarios, etc.), ordenanzas municipales sobre tasas (como ABL), etc.

-Legislación regulatoria: por ejemplo la legislación laboral en general, la ley de Voluntariado Social (25.855), etc.

A los fines de este trabajo, analizaremos solamente la primera categoría en la relación con el desarrollo, evolución y variación de las formas que adoptan las Asociaciones Civiles en la Argentina No porque las otras dos no sean importantes

(de hecho en las conclusiones hay un apartado específico sobre la influencia de la Legislación fiscal), sino simplemente por una limitación en el volumen de la información presentada.

Es decir, cuando hablamos de la relación entre el desarrollo, evolución y variación de las formas que adoptan las Asociaciones Civiles en la Argentina, y la legislación específica que las regula, nos estamos refiriendo únicamente a lo que Hansmann define como “legislación organizacional.”

Aportes específicos al ámbito académico y al profesional

En cuanto al ámbito académico, el principal aporte de este trabajo consiste en el estudio del impacto de la legislación (o falta de la misma) sobre el desempeño organizacional, particularmente en el caso de las Organizaciones Sin Fines de Lucro y específicamente en el sub conjunto denominado Asociaciones Civiles.

Tal como plantean Sandfort, Coleman y Sowa, en su trabajo “Do Government Tools Influence Organizational Performance?”, *“A nivel mundial, los modelos centrados en el gobierno han cedido a las redes multisectoriales y las funciones del gobierno han cambiado desde la prestación directa de servicios a la gobernanza de organizaciones de terceros... El cambio en los roles de los gerentes públicos ha requerido el desarrollo de nuevas y diversas herramientas*

para trabajar con organizaciones mayormente autónomas, encargadas de implementar aspectos importantes de políticas públicas.” No obstante, a pesar de la importancia de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la prestación de servicios públicos, pocas veces se repara en el efecto de la propia legislación del Estados sobre estas organizaciones. De tal forma también concluyen estos autores: *“Sin embargo, poco se sabe acerca de cómo las diferentes herramientas utilizadas por el gobierno afectan a las organizaciones de terceros que llevan a cabo la prestación de servicios públicos.”* (Sandfort et al., 2008)

Por otra parte, en el ámbito profesional, hace tiempo que se debate, principalmente entre los propios integrantes de las Organizaciones Sin Fines de Lucro, la necesidad de actualizar la legislación organizacional existente a la realidad de las organizaciones que existen y trabajan día a día.

Por ejemplo, en el trabajo “Las Organizaciones de la Sociedad Civil en el ordenamiento legal argentino. Cuatro propuestas para el cambio,” del BID - PNUD - Banco Mundial, se planteaba:

El proyecto *“Instrumentos para el Mejoramiento del Marco Legal, Fiscal y Organismos de Control de las OSC en Argentina”* fue concebido como una iniciativa de aglutinación para dar respuestas técnicas, de modo concertado, frente a la reconocida necesidad de reforma de la legislación

vigente. Diferentes estudios, publicados en los últimos años, ya habían revelado en qué medida el marco que rige a las asociaciones y fundaciones argentinas se fue alejando del desarrollo social y político del país. Desde una perspectiva jurídica, las contradicciones entre el marco constitucional y la legislación ordinaria, en la que técnicamente se incluye la infinidad de normas administrativas de rango inferior, se han hecho injustificables de manera creciente. (BID - PNUD - Banco Mundial, 1999)

Por estos motivos, toda investigación acerca del impacto que tiene o que pueda tener la legislación sobre el desempeño organizacional, será de suma utilidad para quienes se desarrollan en este tipo de organizaciones. Además existe una utilidad pública ya que para el Estado, debería ser importante tener en cuenta las posibles repercusiones que podría generar cualquier cambio en la legislación actual.

Bibliografía

- Barzun, Jaques and Graff, Henry. 1985. "The Modern Researcher." Fourth Edition. Harcourt Brace Jovanovich Publishers.
- Biagi, Marta. 2005. "Investigación científica. Guía práctica para desarrollar proyectos y tesis." Ediciones Praia, Buenos Aires.

- BID - PNUD - Banco Mundial. 1999. “Las Organizaciones de la Sociedad Civil en el ordenamiento legal argentino. Cuatro propuestas para el cambio.”
- Hansmann, Henry. 1989. “The Evolving Law of Nonprofit Organizations: Do Current Trends Make Good Policy?” 39 Case Western Reserve Law Review 807-27.
- Sandfort, Jodi; Coleman Selden, Sally; Sowa, Jessica E. 2008. “Do Government Tools Influence Organizational Performance? Examining Their Implementation in Early Childhood Education.” The American Review of Public Administration OnlineFirst, published on January 7.
- Yacuzzi, Enrique. 2005. “El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación.” CEMA Working Papers. Serie Documentos de Trabajo: 296. Universidad del CEMA.
- Yin, Robert. 1995. “Investigación sobre estudio de casos. Diseño y Métodos.” Segunda Edición. Applied Social Research Methods Series. Volume 5. SAGE Publications.

Capítulo 1

Introducción a la Sociedad Civil

“Las organizaciones sin fines de lucro cumplen los propósitos más nobles de nuestra sociedad. Nos educan, alimentan nuestras almas con música y arte, dan de comer a nuestros pobres y protegen a los desvalidos entre nosotros. Son los custodios de nuestra conciencia nacional, obligando y punzando a nuestro sistema de gobierno para que sostenga los principios de la democracia. Emplean individuos con extraordinario coraje y altruismo, quienes arriesgan sus vidas en conflagraciones y purulentos asentamientos para el engrandecimiento de la humanidad. Sostienen los más altos valores de civilización: conocimiento, belleza, caridad y libertad”

Herzlinger, Regina, 1995, Financial Accounting and Managerial Control for Non-Profit Organizations, Southwestern.

En este capítulo presentaremos una introducción general a la Sociedad Civil y a las Organizaciones Sin Fines de Lucro que la componen. Acordaremos el uso de determinada terminología y analizaremos algunas teorías reconocidas acerca del origen de estas organizaciones. Finalmente repasaremos las etapas históricas más importantes que han llevado a la conformación actual de la Sociedad Civil en la Argentina.

1.1 Que entendemos por Organizaciones Sin Fines de Lucro

Históricamente, uno de los problemas más comunes que enfrenta el sector sin fines de lucro es la dificultad de definirlo y describirlo adecuadamente. Por ello, es imprescindible establecer definiciones generales uniformes para cualquier tipo de investigación o estudio comparativo. Basta simplemente ver la enorme variedad de formas organizativas que adoptan los seres humanos al intentar organizarse social, económica y políticamente, para comprender la necesidad de agruparlas en unidades funcionales que permitan un mejor análisis.

Más allá de las diferencias entre formas organizativas particulares, nos hallamos acostumbrados a reconocer dos grandes grupos de organizaciones: aquellas que forman parte del mercado y las que forman parte del estado.

El Mercado se compone de todas aquellas organizaciones, comercios, empresas o personas individuales que desarrollan una actividad profesional, comercial, industrial, de producción o de servicios que tienen por finalidad generar un excedente económico para su propio beneficio.

El Estado consiste en el conjunto de los órganos de gobierno del país y en la Argentina se divide en:

Según su función:

- Ejecutivo
- Legislativo
- Judicial

Según su alcance o ámbito de actuación:

- Nacional
- Provincial
- Municipal

A diferencia del mercado y del estado, el sector sin fines de lucro no es tan claramente reconocido. De hecho, persisten graves discrepancias entre las múltiples definiciones acerca de cuáles organizaciones están realmente incluidas en el mismo y cuáles no. La ausencia de una definición lo suficientemente clara, concreta y funcional, es la principal causa de la desinformación general que rodea a este sector. De hecho, muchas veces la forma más sencilla de definir el Tercer Sector es justamente por un criterio de exclusión, es decir por lo que el Tercer Sector no es:

*El Tercer Sector se compone de todas
aquellas organizaciones que no son
parte ni del Estado ni del Mercado.*

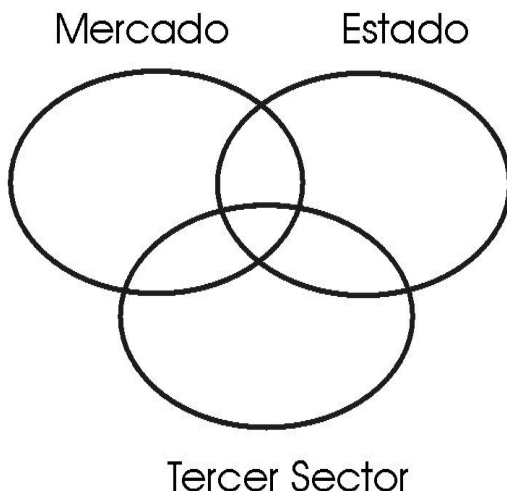


Gráfico 1: Mercado, Estado y Tercer Sector

La clásica representación gráfica de los tres sectores nos señala un aspecto importante de los mismos: ninguno es totalmente independiente. Si bien existen porciones del estado, mercado y tercer sector que operan en forma independiente a los otros dos sectores, muchas organizaciones se encuentran en espacios comunes entre dos de estos sectores o inclusive los tres.

El problema de la terminología

Antes de intentar profundizar en las diversas definiciones del sector sin fines de lucro, es necesario despejar el primer problema que afecta gravemente al mismo: el caos de

terminología que se usa para describirlo. Este problema se presenta a la hora de referirse al sector en general pero, sobre todo, cuando se hace referencia a las organizaciones en sí. Al referirse al sector en general, se utilizan:

Tercer Sector:

Este término hace referencia a la separación del estado y del mercado, como se explicó anteriormente. Siempre y cuando se admita la presencia de organizaciones intermedias dentro de este sector, el término es totalmente correcto.

Sector Sin Fines de Lucro (o Sector No Lucrativo):

Junto con el anterior, constituyen los dos mejores términos para referirse al sector. La diferencia está en que este término se refiere a la imposibilidad de repartir, entre sus dirigentes, cualquier superávit generado por la organización.

Para hablar de las organizaciones en sí, la terminología correcta consiste en⁵:

Organizaciones sin fines de lucro (OSFL):

⁵ En este trabajo se usarán, indistintamente, los términos Organizaciones sin fines de lucro (OSFL) u Organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Este término identifica clara e inequívocamente a las organizaciones que componen el Tercer Sector. La definición se realiza a partir de una limitación legal/económica.

Organizaciones de la sociedad civil, o sociales (OSC):

Igualmente adecuado, estos términos definen a las organizaciones en función de sus constituyentes y de la finalidad que las mismas persiguen.

En cuanto a la terminología utilizada incorrectamente, los errores más comunes que vemos son:

Organizaciones No Gubernamentales (O.N.G.'s):

Este término debe ser el más incorrectamente usado en la historia de las organizaciones sin fines de lucro. Esta confusión es particularmente notable, sobre todo, en los países en vías de desarrollo (Salamon & Anheier, 1992). El problema radica en que las ONG son realmente un subconjunto (y de hecho bastante pequeño) de las organizaciones sin fines de lucro. Las ONG aparecen con gran fuerza en la década del 70 y, años después, la terminología cobró amplia aceptación popular, a tal punto que se llegó a confundirse con un sinónimo de OSFL.

Las ONG son aquellas organizaciones que se encuentran ligadas a la promoción del desarrollo social o la defensa de derechos, por ejemplo: derechos humanos, derechos civiles,

discriminación, protección del medio ambiente, etc. Para ello suelen reivindicar derechos colectivos frente al Estado o a las empresas privadas, denunciando las malas prácticas que cualquiera de estos sectores lleve a cabo.

Por este motivo, las ONG suelen remarcar claramente su independencia del estado y, en muchos casos, también del Mercado. Es probable que la raíz de la confusión radica justamente aquí: al enfatizar su independencia de estos dos sectores, se puede confundir con la totalidad del tercer sector, la cual no es, ni remotamente, totalmente independiente del estado ni del mercado.

Para ilustrar con un ejemplo, Greenpeace es un claro caso de ONG (la cual por supuesto también es una OSFL). Por el contrario, la Unión Industrial Argentina (UIA) es una OSFL que no puede considerarse una ONG.

Organizaciones o entidades intermedias:

El error más frecuente cuando se escucha el término Organización o Entidad Intermedia, es pensar que el término se refiere a “intermedia” entre la Sociedad en general y el Estado, cuando realmente se refiere a que son organizaciones “intermedias” entre la sociedad civil organizada y el Estado.

Definición: Las Organizaciones o Entidades Intermedias son aquellas que se conforman como Organizaciones de la Sociedad Civil pero poseen un determinado apoyo y un

marco regulatorio específico desde un determinado nivel de gobierno, Municipal, Provincial o Nacional, más allá de los requisitos generales para las Organizaciones Sociales en general. (Salamon, L. & Anheier, H. 1992. Roitter, M y González Bombal, I. 2000. Beaumont, S. 2004.)

El clásico ejemplo de Organizaciones Intermedias lo constituyen las Sociedades de Fomento. Obviamente son OSFL (constituidas casi exclusivamente como Asociaciones Civiles), pero también son Intermedias ya que, según la Ley Orgánica de Municipalidades (Nº 6769/58), en su artículo 27º (Texto según Dec-Ley 9117/78), inciso 27, se establece que “corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar el funcionamiento de comisiones o sociedades de fomento.” Es decir que estas Sociedades de Fomento pueden considerarse Entidades Intermedias a nivel Municipal.

A nivel nacional, un ejemplo de Entidades Intermedias lo constituyen las Bibliotecas Populares, ya que su financiamiento se halla sustentado en la Ley Nº 419 del 23 de septiembre de 1870.

Un ejemplo más novedoso lo constituyen las Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Estas Organizaciones fueron creadas por la Ley provincial 12.154 (1998) (Ley de Seguridad Pública) y se constituyen como Simples Asociaciones (por qué no gozan de personería Jurídica, tal como establece el Código Civil de la República Argentina en su Artículo 46) de segundo grado. Lo que las

convierte en Intermedias es el hecho de haber sido creadas por esta ley y, además, las atribuciones que se reserva el Ministerio de Seguridad de la Provincia para “intervenir” tanto en su accionar público como en su funcionamiento interno.

Definición estructural / operacional

Como se indicó anteriormente, a la hora de definir el Tercer Sector siempre se habla de organizaciones. Es decir que el Tercer Sector se compone de organizaciones y por lo tanto lo primero que debemos hacer es definir cuáles son las características que debe tener una organización para ser considerada como parte del Tercer Sector.

Para ello es sumamente útil la definición estructural / operacional elaborada por Salamon y Anheier (Salamon, Anheier. 1992) en el marco del Proyecto Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro de la Universidad Johns Hopkins. Esta definición establece cinco criterios que deben cumplir las Organizaciones para ser consideradas parte del Tercer Sector. Estas organizaciones deben ser:

- **Estructuradas:** Deben tener cierto grado de formalidad (por ejemplo Estatuto, Acta Constitutiva, reuniones periódicas, etc.) aunque no es necesario que tengan personería jurídica.

- **Privadas:** Deben estar formalmente separadas del Estado, aunque esto no implica que no puedan recibir subsidios u otras ayudas del Estado.
- **Sin Fines de Lucro:** Es decir que toda ganancia generada por la organización se reinvierta en cumplimiento con su misión y no se distribuya ente sus directivos.
- **Autogobernadas:** Deben tener la capacidad de tomar sus propias decisiones en cuanto a su gobierno y sus actividades sin la intervención de entidades externas.
- **Voluntarias:** Debe existir libertad para asociarse.

1.2 El origen de las Organizaciones de la Sociedad Civil

¿Por qué existen las organizaciones sin fines de lucro? Esta es la primera pregunta que debemos contestar si pretendemos comprender la conformación, funcionamiento y evolución de las Estructuras de Gobernanza en las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina.

Las causas del surgimiento de estas organizaciones se ha venido estudiando hace tiempo y en muchas partes del mundo; más allá de las características distintivas de cada país, y para el caso de cada región dentro de los mismos, se

han podido detectar características comunes que explican la emergencia y el desarrollo del sector sin fines de lucro. Hoy en día, se reconocen cinco principales teorías que intentan explicar el origen de estas organizaciones.

Teoría de las fallas del mercado y del estado

La teoría de las fallas del mercado y del estado es la más conocida y una de las más aceptadas. Esta teoría fue desarrollada por el economista Burton Weisbrod para intentar reconciliar la persistencia de las organizaciones sin fines de lucro con la teoría económica clásica (Weisbrod, 1977).

El punto de partida de esta teoría consiste en las “fallas” del mercado a la hora de producirse una cantidad suficiente de bienes públicos. Los bienes públicos son bienes que están disponibles para todos, independientemente del hecho de haber pagado ó no por ellos. Ejemplos de estos bienes son: la iluminación de las calles, un medio ambiente sin contaminación, la seguridad para todos los ciudadanos, etc.

De hecho, la economía clásica no solo reconoce esta limitación por parte del mercado sino que es ésta la principal justificación para la existencia del estado. Pero a su vez, el estado también presenta limitaciones a la hora de producir suficientes bienes públicos. La causa de esto, según Weisbrod, radica en la decisión de cuáles deben ser los bienes públicos producidos y en qué cantidades. En las sociedades democráticas estas decisiones reflejarán las preferencias del

votante promedio, dejando a muchos con necesidades no cubiertas.

Ante esta situación de insatisfacción de necesidades por una parte de la población, ellos recurrirán a las organizaciones sin fines de lucro para que provean aquellos bienes públicos que ni el mercado ni el estado están en condiciones de proveer.

Teoría de la oferta

Esta teoría utiliza la teoría de las fallas del mercado y el estado como punto de partida, afirmando que estas fallas son condiciones necesarias pero no suficientes para el desarrollo del sector sin fines de lucro. De acuerdo con la teoría de la oferta, la segunda condición necesaria es la aparición de personas con la iniciativa de crear organizaciones sin fines de lucro para satisfacer esta demanda. Estas personas son los “emprendedores sociales” (James, 1987).

La teoría sostiene, además, que aparecerán mayor cantidad de “emprendedores sociales” en aquellas sociedades donde existe una fuerte competencia entre religiones, debido a que cada una de éstas se esforzará más para atraer a mayor cantidad de adherentes.

Sin embargo, el aspecto causal de la pluralidad religiosa no parece, por sí sólo, ser justificación para la aparición de una mayor cantidad de “emprendedores sociales”, ya que en la

Argentina ha existido, históricamente, un predominio muy grande de la Iglesia Católica y, no obstante, han abundado los “emprendedores sociales”.

Teoría de la confianza

Al igual que la anterior, esta teoría también toma como punto de partida a las fallas del mercado y el estado, pero enfatiza el aspecto de credibilidad de los oferentes por sobre la oferta en sí. Se basa principalmente en el fallo contractual, proveniente de las asimetrías de información que existen, entre los consumidores y los proveedores. Esta asimetría puede deberse a variados factores, como por ejemplo que, quien contrata un servicio no es quien lo utiliza (el caso de la educación de nuestros hijos), que el servicio sea difícil de evaluar por el usuario (prestaciones médicas complejas), etc. (Krashinsky, 1986). Al no poder, el consumidor, evaluar satisfactoriamente el producto o servicio, es razonable basar su decisión en la confianza que le inspira la organización proveedora del mismo.

Como las organizaciones sin fines de lucro se encuentran imposibilitadas de distribuir sus ingresos entre sus directivos, este factor llega a constituirse en un criterio de valor agregado para la provisión de productos o servicios por parte de la organización. Además, esta limitación ocasiona que las personas que se involucran en las organizaciones sin fines de

lucro no lo hagan simplemente por un beneficio económico (Hansmann, 1987).

Teoría de la interdependencia

Las teorías planteadas hasta aquí suponen que la relación entre las organizaciones sin fines de lucro y el estado es conflictiva y competitiva. De acuerdo con esta visión, el desarrollo del sector sin fines de lucro se debe, en el mejor de los casos, a las limitaciones inherentes del estado y, en el peor de los casos, a la imposibilidad por parte del estado, de satisfacer todas las necesidades de una sociedad pluralista.

Sin embargo, este “paradigma de conflicto” no es la única manera de interpretar la relación del sector sin fines de lucro y el estado. A la par de los potenciales motivos de conflicto, se encuentran potenciales elementos de cooperación mutua e interdependencia. Inclusive, es altamente probable que estos últimos dominen la relación (Salamon, 1987).

Bajo determinadas circunstancias, al estado le resulta más conveniente delegar en las organizaciones sin fines de lucro determinadas prestaciones. Por esto, al incrementar la inversión social, el estado crearía las condiciones para un mayor desarrollo del tercer sector.

Teoría de los orígenes sociales

La teoría de los orígenes sociales del sector sin fines de lucro (Salamon & Anheier, 1996-1998) propone una relación entre los sistemas de gobierno (siempre dentro de modelos democráticos) y el resultante tamaño del tercer sector. Plantea, por ejemplo, que en estados con modelos liberales o social demócratas, el tamaño del tercer sector variaría en forma inversamente proporcional con la magnitud del gasto estatal en promoción social. En cambio, en regímenes corporativistas o estatistas la relación será directamente proporcional, aumentando el tamaño del tercer sector a medida que aumenta el gasto estatal.

	Tamaño del 3er Sector		
		Bajo	Alto
G a s t o Estatal en Bienestar Social	Bajo	Estatista	Liberal
	Alto	S o c i a l Demócrata	Corporativista

Gráfico 2: Modelos de Conformación del Tercer Sector

1.3 Breve Historia de la Sociedad Civil en Argentina

Para poder comprender la evolución de las organizaciones sin fines de lucro en Argentina, es importante partir de la historia de la conformación de este sector. Tal como afirma Hansmann: *“Sólo podemos llegar a entender a las instituciones sin fines de lucro contemporáneos -y seguramente sólo podemos poner a prueba nuestra comprensión de esas instituciones- comparándolas con otras instituciones o con instituciones similares en diferentes contextos. La historia es una fuente muy importante para este tipo de comparaciones, y una que no se ha explorado con la atención que merece.”* (Hansmann, 2000)

La Iglesia en el período colonial

El origen de las organizaciones sin fines de lucro en Argentina comienza en la época colonial, mucho antes del período de la Independencia, por lo cual **su existencia es anterior a la consolidación del Estado**, en el Siglo XIX. Lo primero que surge es la enorme importancia de la Iglesia Católica, debido fundamentalmente a las características de la colonización española de América.

Por un lado estaban las acciones asistenciales de las parroquias y congregaciones religiosas como los franciscanos, dominicanos y jesuitas y por otro las

instituciones asistenciales independientes. Las instituciones más importantes eran las capellanías (donaciones de dinero o bienes otorgadas por un particular a una institución eclesiástica a cambio de que la institución celebrara un cierto número de misas), las cofradías (reuniones de fieles que auxiliaban al clero en el sostenimiento del culto) y las hermandades (asociaciones basadas en la igualdad y el mutuo auxilio que tenían un fin piadoso). (Campetella, A. y González Bombal, I. 2000)

Dentro de estas congregaciones religiosas, los jesuitas, a través de la Compañía de Jesús, fueron quienes lideraron la creación de organizaciones de bien público sin fines de lucro como por ejemplo aquellas dedicadas al desarrollo de la educación. A esta congregación se le atribuye la creación de la primera Fundación Argentina, la Universidad Real y Pontificia de Córdoba del Tucumán, fundada en 1613 por el Obispo Trejo y Sanabria⁶ en tierras que pertenecían a la Compañía de Jesús. (Cocca, A. 1981)

Dentro de las hermandades, existió una que fue particularmente importante: la Hermandad de la Santa Caridad, fundada en 1727 por Don Juan Alonso González, un vecino que, aportando sus fondos personales, pidió autorización al Obispo y al Gobernador para fundar una

⁶ Realmente hubo dos fechas en las cuales se fundó esta Universidad: por acto entre vivos a través de su donación del 19 de Enero de 1613 y por disposición de última voluntad, según lo expresa en su testamento del 14 de Diciembre de 1614.

institución que enterrase a los muertos provocados por una gran epidemia. Seis años después González tomaría los hábitos. Hacia 1741 la Hermandad tuvo problemas con los párrocos de la ciudad, que le iniciaron un pleito, “porque disminuían sus ganancias con las inhumaciones gratuitas que realizaban.” El Obispo, entonces, suspendió el permiso de entierro a la Hermandad. (Thompson, A. 1994)

Debido a esta oposición de un grupo de párrocos, deja de realizar los entierros de pobres y reos ejecutados y se dedica a prestar servicios médico-asistenciales a los más necesitados. Así crean el Hospital de Mujeres, la Casa de Huérfanos y la Casa de Niños Expósitos. La Hermandad tenía bastante independencia de la jerarquía eclesiástica católica aunque aceptara al Obispo como autoridad. Varios autores coinciden en señalar que entre las distintas órdenes y congregaciones se plantean serios problemas de competencia por jurisdicciones, superposición o dispersión de esfuerzos y una falta total de coordinación general u orientación para el trabajo.

Otras organizaciones de bien público que existían eran los montepíos, a los que se puede considerar como una forma histórica del mutualismo y primer antecedente del seguro de supervivencia en las colonias hispanoamericanas. Los montepíos se definen como “instituciones que tienen fondos, cajas o depósitos de dinero formados con descuentos hechos a los empleados para auxiliarlos en su vejez o enfermedad, pensionar a sus viudas o huérfanos.” (Benegas Lynch, A. y Krause, M. 1998)

La consolidación del Estado y su inmediata intervención en las organizaciones de la sociedad civil

Al lograrse la independencia de la Corona Española el nuevo gobierno comenzó a recortar ciertas atribuciones de la Iglesia Católica. Por ejemplo se le quitó el control a organizaciones asistenciales como orfanatos o asilos y algunas instituciones fueron expropiadas y disueltas, como la Hermandad de la Santa Caridad, disuelta en 1822.

En 1823, el gobierno de Buenos Aires convocó a las damas de la alta sociedad para constituir la **Sociedad de Beneficencia**. Dicha institución tenía como misión “la dirección e inspección de las escuelas de niñas, de la Casa de los Expósitos, la Casa de Partos públicos y ocultos, del Hospital de Mujeres, del Colegio de Huérfanas...” Esta Sociedad estaba integrada por esposas y parientes próximos a los grandes terratenientes, comerciantes, y propietarios de la ciudad y provincia de Buenos Aires y se hallaba presidida por la Primera Dama.

Esta segunda etapa es marcada por el comienzo de lo que sería una práctica reiterada a lo largo de la historia: la intervención del estado en las organizaciones de la sociedad civil. Para ilustrar este escenario, nada mejor que citar el trabajo “En defensa de los más necesitados,” de Benegas Lynch y Krause⁷:

⁷ Páginas 50-52

“A partir de 1810, pero mucho más a partir de 1823, el gobierno comenzó a realizar intentos por intervenir de manera más decidida en los problemas sociales procurando retirar la atención a los mismos de las manos exclusivas de las órdenes religiosas, aunque sin asumir directamente el control sino delegándolo a una variedad de figuras jurídicas de carácter civil y privado.

El primer intento fue llevado a cabo por el Directorio de 1815. A través de un proyecto aprobado por el Cabildo, quita de las manos de los padres Bethlemitas el manejo de los hospitales y los transfiere a unas Juntas Civiles creadas en su reemplazo, de ahora en más encargadas de su administración y régimen. Los padres mencionados “quedan por ahora en calidad de meros sirvientes del hospital” (artículo 9º del decreto del director Alvarez, firmado también por su secretario Gregorio Tagle, 11/09/1815).

Luego Rivadavia, siendo primer ministro del gobierno de Martín Rodríguez, iría mucho más a fondo en el impulso al proceso de secularización del Estado. En 1822 el gobierno sancionaba la Ley de Reforma del Clero mediante la cual se abolía el fuero personal eclesiástico y los diezmos, se disponía la supresión de las Casas Regulares Bethlemitas, se confiscaban todos los

inmuebles y muebles, los que pasaban a manos del estado, y se obligaba a los preladados de las comunidades religiosas a rendir cuentas al gobierno sobre la administración de los bienes y las rentas comunitarias. En el mismo año también se suprime la Hermandad de la Santa Caridad, con lo que se termina de desmontar el esquema institucional religioso de la asistencia social de la época colonial.

En reemplazo de ello, Rivadavia, ahora presidente, crea la Sociedad de Beneficencia en 1823 como modelo original de entidad privada creada por el estado para cumplir funciones públicas.

En nuestra historia se encuentra desde muy temprano una suerte de “beneficencia compulsiva” que se originara, como se dijera, en épocas coloniales, y se trata de la creación por parte del Estado, y con fondos fiscales, de instituciones de “caridad”. Esto no debería considerarse como beneficencia, ya que se trataba de fondos obtenidos compulsivamente y no entregados en forma voluntaria; en términos modernos vendría a ser como dejar en manos de ciertos individuos, o “concesionar”, la atención a los más necesitados...

Como mencionáramos anteriormente su origen está claramente identificado con un impulso estatal para relevar en las tareas de

beneficencia a la Iglesia Católica y a otras órdenes religiosas. Una vez puesta en marcha, sus propios miembros se ocuparon de bregar cada vez con mayor ahínco por la autonomía del estado, aunque sin renunciar al apoyo financiero oficial y, aún más, exigiéndole al estado el deber de apoyarla.

Durante sus primeros años de existencia la Sociedad de Beneficencia ejerció el monopolio total de las actividades de beneficencia.”

En los términos actuales, **la Sociedad de Beneficencia puede ser considerada la primera Entidad Intermedia.**⁸

Los inmigrantes: Mutuales, Hospitales, Colegios y Clubes

Las sociedades de Socorros Mutuos eran asociaciones entre individuos que buscaban objetivos comunes como brindarse protección y ayuda recíproca en casos de necesidad imprevista, como enfermedad, invalidez, etc. Inicialmente se constituyeron a través de colectividades de inmigrantes, principalmente italianos, españoles y franceses. Posteriormente también se constituyeron sobre la base de la profesión, la afinidad política, y otros factores. Más allá de la variable que agrupaba a sus integrantes, estas organizaciones se basaban en el concepto de prevención, como señala Emilio

⁸ Ver la definición presentada en el punto 1.1

Coni, las mutuales “se ocupan especialmente de los seguros contra los enfermos y contra la invalidez por enfermedad crónica o por vejez, de los seguros contra accidentes de trabajo y sobre la vida.” (Coni. 1918).

Similarmente se expresa María Inés Passanante, quien afirma que “Los iniciadores de la mutualidad en la Argentina fueron en realidad los inmigrantes. Los datos censales muestran que la aparición de las sociedades de socorros mutuos coincidió con la llegada de los extranjeros. El desarrollo de entidades de ayuda mutua sobre la base de las colectividades extranjeras respondió a la necesidad de asociación de los inmigrantes con miras a la ayuda mutua y la defensa.” (Passanante. 1987)

Como ejemplo de algunas de las primeras sociedades de Socorros Mutuos, pueden citarse:

- Sociedad Italiana del Plata (1825)
- L’Union et secours mutuels (1854)
- La sociedad ‘San Crispín’ (gremio de la industria de calzado) (1856)
- Tipográfica Bonaerense (1857)
- La Catalana (1857)
- La Asociación Española de Socorros Mutuos (1857)
- Sociedad de Socorros Mutuos Unione e Benevolenza (1858)
- La Francaise (1859)
- La Società Nazionale Italiana (1861)

- Sociedad de Socorros Mutuos de Empleados de Correos y Telégrafos (1898)
- Sociedad Bienhechora Cosmopolita de Socorros para Enfermos (1903)

En cuanto a la cantidad de sociedades de Socorros Mutuos que existían, de acuerdo con Emilio Coni (Coni. 1918), y basándose en el Tercer Censo Nacional de Población de 1914, se registran 1202 organizaciones, de las cuales había:

- 463 italianas con 166.086 socios
- 250 españolas con 110.040 socios
- 181 cosmopolitas con 150.004 socios
- 172 argentinas con 65.188 socios
- 92 francesas con 12.311
- 44 de diversas nacionalidades con 4.008 socios

Además de las sociedades de Socorros Mutuos, las comunidades de inmigrantes también se ocuparon de los suyos mediante la fundación de hospitales comunitarios.

El hospital Británico

En dos avisos publicados en el periódico “The British Packet and Argentine News” del 15 y 22 de Diciembre de 1827, anunciaba que la “British Philanthropic Institution” invitaba a miembros de la comunidad a reunirse el próximo 24 (víspera de navidad) en el Hotel Faunch’s para contribuir a organizar

los “servicios médicos de la comunidad.” La “British Philanthropic Institution” pasaría a llamarse “British Friendly Society” el siguiente año y, en 1840, cambiaría una vez más su nombre por el de “British Medical Dispensary.”

Fueron integrantes de esta organización que, en 1844, emitieron una circular que manifestaba: “Debemos una profunda deuda de gratitud a las administraciones de los Hospitales Argentinos por la buena voluntad que han demostrado al recibir a nuestros compatriotas, pero no puede parecernos justo ni correcto, como Cristianos y súbditos Británicos, seguir siendo una carga para la generosidad de otros. Bajo estas circunstancias, se apela a todos los súbditos Británicos en Buenos Aires para que asistan en establecer, en conjunto con la “Medical Dispensary,” una enfermería u hospital con todo el equipamiento necesario para alcanzar exitosamente este propósito.” (Graham-Yooll, A. 1999)

De acuerdo con su sitio institucional, “El Hospital Británico fue fundado en 1844 por un grupo de residentes británicos en Buenos Aires, liderados por el reverendo Barton Lodge, con el fin de asistir a los miembros de la comunidad con menores recursos y así liberar el erario público de sus gastos de internación en hospitales municipales.”⁹

El hospital Francés

⁹ <http://www.hospitalbritanico.org.ar/web/es/institucional/mision-y-vision> (15 febrero de 2012)

En 1832, por iniciativa del Cónsul de Francia, se funda la Sociedad Filantrópica Francesa del Río de la Plata que posteriormente se agrupa con la Sociedad Francesa de Beneficencia. En 1842 la sociedad (en ese entonces sociedad de socorros) alquiló una sala de auxilios en Buenos Aires. En el año 1844 fundó su hospital de 12 camas en la calle Independencia. En 1847 la Sociedad trasladó el establecimiento a la calle Libertad entre Córdoba y Paraguay y recién en 1887 se inauguró el edificio que ocupa actualmente en la calle La Rioja, entre Estados Unidos y General Urquiza sobre un predio de 15.000 m² de superficie. Además del Hospital Francés, la Sociedad sostiene un asilo nocturno y un asilo para ancianos en Nuñez. La Sociedad Filantrópica Francesa contaba al comenzar el siglo con seis mil socios franceses, hijos de franceses, belgas y suizos establecidos en la Argentina, que contribuían su cuota mensual de \$ 1 m/n. El Hospital atendía gratuitamente a los socios que pagan la cuota mensual y a los indigentes con la admisión otorgada por el Presidente de la Sociedad. El promedio de indigentes era aproximadamente del 30% del total de enfermos asilados. (Benegas Lynch, A. y Krause, M. 1998)

El hospital Italiano

“El 12 de Marzo de 1854 se colocó la piedra fundamental de la primera sede del Hospital Italiano, en presencia del gobernador de la Provincia de Buenos Aires don Pastor Obligado y en nombre de Su Majestad el Rey de Cerdeña

Vittorio Emanuele. El terreno estaba ubicado en las actuales calles Bolívar y Caseros, debido a que La Boca y Barracas eran los centros con más inmigrantes italianos. De esta manera, se cumplió el sueño de distintas personalidades de la comunidad, que en 1853 habían creado la Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires con el objetivo de fundar un hospital que asistiera a los inmigrantes de esa nacionalidad.”¹⁰

El hospital Español

El 20 de noviembre de 1857 se funda la Sociedad Española de Beneficencia con el objeto principal de crear, sostener y fomentar un hospital para la comunidad. Menos de dos años más tarde, el Hospital Español se funda en 1859.¹¹ Esta sociedad tiene por objeto además “Establecer un consultorio con medicinas gratis para los pobres y enfermos que puedan asistirse en sus domicilios; Repatriar a los enfermos crónicos procedentes del hospital y a los españoles que hayan quedado inútiles para el trabajo; Fundar un asilo para enfermos crónicos; Fundar un panteón en un cementerio de la capital y Fundar un asilo para educar a los hijos huérfanos de los españoles pobres.” (Coni. 1918).

El hospital Alemán

¹⁰ http://www.hospitalitaliano.org.ar/archivos/noticias_archivos/37/documentos/37_ItalianoSEP.pdf (15 febrero de 2012)

¹¹ http://www.hospitalespanolar.com.ar/NuevaPagina/public_html/HE/index.htm (15 febrero de 2012)

El Hospital Alemán surgió de la iniciativa de miembros de la Sociedad Alemana de Socorros Mutuos “Deutscher Krankenvereins” y otros representantes de la comunidad, en una reunión que tuvo lugar el 20 de Agosto de 1867 donde manifestaron el deseo de fundar un hospital para la colectividad. A tal efecto fundaron una “Sociedad de Hospitales” a fin de comenzar los trabajos organizativos del proyecto en cuestión. El Hospital Alemán fue inaugurado el 14 de abril de 1878. (Benegas Lynch, A. y Krause, M. 1998)

De acuerdo con su sitio institucional, definen sus inicios de la siguiente manera: “Más de 140 años de historia: Por esos tiempos hubo una epidemia de cólera que llegó a Buenos Aires e hizo sentir más profundamente su necesidad. La epidemia pasó y la respuesta de la comunidad alemana fue construir un hospital. Desde entonces el Hospital Alemán no paró más, acompañando la historia. Como Asociación Civil sin fines de lucro, el Hospital Alemán, tiene a la honestidad y calidad médica como objetivos principales. La Comisión Directiva está compuesta por personas destacadas que pertenecen a las colectividades de habla alemana en la Argentina y tienen a su cargo el control y el destino del Hospital.”¹²

La educación

¹² <http://www.hospitalaleman.com.ar/hospital/historia.htm> (15 febrero de 2012)

Un grupo de organizaciones sin fines de lucro que normalmente se pasan por alto en los trabajos más importantes sobre los orígenes de estas organizaciones, son aquellas instituciones educativas, formadas por y para las diversas colectividades de inmigrantes. Pocos contemplan que, colegios que fueron fundados no solo como un instrumento para proveer, a los hijos de los inmigrantes, de una educación que contemple las tradiciones e idiosincrasia de la comunidad sino como contención para aquellos que no contaban con recursos suficientes para lograr este propósito, hoy se desarrollan como reconocidas Asociaciones Civiles luego de transcurridos más de 170 años.

De las organizaciones que hoy perduran, las principales tienen origen Británico, aunque la mayoría de las comunidades formaron sus propias instituciones educativas. Algunas de las más importantes fueron:

St. Andrew's Scots School / Escuela Escocesa San Andrés (1838)

“La Escuela Escocesa San Andrés fue fundada por un grupo de inmigrantes escoceses que deseaba educar a sus hijos en su propio idioma, cultura y fe religiosa. El 1º de septiembre de 1838, trece años después de haber llegado abrieron una pequeña escuela en la iglesia presbiteriana de la calle Piedras 55, en la ciudad de Buenos Aires. Al principio los alumnos fueron solamente niñas, pero no tardaron en aceptar también

varones. Los fundadores buscaban integrar la fe y la práctica de la religión cristiana con la excelencia académica, considerando la educación como un instrumento de formación moral que apunta a su fin más elevado cuando no se limita a ejercitar la mente, sino se dedica a formar opiniones, predisposiciones y hábitos.

En 1885 el edificio de la capilla escocesa debió ser demolido por la obra de extensión de la avenida de Mayo. La escuela, que ya estaba creciendo, fue mudada al barrio de Constitución, a Ituzaingó 1026, donde según se anunciaba con orgullo, asistían 135 alumnos de varias nacionalidades: escoceses, ingleses, irlandeses, franceses, españoles, italianos y argentinos. Al mismo tiempo, la capilla se mudó a la calle Belgrano y Perú, donde todavía se encuentra. Algunos de los directores más recordados de aquellos primeros tiempos fueron el Reverendo William Brown, el Reverendo James Smith y, durante un breve lapso, Alexander Watson Hutton, quien es conocido en general dentro de la historia argentina como el pionero del fútbol del país. En 1947, siguiendo la continua migración de la comunidad angloparlante hacia los suburbios del norte de la ciudad, la escuela se mudó a Olivos. El edificio de Nogoyá 550 fue inaugurado como una escuela para varones únicamente.

Con el correr de los años la presencia de la institución se afirmó en la comunidad argentina en general y, con el objetivo de enseñar la lengua inglesa a quienes no la hablaban en su casa, en 1963 se abrió en Olivos un jardín de infantes en inglés. La Escuela Escocesa San Andrés para niñas comenzó a funcionar en 1966 con la misión de preparar

a las jóvenes para que emprendieran las carreras que ellas mismas eligieran. En 1980 se decidió volver a la educación mixta y se inauguraron la escuela de varones y la de niñas. Ese mismo año se inauguraron en Punta Chica otra escuela primaria y un jardín para responder al crecimiento del alumnado.

En 1988 la institución decidió avanzar al campo de la educación superior y abrió la Universidad de San Andrés. El objetivo de este nuevo proyecto fue aportar nuevas ideas a ese campo de la Argentina y ofrecer una educación amplia y exigente a un estudiantado diverso y talentoso.”¹³

Barker College (1897)

“Los comienzos del Colegio fueron en el año 1897 como resultado de la unión de dos proyectos: por un lado, un grupo de residentes de habla inglesa en Lomas de Zamora había constituido el Lomas School Committee, con el fin de concretar la aspiración de fundar un colegio para sus hijos, al estilo de los “public schools” que conocían; por otro lado, el Ferrocarril del Sud (ex-línea Roca), obra de empresas inglesas, por una disposición de las autoridades, decidió crear el Barker Memorial Hall con un aporte inicial de 2000 libras esterlinas. Este aporte fue creado en honor al británico Charles Oxtoby Barker, quien fue, por más de un cuarto de siglo, un alto empleado de dicha empresa. El Colegio fue mixto hasta 1914, de niñas exclusivamente entre 1915 y

¹³ http://www.sanandres.esc.edu.ar/ver_link.asp?link=26,about,42,02 (16 febrero de 2012)

1973, y mixto nuevamente a partir de 1974. Fue el Barker Memorial School hasta 1903, Lomas Academy entre 1904 y 1914 y finalmente Barker College a partir de 1915.”¹⁴

Colegio Goethe (1897)

El Colegio Goethe, fundado en 1897, pertenece a la Asociación Escolar Goethe, asociación civil sin fines de lucro integrada por los padres de sus alumnos, y cuenta con el apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania. Es una institución que, focalizándose en la enseñanza del idioma alemán, cumple con los planes y programas de estudios argentinos, como así también con los programas vigentes en la República Federal de Alemania.

St. George's College (1898)

“En 1895 el Reverendo J T Stevenson, un pastor anglicano nacido en Sudáfrica y educado en el Colegio San Agustín de Canterbury, recibió la propuesta de hacerse cargo de la Iglesia Anglicana de Todos los Santos en Quilmes, donde “residían 2000 feligreses y había muchas oportunidades para desarrollarse.” Muchos años después contó que la información que le habían dado era errónea. A su llegada encontró que los feligreses anglicanos eran 200 y que había pocas posibilidades de desarrollo. Por consiguiente decidió regresar a Inglaterra, pero como existía la posibilidad de

¹⁴ http://www.barker.edu.ar/esp/institucional_historia.html (16 febrero de 2012)

reunir fondos para fundar una escuela y una señora de Quilmes tenía una propiedad llamada Quinta Rooke que quería alquilar o vender, el Reverendo J Stevenson se presentó ante el Consejo Obispal, pidiendo permiso para fundar una escuela. A pesar de algunas dudas se alquiló la Quinta Rooke por dos años con opción a compra durante o al finalizar dicho lapso al precio de £5.000, pero antes de que expirara el plazo, fue adquirida gracias a la generosidad de muchas personas y empresas. El terreno era de 72.000 metros cuadrados con un edificio amplio de una planta, una pequeña casa y caballerizas. El Director junto con su familia, los alumnos, la encargada de los pupilos y las mucamas residían en el edificio, los profesores ocupaban la parte alta de la casa y el resto del personal doméstico vivía en la planta baja.

Los fundadores se propusieron abrir el Colegio siempre y cuando contaran con 20 varones, todos pupilos; pero en realidad St George's College se inauguró en 1898 con sólo seis alumnos. Esto fue posible porque el Director, que todavía era el Capellán de Quilmes, ofreció trabajar gratis y los fundadores acordaron que cualquier déficit sería cubierto con su propio dinero.

El 10 de agosto se abrió la Escuela Primaria y en marzo de 1935 Canon Stevenson se jubiló. En su discurso de despedida a los ex-alumnos dijo: “Aprovecho esta oportunidad para recordarles que no es lo que un hombre consigue lo que cuenta sino lo que es; primero debe pensar en su carácter y después en su condición, porque el que tiene carácter no debe temer por su condición, ya que es su carácter el que la

determinará. Arriesguen todo por su carácter, ya que es el más valioso capital con el que contarán.”

Canon Jackson, otro Director con muchos años al frente del Colegio, decía en 1942: “Algunos pensamos que los colegios son instituciones acumuladoras de saber; otros que son el medio para que nuestros hijos aprendan a ganarse la vida. Una verdadera escuela no es nada de eso; es donde el niño debe aprender a buscar la verdad, donde quiera que esté. Los padres envían a sus hijos acá porque quieren que se les inculquen estos principios, que sepan asumir su rol en esta república de habla hispana, de la que son leales ciudadanos. En St George's se prepara a los estudiantes para que continúen sus carreras en universidades de este país, Estados Unidos y Gran Bretaña.”¹⁵

St. Hilda's College (1912)

St. Hilda's College fue fundado en 1912 por integrantes de la Iglesia Anglicana, en la localidad de Hurlingham, inicialmente solo para niñas de la comunidad británica.¹⁶

Northlands (1920)

Northlands fue fundado el 1 de abril de 1920 por dos visionarias inglesas, Winifred M. Brightman y Muriel I. Slater, en la localidad de Olivos, al norte del Gran Buenos Aires. El Colegio abrió sus puertas con 16 alumnos (varones

¹⁵ <http://www.stgeorges.edu.ar/quilmes/Historia.html> (16 febrero de 2012)

¹⁶ <http://www.sthildas.esc.edu.ar/> (16 febrero de 2012)

y mujeres) y en poco tiempo desarrolló una sólida reputación. Tres años más tarde Northlands dejó de recibir varones y comenzó a proyectarse como uno de los mejores colegios de niñas de América del Sur. La Srta. Brightman tuvo a su cargo la conducción del Colegio durante cuarenta años, hasta 1961 cuando concluyó su actividad. Desde entonces el Colegio comenzó a funcionar como una asociación sin fines de lucro, Northlands Asociación Civil de Beneficencia, de cuyos miembros fiduciarios fue electa la primera Comisión Directiva.

La necesidad de la contención social: los clubes

De manera similar que con las escuelas, los clubes a veces no se tienen en cuenta al trazar los orígenes de las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina. Quizá debido a que, al igual que los colegios, no son instituciones de beneficencia a terceros, sino que su utilidad social se concentra mayormente dentro de la comunidad fundacional, no se debe pasar por alto el impacto de la contención social en comunidades de inmigrantes que se asentaban en el país entre mediados de los 1800 y el inicio del próximo siglo.

Para cada actividad deportiva que llegaba de la mano de los inmigrantes, prácticamente cada comunidad comenzaba a fundar sus propias instituciones deportivas. Veamos solamente, como ejemplo, los clubes relacionados con el

remo (que no es, de por sí, uno de los deportes que más masivos se hicieron):¹⁷

Buenos Aires Rowing Club (1873)

“El 10 de diciembre de 1873 algunos jóvenes (ingleses en su gran mayoría) corrieron una regata en el Tigre. Fue un acontecimiento social y deportivo al que concurrió el entonces Presidente de la República, Don Domingo Faustino Sarmiento, quien, antes de retirarse pronunció unas palabras de las que rescatamos algunos párrafos. Dijo: “Estoy deleitado con la fiesta de hoy, acaso más de lo que podéis creerme. He venido complacido como socio honorario de este Club (se refiere al “Club de Botes del Tigre” denominación adoptada por los organizadores del evento) para presenciar la inauguración de un nuevo género de diversión en este país”. Luego agregó: “Para mí, que estoy envuelto en los graves cuidados del cargo, es reconfortante venir aquí y tomar parte en estos deportes varoniles que realizan el aforismo de los antiguos: “mens sana in corpore sano”. Y añadió “Ojalá lograse entrar en la juventud argentina la imitación de este ejemplo”.

¹⁷ Es importante aclarar que se citan solamente algunas instituciones a modo ilustrativo, para ejemplificar el compromiso de las comunidades inmigrantes con la construcción del país y el gran ímpetu fundacional que poseían, ya que por la gran cantidad de instituciones que existieron y aun existen, en las diversas disciplinas deportivas, una descripción detallada excedería el objetivo del presente trabajo.

No se perdieron estas palabras orientadoras y, pocos días más tarde, el 16 de diciembre de 1873, un grupo de caballeros argentinos e ingleses se reunieron en el Café “Gymnasium”, ubicado en la calle Florida, entre Corrientes y Cuyo (hoy Sarmiento) y fundaron el Buenos Aires Rowing Club.

En 1911 el B.A.R.C abandona la zona portuaria y concentra su actividad en el Tigre, donde en 1907 había comenzado la construcción del edificio que hoy posee. Su entonces Presidente, Don Eduardo B. Madero, fue uno de los hombres que más hizo por la entidad y uno de los visionarios que intuyó el progreso del Tigre...”¹⁸

Club de Regatas La Marina (1876)

El Club de Regatas La Marina fue fundado en Buenos Aires el día 18 de julio de 1876, en un salón alquilado a la Sociedad Española La Marina con entradas por la calle Reconquista 11 y por la calle Rivadavia frente a la plaza, donde funcionaba un restaurante. El teatro Colón era administrado por la Sociedad Española La Marina y la primera secretaria funcionó en ese lugar.¹⁹

Tigre Boat Club (1888)

¹⁸ <http://buenosairesrowing.com.ar/institucion/historia> (16 febrero de 2012)

¹⁹ <http://www.clubregataslamarina.com.ar/version2/CRLM.htm> (16 febrero de 2012)

“A mediados de 1888 mientras presidía la Argentina Miguel Juárez Celman, un pequeño grupo de entusiastas deportistas británicos dejaron el “Buenos Aires Rowing Club,” club pionero del remo argentino instalado a orillas del Riachuelo en el año 1873, y decidieron crear el primer club de remo en instalarse en el “Paraje de Las Conchas.” Así nació el “Tigre Boat Club.”

Como toda organización en ciernes, los fundadores concordaron en los objetivos primarios e inamovibles, y por ello, el 17 del julio de 1888, reunidos en la Iglesia Escocesa de Perú 352, establecieron que la institución se llamaría Tigre Boat Club, “TBC,” y que debía permitir “a los socios la oportunidad de acostumbrarse en el manejo de los botes.”

La ubicación de la sede dio lugar a mucho debate. Se acordó peticionar al Gobierno una parcela apropiada ubicada a orillas del Río Tigre. El tiempo transcurrió sin respuesta alguna, de manera que dos meses después de la primera solicitud, se recurrió al Intendente de Las Conchas, quien estaba dispuesto a arrendar al Club una parcela de tierra cenagosa, aguas arriba del puente. Asimismo, un tal Mister Murray ofreció vender un terreno próximo, pero eso no prosperó. Transcurría abril de 1889 sin resultado alguno hasta que un tal Mister Goode ofreció un terreno de 1400 varas cuadradas, a orillas del Río Luján. Por fortuna, nuestros fundadores tuvieron la feliz inspiración de encontrar este ofrecimiento apetecible y pusieron manos a la obra para obtener la financiación de la compra.

Hay que reconocer que los miembros fundadores deseaban socializar exclusivamente con “súbditos de Su Majestad

Británica,” o al menos con anglosajones. Esto le dio una identidad inconfundible que perduró durante muchas décadas.”²⁰

Club de Remo Teutonia (1890)

“La historia de este centenario club, el decano de las instituciones deportivas argentino-germanas, comienza el 15 de mayo de 1890, cuando socios de origen alemán del Buenos Aires Rowing Club deciden fundar su propio club de remo de colectividad. Teutonia, es el cuarto más antiguo de los clubes de remo de la Argentina y el más antiguo de los clubes de la colectividad argentino-germana. La primera sede social se construyó en la esquina de los ríos Tigre y Luján, un amplio galpón de botes con vestuarios. En el año 1902 se agregó una construcción de madera, típica de la zona del Tigre. En el año 1932 fue reemplazada por un edificio palaciego, donde hoy tiene su sede la Prefectura Naval Argentina, Zona Delta.

Después de la 2da. Guerra mundial, el 8 de febrero de 1946 el Club de Remo Teutonia fue confiscado como propiedad del enemigo, pero gracias a una decidida actuación de todos los clubes de remo argentinos, fue restituido a sus socios el 1 de enero de 1947.”²¹

El club Canottieri Italiani (1910)

²⁰ <http://tigreboatclub.org.ar/historico.html> (16 febrero de 2012)

²¹ <http://www.rvteutonia.org/> (16 febrero de 2012)

En el año 1908, el duca Degli Abruzzi, realiza varios viajes por Argentina, en uno de ellos, pudo presenciar una regata organizada en su honor en las aguas del Delta del Paraná. El joven príncipe notó en dicha oportunidad la ausencia de los colores italianos en las insignias distintivas de las embarcaciones, lo que no condecía con la importancia y el prestigio de la comunidad italiana en la Argentina, debido a las inmigraciones que se habían ido produciendo en los últimos años. Antes de abandonar el palco oficial, el príncipe manifestó su deseo de que en el futuro esas aguas fueran surcadas también por embarcaciones con los colores del club italiano de regatas. En menos de un año con el pleno apoyo de la comunidad y la prensa italiana se realizó la primera asamblea general de adherentes de ese proyecto. El 1 de enero de 1910 el club Canottieri Italiani quedó formalmente constituido y al cabo de tres meses ya contaba con 780 socios siendo un grupo de jóvenes italianos fundadores quienes después de un intenso trabajo logístico a través de la prensa italiana, entidades de la comunidad italiana, etc., juntaron adhesiones y fondos para encarar la fundación de un club de remo italiano. Se funda así el Club Canottieri Italiani, merced a la generosidad de un grupo de socios se adquiere una fracción de terreno con la obligación de transferirlo al patrimonio del club una vez que este obtuviera la personería jurídica.²²

El Club Suizo de Buenos Aires (1912)

²² <http://tigre.galeon.com/textos/deporte/canottie.htm> (16 febrero de 2012)

“El Club nace a partir del deseo de un grupo de ciudadanos suizos residentes en la Argentina, quienes con motivo de un banquete que los reunió en los salones de la Casa Suiza de la Ciudad de Buenos Aires, el 1º de agosto de 1912, e impulsados por el discurso del señor H. Imsand, director del diario “Courrier Suisse”, decidieron fundar una entidad que permitiera y facilitara en forma permanente estrechar vínculos entre ellos, sus familiares y la comunidad suizo argentina y mantener viva la cultura de la patria lejana, dentro de un marco de actividades sociales, deportivas y culturales. Se confeccionó una primera lista de adherentes, donde más de ciento cincuenta firmas demostraron el interés de la propuesta. En el mes de septiembre se esbozaron las primeras bases y se formó una Comisión encargada de avanzar en el proyecto y profundizar los temas. La Comisión citó a Asamblea general de adherentes en diciembre de 1912, nuevamente en los salones de la Casa Suiza, y se resolvió constituir el Club, siempre que se cumplieran tres requisitos: 1) que los asociados fueran más de doscientos 2) que la cuota de ingreso fuera de \$25 y la mensual de \$ 5 y 3) que el Club tuviera buffet propio.

No se logró reunir el número mínimo de socios propuestos. Cuatro meses después, se citó a nueva Asamblea, para decidir abandonar el proyecto o cambiar las bases. Fue el entonces Ministro Plenipotenciario de la Confederación Helvética, Sr. Dunant, quien desde el principio había adherido con entusiasmo a la propuesta, quien exhortó vivamente a los presentes a no abandonar la idea, sin fijar condiciones y

teniendo en cuenta la importancia que la institución podía tener para una colectividad en aumento constante. Se aprobó la idea por aclamación y se designaron dos miembros de la Asamblea (los Sres. T. Alemann y H. Imsand) para elegir un local apropiado. Es así como el 17 de mayo de 1913, en un salón del Hotel Provence, sito en la calle San Martín 365, de la Ciudad de Buenos Aires, se reunió una Asamblea General, con la asistencia del Ministro de Suiza, Sr. Dunant, y del Sr. Hubscher, Secretario de la Legación, y 181 personas que suscribieron todas el Acta de Fundación del Club Suizo.”²³

Club de Regatas L’Aviron (1920)

“El Club de Regatas L’Aviron fue fundado el 13 de octubre de 1920, por iniciativa de un grupo de franceses, belgas y suizos, residentes en Argentina, que practicaban remo en distintas instituciones de la zona. Los fundadores eran deportistas, entre los que figuraban Francois Merelle, Pierre Bardin, Georges Roberti, Francois Mussel y Emile Lernoud (el cual fue el primer presidente), practicaban remo en distintas instituciones de la zona de Tigre. En 1921 se adquiere una fracción de terreno en la calle Lavalle sobre la costa del río Tigre donde se comienza la construcción del galpón de botes y sede para los socios.”²⁴

²³ <http://www.clubsuizobaires.org.ar/historia> (16 febrero de 2012)

²⁴ <http://www.clublavirus.com.ar/> (16 febrero de 2012)

Como puede verse en el caso de los clubes de remo, la mayoría, en sus inicios, se plantean como espacios para “mantener viva la cultura de la patria lejana, dentro de un marco de actividades sociales, deportivas y culturales.” Por ello, el impacto que tuvieron en la vida social de los inmigrantes terminó impactando en el resto de la sociedad y sentando las bases para infinidad de organizaciones asociativas futuras.

Las primeras cooperativas

A principios del Siglo XX también cobraron importancia las asociaciones cooperativas. En 1898 colonos franceses fundaron la primera cooperativa rural, de seguro contra granizo y crédito: El progreso agrícola. En áreas urbanas, el censo de 1914 registró 40 cooperativas, dedicadas principalmente a actividades de crédito y consumo. Una de las más importantes fue el Hogar Obrero, fundada en 1905 por miembros del Partido Socialista. Esta institución convocó, en 1919, el Primer Congreso de Cooperativas Argentinas, en donde se elaboró un proyecto que fue uno de los antecedentes de la Ley de Cooperativas (11.388) de 1926. Por otra parte el Museo Social Argentino fue la sede del Primer Congreso Internacional de Mutualismo y Previsión Social, en 1916. (Campetella y González Bombal 2000)

Sociedades de Fomento y Bibliotecas Populares

En la década del veinte también proliferaron otro tipo de asociaciones, relacionadas directamente con los barrios: sociedades de fomento, clubes, bibliotecas populares, etc.

En su trabajo “El tercer sector en la historia argentina,” Andrés Thompson explica así su surgimiento:

Ya entrado el siglo XX, el brusco crecimiento de la Argentina tomó otros rumbos. En la ciudad de Buenos Aires esto se expresó en una serie de cambios que lentamente fueron produciéndose. A los picos de inmigración de la primera década de este siglo, le siguieron índices muchos más bajos. Aunque luego del fin de la Primera Guerra se reanudó el flujo de inmigrantes europeos, ya no alcanzó las mismas proporciones. Hacia 1930 ya se había detenido, y comenzó a tener peso la migración interna, de las zonas rurales próximas.

Paulatinamente, el espacio urbano fue extendiéndose y haciéndose denso. Los nuevos medios de transporte (como los tranvías y colectivos), la extensión del pavimento y los loteos de tierras baldías, hicieron que muchos trabajadores abandonaran los conventillos del centro de la ciudad y se trasladaran hacia la periferia...

Los nuevos barrios fueron expresión de la existencia de los cortes y estratos que paulatinamente fueron dibujándose. Al compás de esta progresiva transformación y complejización de la sociedad fueron surgiendo nuevas formas de solidaridad y acción colectiva, coherentes con las nuevas situaciones y las nuevas necesidades. Se desarrollaron principalmente en los nuevos barrios, siendo típico de este período la proliferación de asociaciones de fomento barrial, clubes de barrio y bibliotecas populares; así como de centros y comités promovidos por partidos políticos.

Muchas veces fueron las mismas necesidades surgidas de la formación de los nuevos barrios las que promovieron la creación de sociedades. La extensión de los nuevos servicios urbanos (transportes, luz, cloacas) se realizaba lentamente, por lo que los vecinos de las zonas periféricas se vieron impulsados a organizarse para gestionarlos ante la lejana autoridad central. Por otro lado, también era necesario abrir espacios que respondieran a las demandas de recreación, educación y sociabilidad que se iban generando en el seno de la sociedad barrial.

La creación de bibliotecas populares fue una de las expresiones de la nueva sociabilidad. ... A veces mantenían una existencia autónoma y

otras se desarrollaban dentro de las escuelas, las que también funcionaban como lugares de reunión y relación entre los vecinos. Pero también denotaban el crecimiento de instituciones barriales, pues era muy común que toda sociedad de fomento o club tuviera su biblioteca; así como también la tenían aquellos centros con que los partidos políticos (en especial los socialistas) se insertaban en los barrios.

Estas bibliotecas no sólo cumplían la función de hacer circular libros. En torno a ellas se desarrollaba una serie de actividades culturales, recreativas y educativas que las implicaba en un proceso cultural más general, con diferentes matices según el ámbito en el que se habían originado.

El Peronismo y la Fundación Eva Perón

Con el gobierno de Juan Domingo Perón se produjeron importantes cambios en varios sectores, incluyendo el de las organizaciones sin fines de lucro. En primer lugar se disolvió la Sociedad de Beneficencia y se creó la Fundación Eva Perón, modificando el tradicional vínculo entre el Estado y la filantropía de las clases altas. También se desarrolló el sistema nacional de seguridad social, creando el Instituto Nacional de Previsión Social. En cuanto a los sindicatos, los pequeños fueron reemplazados por grandes sindicatos agrupados por rama de actividad, independientes de cada

empresa. Además se creó la Confederación General del Trabajo para mediar entre los trabajadores, los sindicatos y las empresas.

El 19 de junio de 1948 fue creada la “Fundación Ayuda Social María Eva Duarte de Perón” (luego, en 1950, se reformaría el estatuto y se llamaría simplemente Fundación Eva Perón).

Inicialmente los objetivos que figuraban en su estatuto incluían:

- a) Prestar ayuda pecuniaria o en especie, facilitar elementos de trabajo, otorgar becas para estudios universitarios y especializados a toda persona carente de recursos que lo solicitara.
- b) Construir viviendas para su adjudicación a las familias indigentes.
- c) Construir o crear establecimientos educacionales, hospitalarios, recreativos, de descanso, y/o cualquier otro que contribuya a cumplir los elevados fines de la institución.
- d) Construir establecimientos benéficos de cualquier índole, los que podrán ser transferidos con o sin cargo al Estado Nacional, a las provincias o las municipalidades.

La Fundación de Ayuda Social fue concebida como una institución privada desde el punto de vista formal pero en

realidad todo su trabajo se realizaba conjuntamente con el Estado, principalmente a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión, llegando incluso a desdibujarse el límite entre ambas en cuanto a atribuciones y actividades.

Esto principalmente se debe a dos factores: En primer lugar por el origen de su financiamiento, que provenía eminentemente del estado. En segundo lugar porque dentro de las actividades que desarrollaba se hallaban muchas que podrían haber sido desarrolladas directamente por el estado, sin la necesidad de un intermediario “privado.”

En cuanto a su financiamiento, Campetella y González Bombal señalan que:

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

- donaciones espontáneas de trabajadores agremiados o asociados
- donaciones y colaboraciones empresarias
- donaciones de particulares
- porcentajes deducidos de convenios colectivos de trabajo en los que Evita actuaba como mediadora
- aportes sindicales dictados por ley:

- en 1950 una resolución destinó a la Fundación los salarios del 1 de mayo y del 12 de octubre;
- en 1950 una ley le destinó el 3% de los aguinaldos (el 2% a cargo de los empleados y el 1% a cargo de los empleadores)
- en 1951 un decreto que aumentó los sueldos de la Administración Pública destinó un porcentaje de ellos a la Fundación
- subsidios estatales, provinciales o municipales, entre los que pueden mencionarse:
 - una partida del presupuesto anual del Estado
 - un porcentaje de la venta de boletos del Hipódromo de la Capital y los Hipódromos de provincia
 - las multas por juegos de azar
 - un porcentaje del seguro de vida para espectadores y participantes de justas deportivas
- recursos eventuales, producto de resoluciones ad hoc, como la multa impuesta a los herederos de la familia Bemberg por evasión de impuestos sucesorios.

Hacia 1955, cuando la Fundación fue intervenida, tenía un activo de tres mil trescientos millones de

pesos y su presupuesto anual oscilaba en los mil millones de pesos. (Campetella, A. y González Bombal, I. 2000)

Por su parte, Benegas Lynch y Krause afirman que “La Fundación Eva Perón tenía un marcado sesgo personalista en todo su accionar. Sus hechos y realizaciones eran agradecidos reverencialmente a la fundadora. La misma administración de los recursos de la Fundación correspondía realizarse, según los estatutos, por la fundadora.”

Además, citando un trabajo de Fraser y Navarro²⁵, dan cuenta que:

... la situación privilegiada de Evita hacía que no resultara prudente negarse a sus peticiones de ayuda. Si se trataba de un representante sindical esperaba, como retorno, un aumento más generoso que el usual; si se trataba de un director de fábrica, esperaba uno más bajo. Y aunque no siempre cupiera esperar tales beneficios directos, los riesgos que la falta de donativos podía comportar no admitían la menor duda. Se dio el caso de unas cuantas empresas que sufrieron pérdidas financieras porque se negaron a prestar su contribución a la Fundación... Se cuenta que en 1950, Arnaldo Massone, propietario de un

²⁵ Nicholas Fraser y Marisa Navarro Eva Perón (Buenos Aires: Edit. Bruguera, 1983) p. 108.

laboratorio farmacéutico recibió una “petición de vacunas” desde la Fundación, y al negarse a cumplimentarla, el Ministerio de Sanidad, le cortó primero el suministro de electricidad, y luego inspeccionó la empresa. La empresa permaneció cerrada durante tres años. Otro caso se refiere a Mu-Mu, uno de los mayores tres fabricantes de caramelos de Argentina. Según los hermanos Grossman, propietarios y directores de la empresa en aquellos días, la Fundación había efectuado un pedido de gran cantidad de caramelos. Cuando la empresa presentó su factura, la fábrica fue visitada inmediatamente por inspectores de Sanidad y quedó clausurada por tres años y cinco meses. Es posible que hubiera muchos más casos de extorsión y que éstos fueran los únicos que salieron a la superficie. Se decía que la Fundación acostumbraba efectuar sus pedidos de alimentos, ropas o de material de construcción sin pagarlos, dejando a los industriales sin recurso de hacer una donación mediante la no presentación de factura, o permitiéndoles correr el riesgo de reclamar su dinero.

En esta época, a raíz de la omnipotencia de la Fundación Eva Perón, decreció notablemente la actividad del resto de las organizaciones de bien público, ya que existía la posibilidad latente de terminar como la Sociedad de Beneficencia.

Thompson concluye que, “Movida por profundas convicciones personales, pero a la vez cumpliendo un mandato político del Estado peronista, el liderazgo de Evita alteró las reglas de juego de la filantropía privada. Al asumir el Estado el monopolio del bien público, se convirtió en el único distribuidor de ayuda social, en gran parte canalizada por la Fundación Eva Perón, en desmedro de otras instituciones privadas no gubernamentales.” (Thompson, A. 1994)

Muchas sociedades de beneficencias, literalmente se “llamaron a silencio” durante el régimen peronista. El temor a ser intervenidas por la Fundación Eva Perón, las obligó a manejarse sin publicidad alguna de sus actos, ni siquiera para campañas de recolección de fondos. Mermaron de manera considerable la aparición en diarios y la edición de folletos, lo cual perjudicó fuertemente sus finanzas y por lo tanto su accionar. (Benegas Lynch, A. y Krause, M. 1998)

En palabras de la propia Eva Perón, en su libro “La razón de mi vida:”

LIMOSNA, CARIDAD O BENEFICENCIA

Tal vez porque mi más profundo sentimiento es el de la indignación ante la injusticia, yo he conseguido hacer mi trabajo de ayuda social sin caer en lo sentimental ni dejarme llevar por la sensiblería.

Por otra parte Perón me ha enseñado, que lo que yo hago a favor de los humildes de mi Patria, no es más que justicia.

En la vereda de enfrente, algunos mediocres han discutido y creo que deben seguir discutiendo - ¡ya no me queda tiempo que perder en oírlos!- sobre mi obra. No me importa lo que piensen de mí, ni de lo que hago. Me basta saber que hago lo mejor que sé y lo mejor que puedo. Pero me causa gracia la discusión, cuando no se ponen de acuerdo ni siquiera en el trabajo que yo hago.

No. No es filantropía, ni es caridad, ni es limosna, ni es caridad social, ni es beneficencia. Ni siquiera es ayuda social, aunque por darle un nombre aproximado yo le he puesto ése.

Para mí es estrictamente justicia. Lo que más me indignaba al principio de la ayuda social, era que me calificasen de limosna o de beneficencia.

Porque la limosna fue siempre para mí un placer de los ricos: el placer desalmado de excitar el deseo de los pobres sin dejarlo nunca satisfecho. Y para eso, para que la limosna fuese aún más miserable y más cruel, inventaron la beneficencia y así añadieron al placer perverso de la limosna el placer de divertirse alegremente con el pretexto del hambre de los pobres. La limosna y la beneficencia son para mí ostentación de riqueza y de poder para humillar a los humildes.

Las dictaduras militares del período 1955-1983

Después de la caída de Perón a raíz del golpe de Estado de 1955 y la serie de dictaduras militares, alternadas con cortos períodos democráticos, que prosiguieron hasta 1983, tanto el desarrollo de las entidades sociales como la participación de la sociedad en las mismas se vieron profundamente marcadas por las luchas ideológicas, no dejando demasiado lugar para un verdadero crecimiento de las organizaciones sin fines de lucro propiamente dichas.

Si las organizaciones mantuvieron un “bajo perfil” durante el gobierno de Perón, durante las dictaduras esto se acrecentó enormemente. Las únicas organizaciones que sí crecieron fueron los sindicatos; por ejemplo en 1970 se sancionó la Ley 19.610, que institucionalizó y ordenó el sistema de obras sociales, estableciendo definitivamente la obligatoriedad de la cobertura para todos los trabajadores en relación de dependencia y el financiamiento a través de las contribuciones obligatorias de empleadores y trabajadores.

La actualidad

Los últimos treinta años han traído un desarrollo espectacular de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en cantidad como en diversidad de trabajos realizados. Desde la década de 1980 hasta la fecha se ha producido una verdadera explosión demográfica de estas organizaciones.

Tomando los datos de dos trabajos estadísticos sobre la conformación del universo de organizaciones de la sociedad civil²⁶, obtenemos que:

Según estadísticas elaboradas a partir de datos de la Base del CENOC (en 1999) en cuanto a la década de inicio de actividades de cada organización, se obtuvieron los siguientes resultados: el 55% de las organizaciones incluidas en esta base de datos refieren el inicio de actividades en la década del 90; el 16,6% en la década del 80; el 4,2% en la década del 70; 3,4% en la década del 60; el 2% en la década del 50; el 1,3% en la década del 40; el 3% en las primeras 4 décadas del siglo XX. (CENOC 2003).

En el estudio del Centro de Tecnología para el Desarrollo (CENTED) sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Región Metropolitana Norte de la Provincia de Buenos Aires, obtenemos las siguientes fechas de fundación:

Período de inicio de actividades

1801-1900:	4	(0.5 %)
1901-1950:	54	(7.2 %)
1951-1970:	33	(4.4 %)
1971-1980	20	(2.6 %)
1981-1990	108	(14.4 %)
1991-1995	110	(14.6 %)
1996-2000	251	(33.4 %)

²⁶ Ver Capítulo 3 Sección 1 para una descripción de ambos trabajos.

2001-2006 172 (22.9 %)

Total de Organizaciones: 752 (Beaumont, 2007)

De estos trabajos, podemos estimar que, como mínimo, un 75% de las organizaciones se han constituido en estos últimos treinta años, lo que convierte al período actual en el más rico de la historia en cuanto a cantidad y diversidad de organizaciones sin fines de lucro.

	Período	Áreas de intervención	Principales exponentes
1ª Etapa La Iglesia en la época colonial	1613 - 1822	Educación Pobreza Salud	Universidad Real y Pontificia de Córdoba del Tucumán. Hermandad de la Santa Caridad.
2ª Etapa El Estado y la beneficencia de la alta sociedad	1823-1945	Educación Pobreza Salud	Sociedad de Beneficencia
3ª Etapa Asociaciones de inmigrantes	1820-1930	Asistencia social Salud Educación	Mutuales Hospitales Colegios

		Integración social, deportes y recreación	Clubes (rugby, remo, golf, etc.)
4ª Etapa El Estado como protagonista principal	1945-1955	Pobreza Asistencia social Salud	Fundación Eva Perón
5ª Etapa Proscripción política y social	1955-1983	Derechos de los trabajadores	Sindicatos Obras Sociales
6ª Etapa El resurgimiento de las organizaciones sociales	1983 – Hasta la actualidad	Multiplicidad de temáticas	Dejan de haber referentes claros dada la gran cantidad de OSC existentes

Gráfico 2: Etapa del desarrollo de la organizaciones de la sociedad civil en la Argentina

Bibliografía

- Beaumont, Stephen. 2004. “Guía para la Constitución de Organizaciones Sin Fines de Lucro.” CENED.
- Beaumont, Stephen. 2007. “Las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Región Metropolitana Norte.” CENED. Buenos Aires.
- Benegas Lynch, Alberto (h) y Krause, Martín. 1998. “En defensa de los más necesitados.” Editorial Atlántida. Buenos Aires.
- Campetella, Andrea y González Bombal, Inés. 2000. “Historia del Sector sin Fines de Lucro en la Argentina, en Roitter M. y González Bombal, I. “Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina” Centro de estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- CENOC. 2003. “Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil Inscriptas en el CENOC.” Ministerio de Desarrollo Social, Argentina.
- Cocca, Aldo Armando. 1981. “Las Fundaciones. Del derecho de la antigüedad al actual derecho internacional. Historia y legislación en la República Argentina” Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.
- Coni, Emilio R. 1918. “Higiene Social, Asistencia Social y Previsión. Buenos Aires, caritativo y previsor.” Editorial Spinelli, Buenos Aires
- Graham-Yooll, Andrew. 1999. “The forgotten Colony. A History of English Speaking Communities in Argentina.”

Editorial L.O.L.A. – Literature of Latin America, Buenos Aires.

- Hansmann, Henry. 1987. The Nonprofit sector: A research handbook. In Powell, W. (ed.), New Haven: Yale University Press.

- Hansmann, Henry. 2000. “Nonprofit Organizations in Perspective.” 29 Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 179-84.

- James, E. 1987. “The Nonprofit sector in comparative perspective.” In Powell, W. (ed.), The Nonprofit sector: A research handbook., pp. 396-415 - 117. New Haven: Yale University Press.

- Krashinsky, Michael. 1986. “Stakeholder theories of the non-profit sector: One cut at the economic literature.” *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* Volume 8, Number 2, 149-161.

- Ley N° 419. 1870. Ley Sarmiento.

- Ley N° 6769. 1958. Ley Orgánica de Municipalidades.

- Ley N° 12.154. 1998. Ley de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires.

- Passanante, María Inés. 1987. “Pobreza y acción social en la historia argentina - de la beneficencia a la seguridad social.” Editorial Humanitas, Buenos Aires.

- Roitter M. y González Bombal, I. 2000. “Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina” Centro de estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

- Salamon, L. M. 1987. Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government - Nonprofit relations. In Powell,

- W. (ed.), *The Nonprofit sector: A research handbook.*, pp. 99 - 117. New Haven: Yale University Press.
- Salamon, Lester; Anheier, Helmut. 1992. "In search of the nonprofit sector: The question of definitions," en *Voluntas*, Plenum Publishers, 3/2, November.
 - Salamon, Lester; Anheier, Helmut. 1996. "Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationality", Working paper Number 22 of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.
 - Salamon, L. M. & Anheier, H. K. 1998. "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally." *Voluntas*, 9, Plenum Publishers, 213–248.
 - Thompson, Andrés. 1994. "El tercer sector en la historia argentina." CEDES, Buenos Aires, Argentina.
 - Weisbrod, Burton. 1977. "The voluntary nonprofit sector: an economic analysis." Lexington, Mass.: Lexington Books

Capítulo 2

Conformación del Tercer Sector en la Argentina

En este capítulo veremos, en primer lugar, la legislación Argentina referida a las Organizaciones Sin Fines de Lucro. Además, expondremos un segundo criterio de clasificación, basado en la finalidad de las organizaciones. Finalmente analizaremos las formas de financiamiento que tienen las Organizaciones de la Sociedad Civil y las características de los recursos humanos que de ellas participan.

2.1 Legislación Argentina para Organizaciones Sin Fines de Lucro

En líneas generales, en el sistema legal argentino encontramos en un primer nivel la Constitución Nacional; en segundo lugar las normas generales provenientes del Código Civil que generalizan la composición del sector (básicamente establece la existencia de Fundaciones, Asociaciones Civiles y Simples Asociaciones). En un tercer nivel se encuentran aquellas leyes que regulan, a nivel nacional, diferentes tipos de organizaciones como las Leyes de Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, Sindicatos y Obras Sociales. En un

cuarto y último nivel se encuentran un conjunto de regulaciones y normativas emanadas de los organismos de contralor de personas jurídicas en las distintas jurisdicciones provinciales (por ejemplo la Inspección General de Justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Personas Jurídicas en la Provincia de Buenos Aires y organismos similares en las demás provincias).



Gráfico 4: Estructura de la legislación Argentina para Organizaciones Sin Fines de Lucro

La legislación Argentina referida a las Organizaciones Sin Fines de Lucro comienza con la propia **Constitución de la Nación Argentina**, donde, en su **Artículo 14**, habla del

derecho que tienen todos los habitantes de la Nación de (entre otras cosas) “**asociarse con fines útiles.**”

Artículo 14: Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: De trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

En un segundo nivel encontramos el **Código Civil** (Ley 340 de 1869) donde, en los **artículos 30 al 50** se regulan las categorías existentes de las Organizaciones Sin Fines de Lucro. (Texto según la Ley N° 17.711 de 1968).

De acuerdo con el Artículo 33 del Código Civil argentino, las Organizaciones Sin Fines de Lucro son aquellas organizaciones que posean las siguientes características:

- Tener por principal objeto el bien común.
- No tener finalidad lucrativa.
- Poseer patrimonio propio.
- Ser capaces por sus estatutos de adquirir bienes.
- No subsistir exclusivamente de asignaciones del Estado.
- Obtener autorización del Estado para funcionar.

En este código también se introduce la primera clasificación de estas organizaciones, estableciendo dos tipos distintos: asociaciones civiles y fundaciones.

Debido a la generalización del Código Civil, hay Organizaciones Sin Fines de Lucro que son consideradas asociaciones civiles en un sentido amplio pero que responden a leyes, regulaciones y autoridades de contralor propias. Estas organizaciones son las cooperativas, mutuales, sindicatos y obras sociales.

Existe además el caso de aquellas entidades que no tienen existencia legal como persona jurídica, pero que la constitución y designación de autoridades se acredita por escritura pública o instrumentos privados de autenticidad certificada por escribano público. A estas entidades se las denomina simples asociaciones y son consideradas sujetos de derecho pero en este caso todos los miembros fundadores y administradores de la asociación asumen la responsabilidad solidaria por los actos de la misma.

Por debajo del código civil se encuentran las cinco leyes nacionales que regulan a determinados tipos de Organizaciones Sin Fines de Lucro: Fundaciones (Ley 19.836), Mutuales (Ley 20.321), Cooperativas (Ley 20.337), Sindicatos (Ley 23.551) y Obras sociales (Ley 23.660).

Es decir que, de acuerdo con esta definición general y a las leyes particulares para cada caso, se pueden distinguir seis

tipos principales de Organizaciones Sin Fines de Lucro legalmente constituidas:

- Asociaciones civiles (Sin Ley que las regule)
- Fundaciones (Ley 19.836 / Año1972)
- Mutuales (Ley 20.321 / Año1973)
- Cooperativas (Ley 20.337 / Año1973)
- Sindicatos (Ley 23.551 / Año1988)
- Obras sociales (Ley 23.660 / Año1988/89)

Y una que, si bien carece de personería jurídica, de todos modos es considerada sujeto de derecho:

- Simples Asociaciones (Sin Ley que las regule)

Características principales de cada tipo de organización

Asociaciones civiles

En la actualidad, no existe en la Argentina una ley específica que regule orgánicamente a las asociaciones civiles, a diferencia de las otras cinco Organizaciones Sin Fines de Lucro mencionadas anteriormente. Por este motivo el

organismo de contralor de jurisdicción nacional, es decir la Inspección General de Justicia, ha asumido el rol de legislar acerca de su constitución, funcionamiento, control y eventual disolución. A su vez los organismos equivalentes en cada provincia han seguido este camino.

Como mencionamos anteriormente, en el sistema legal argentino encontramos en un primer nivel la Constitución Nacional; en segundo lugar el Código Civil, en un tercer nivel las leyes que regulan, a nivel nacional, diferentes tipos de organizaciones como las Leyes de Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, Sindicatos y Obras Sociales. Recién en un cuarto y último nivel se encuentran un conjunto de regulaciones y normativas emanadas de los organismos de contralor de personas jurídicas en las distintas jurisdicciones provinciales (por ejemplo la Inspección General de Justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Personas Jurídicas en la Provincia de Buenos Aires y organismos similares en las demás provincias). Y es precisamente desde estos organismos que, a raíz de no existir una ley de alcance nacional, se ha reglamentado todo lo referente a las Asociaciones Civiles.

Si bien todas las Organizaciones Sin Fines de Lucro enfrentan reglamentaciones impuestas por los respectivos organismos de contralor (IGJ, INAES, Ministerios, etc.), éstas se limitan a cuestiones de forma (por ejemplo que personas u organismos están autorizados a certificar firmas) o aquellas que deberían modificarse con el paso del tiempo (por

ejemplo el monto mínimo de dinero necesario para constituir una fundación). Cuestiones de mayor relevancia en el gobierno de estas organizaciones se encuentran legisladas en las respectivas leyes y no pueden ser modificadas con una simple resolución (por ejemplo el mínimo de integrantes que debe tener una fundación).

Lamentablemente esta realidad trae aparejada una falta de uniformidad en los criterios aplicados por los organismos de contralor de personas jurídicas en las distintas jurisdicciones provinciales. Al no existir una ley nacional de Asociaciones Civiles queda a discreción de cada provincia su regulación, pero además los cambios muchas veces se presentan simplemente modificando una resolución de, por ejemplo, una dirección general, y no a través de un proceso consultivo inclusivo y reflexionado en profundidad.

Fundaciones

A diferencia de las asociaciones civiles, las fundaciones se encuentran reguladas por una ley específica; la Ley 19.836 – Ley de Fundaciones. Las fundaciones deben constituirse mediante el aporte patrimonial de una o más personas que debe posibilitar razonablemente el cumplimiento de los fines propuestos. En la actualidad el mínimo es de 12.000 pesos.

Las principales diferencias entre asociaciones civiles y fundaciones consisten en que la asociación civil posee un elemento subjetivo, sus miembros, a través de los cuales se

fija el objeto que les traerá beneficios. La fundación, en cambio, consiste en un patrimonio de afectación dirigido por personas de existencia física o jurídica. Por ello ni el fundador ni los integrantes del Consejo de Administración son miembros de la fundación, sino que son quienes la constituyen y posteriormente la administran. Además, en una asociación la voluntad puede cambiar por la decisión de la mayoría de los asociados, en cambio en una fundación la voluntad está determinada por lo que ha establecido el o los fundadores en el acta fundacional y en el estatuto.

Cooperativas

Las cooperativas surgen a partir de fines del siglo XIX y en sus inicios fueron un fenómeno típicamente rural, sirviendo para que colonos organizaran sus actividades agropecuarias. Con el tiempo extendieron sus funciones hacia otros rubros además del agropecuario, y surgieron cooperativas de crédito, de seguros y de vivienda, entre otras. Se encuentran regidas por la Ley N° 20.337- Ley de Cooperativas, sancionada en 1973. Esa misma ley también establecía un órgano único de fiscalización pública y de carácter nacional, el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), al que correspondía la facultad de otorgar personería jurídica.

Actualmente el organismo de contralor de las cooperativas y las mutuales es el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) y según su página web se define como: *“El INAES es el organismo dependiente del*

Ministerio de Desarrollo Social, que ejerce las funciones que le competen al Estado en materia de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual.”
(<http://www.inaes.gob.ar/es/>)

Mutuales

Las mutuales o mutualidades surgen a partir de fines del siglo XIX y se encuentran estrechamente relacionadas con los inmigrantes europeos llegados a la Argentina. Se desarrollaron principalmente en áreas como la previsión social, la asistencia médica, los seguros y los servicios. En 1971 se creó, en reemplazo de la Dirección Nacional de Mutualidades, el Instituto Nacional de Acción Mutual (INAM) con el objeto de promover y auspiciar el desarrollo del mutualismo y actuar como institución de control con la facultad de conceder la personería jurídica. Estas organizaciones se encuentran regidas por la Ley N° 20.321-Ley Orgánica de Mutualidades.

Sindicatos

Los sindicatos, al igual que las obras sociales, si bien son consideradas asociaciones civiles en sentido amplio, son sumamente cuestionados a la hora de ser consideradas realmente Organizaciones Sin Fines de Lucro. Los sindicatos surgen a mediados del siglo XIX, para representar los intereses individuales y colectivos de los trabajadores. A partir del gobierno de Juan Perón a mediados del siglo XX, se

le asignó una gran importancia a la movilización de los trabajadores y por ende el papel que debían jugar los sindicatos. Actualmente los sindicatos están regidos por la Ley N° 23.551; Ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores, sancionada en 1988, y se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Si bien esta ley garantiza la libertad sindical, tanto para formar sindicatos como para afiliarse a los mismos, también establece la figura de la personería gremial, la cual es asignada al sindicato más representativo en su rama de actividad. Sólo estos sindicatos tienen derecho a constituir patrimonios de afectación (como las cooperativas o las mutuales) y administrar sus propias obras sociales.

Obras Sociales

Las obras sociales se originan en las sociedades de socorros mutuos fundadas entre fines del siglo XIX y principios del XX. A partir de la década del 40, las sociedades de socorros mutuos, creadas en torno a la rama de actividad de sus miembros, fueron integradas en un sistema nacional de salud y pasaron a depender de los sindicatos reconocidos por el Estado. Actualmente las obras sociales están regidas por la Ley 23.660; Ley de Obras Sociales, sancionada en 1989, y se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. Los trabajadores en relación de dependencia están obligados a afiliarse a las obras sociales y sus empleadores están obligados a aportar a las mismas.

Simples Asociaciones

Las Simples Asociaciones son aquellas organizaciones que no poseen personería jurídica. Las mismas se pueden constituir por instrumentos públicos o privados (con firmas certificadas) de manera similar a aquellas que sí proceden con la obtención de la personería jurídica. Un ejemplo frecuente de Simples Asociaciones lo constituyen aquellas conformadas con objetos sociales de alcance local (entiéndase dentro de un solo Municipio), que se constituyen con elementos similares a las Asociaciones Civiles propiamente dichas pero se limitan a presentarlo en su correspondiente Municipio y así obtener un reconocimiento Municipal como “Entidad de bien público.”

2.2 Clasificación de acuerdo con su finalidad

Más allá de la clasificación legal o jurídica de las distintas Organizaciones Sin Fines de Lucro (Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, etc.), es frecuente que se refieran a ellas en base a la finalidad que persiguen, es decir a lo que “hacen realmente,” independientemente de la forma constitutiva que hayan adoptado.

Esta clasificación tiene que ver directamente con la misión de estas organizaciones. Puesto en términos simplistas, la Misión no es otra cosa que la razón misma de existencia de la organización. Si bien toda organización debe administrarse

teniendo en cuenta algún tipo de misión, ésta suele ser mucho más importante y omnipresente dentro de una organización sin fines de lucro. Esto proviene de la naturaleza misma de estas organizaciones, ya que si bien una empresa comercial, por ejemplo, fija y enuncia una misión como explicación de su actividad, la base de su existencia es la generación de rentabilidad. Más allá de que haya distintas formas de generar esta rentabilidad, algunas más socialmente responsables que otras, a la hora de cerrar el ejercicio anual, la misión siempre se subordina a la rentabilidad.

Las sin fines de lucro, en cambio, se crean exclusivamente para cumplir con esa misión, sea cual fuere. Sin importar cuán articulada y refinadamente se encuentre enunciada la razón por la que crean estas organizaciones es simplemente esa: cumplir con una misión social. Además, la importancia de la misión se ve reforzada en estos casos ya que muchas organizaciones se crean por falencias en la provisión y control de bienes y servicios públicos que son por naturaleza difíciles de evaluar; de aquí que una misión clara permitirá atraer beneficiarios, donantes y voluntarios.

Algunas de las organizaciones más comunes son:

Academias nacionales y centros de investigación

Estas organizaciones son aquellas orientadas al estudio y la investigación de las ciencias, las letras o las artes. Generalmente no poseen beneficiarios directos sino que

producen o publican trabajos de investigación, obras, etc. para el beneficio de la comunidad en general.

En cuanto a su origen, La Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria nos ilustra: *“La República Argentina, como nación de historia reciente, ha debido ir edificando sus instituciones con la mayor premura. Entre ellas se cuentan las Academias Nacionales dedicadas a cobijar, promover y facilitar el desarrollo de las ciencias y las artes, según el concepto que ha venido evolucionando y consolidándose desde 600 años a. C. en los tiempos de Platón y Aristóteles, en la Atenas Clásica, hasta alcanzar el nivel que tiene en nuestros días en todos los países adelantados. En la Argentina, las academias comenzaron a surgir aunque más tardíamente, en forma similar a la de otros países, alrededor de grupos de intelectuales idealistas, constituyendo instituciones de tamaño inicialmente modesto, divididas por especialidades de las ciencias y las artes que cultivan. Se señala frecuentemente como pionera entre nosotros a la Academia Nacional de Medicina, creada junto con la Universidad de Buenos Aires, por iniciativa de Bernardino Rivadavia, hacia 1822. Aunque se vio afectada por los avatares de las guerras civiles, ha llegado a ser hoy una de las más sólidas de la pléyade de instituciones similares que la siguieron, dedicadas todas a las ciencias. Así Sarmiento, en 1869, cuando ya estaba consolidada la Organización Nacional, fundó la Academia Nacional de Ciencias de Córdoba, para originar un foro cultural alrededor de*

científicos multidisciplinarios notables, atraídos al país para realizar su tarea.”²⁷

Por su parte, la Academia Nacional de Medicina se autodefine como *“una entidad civil sin fines de lucro y su autonomía es importante porque ofrece la posibilidad de trabajar e investigar con continuidad en un medio totalmente ajeno a los vaivenes políticos, a las influencias gubernamentales y a los intereses personales, dedicándose exclusivamente a lo científico.”*²⁸

Asociaciones Profesionales

Determinadas ramas profesionales organizan asociaciones para nuclear a sus miembros, intercambiar información y brindar servicios profesionales y asesoramiento especializado. Tal es el caso, por ejemplo, de los Colegios de Abogados, Escribanos o Martilleros, Consejos de Ciencias Económicas, etc. Estas asociaciones nuclea a los profesionales de cada rama de actividad en un ámbito geográfico específico (generalmente hay una por provincia)

Es importante destacar que, si bien claramente no persiguen fines de lucro para sus directivos, es discutible su categorización como Organizaciones de la Sociedad Civil ya que frecuentemente existe una “obligación” de asociarse para ejercer la profesión en determinado ámbito geográfico.

²⁷ <http://www.anav.org.ar/>

²⁸ <http://www.acamedbai.org.ar/pagina/academia/marcointeg.htm>

Puesto en sus propias palabras “es obligatorio estar matriculado para ejercer la profesión en cada jurisdicción.” Esta obligación viola la definición estructural / operacional elaborada por Salamon y Anheier (Salamon, Anheier. 1992) vista anteriormente; específicamente en su quinta condición: la de ser voluntarias, es decir que exista libertad para asociarse.

Por ejemplo, en el caso del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires se establece en su sitio web que : (el Consejo) “Es una entidad de derecho público, no estatal, con independencia de los poderes del Estado, que nuclea actualmente a más de 65.000 matriculados y que, en virtud de lo establecido en la legislación nacional y en la ley de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reglamenta y ordena el ejercicio de las profesiones de Ciencias Económicas, habilitando las matrículas de Contador Público, Licenciado en Administración, Licenciado en Economía y Actuario en nuestra jurisdicción.”²⁹

Bibliotecas populares

Estas organizaciones se encuentran reguladas por un organismo estatal denominado Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (CONABIP), y son financiadas con un fondo especial formado por un porcentaje de los premios de los juegos de azar. Por tal motivo estas organizaciones

²⁹ <http://www.consejo.org.ar/institucional/institucional.htm>

dependen en gran medida del Estado y pueden clasificarse como Entidades Intermedias.

La Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (CONABIP) es un organismo nacional dependiente de la Secretaría de Cultura de la Nación, cuyo objetivo es el apoyo, fomento y promoción de las bibliotecas populares. Existen más de 2000 Bibliotecas Populares en todo el territorio nacional, la mayoría de las cuales reciben la protección de CONABIP. La Ley 419 del 23 de septiembre de 1870, propiciada por Domingo Faustino Sarmiento, dio origen a la Comisión Protectora de Bibliotecas Populares, con el propósito de fomentar la creación y el desarrollo de estas instituciones, constituidas por asociaciones de particulares, con la finalidad de difundir el libro y la cultura. En 1986, la Ley 23.351 de Bibliotecas Populares estableció los objetivos y el funcionamiento de la Comisión, y creó el Fondo Especial para Bibliotecas Populares.³⁰

Cámaras y otras entidades Empresarias

Estas entidades son aquellas que agrupan a empresas, comercios, profesionales, etc. y representan a sus asociados para obtener mejores condiciones para el desarrollo de estas actividades. Pueden participar en la constitución de la Cámara personas jurídicas o personas físicas. De acuerdo con la IGJ, las personas jurídicas deberán presentar los

³⁰ <http://www.conabip.gob.ar/>

instrumentos que acrediten la representación ejercida en el acto de constitución de la Cámara y adjuntarse acta de reunión del órgano de administración que contenga la designación específica de los representantes. En tanto que para las personas físicas sólo se admitirá a empresarios o comerciantes de la actividad o ramo relacionados con el objeto de la Cámara, se hallen o no inscriptos como tales en el Registro Público de Comercio.³¹

Cooperadoras escolares y de hospitales

Estas organizaciones son generalmente formadas por los mismos usuarios de los hospitales o escuelas con el propósito de contribuir al sostenimiento de las mismas. Para ello suelen recaudar fondos mediante rifas, ventas de bonos contribución o cobro de cuotas voluntarias. Además de esto reciben subsidios del Estado, debido a que contribuyen a la mejor provisión de los servicios públicos de educación y salud.

El artículo 3° de la Ordenanza N° 35.514/80, modificado por la Ordenanza N° 41.074/85 de la Municipalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo permite el funcionamiento de una cooperadora por instituto o establecimiento público, con la excepción de los centros de salud y acción comunitaria. *“Art. 3° — Sólo será reconocida una Asociación Cooperadora por cada organismo municipal, con excepción*

³¹ <http://www.jus.gov.ar/igj/guia-de-tramites/asociaciones-civiles-y-fundaciones/autorizacion-para-funcionar-como-persona-juridica/camaras-empresarias.aspx>

de los centros de salud y acción comunitaria y del Centro Odontológico Infantil N° 1, los que podrán contar con otras asociaciones cooperadoras distintas a la del hospital del cual dependen. (Conforme texto Art. 1° de la Ordenanza N° 41.074, B.M. 17.752).” Este principio también se aplica para todas las cooperadoras que funcionan en el país.

Entidades Religiosas no Católicas

A diferencia de la Iglesia Católica, las entidades religiosas no católicas se constituyen como Organizaciones Sin Fines de Lucro, aunque sujetas a una doble inscripción y por lo tanto, a un doble reconocimiento. En primer lugar deben registrarse en la dependencia correspondiente de personas jurídicas (IGJ, DPPJ, etc.) y en el Registro Nacional de Cultos, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, según lo estipula la Ley 21.745 de 1978 y el correspondiente Decreto Reglamentario 2037/79. Este organismo tiene como funciones registrar no sólo a las entidades sino a sus autoridades y estudiantes, confeccionar un fichero con las misiones establecidas en zona de frontera o de seguridad nacional y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley. Las entidades religiosas no católicas pueden adoptar la figura legal de asociación civil o de fundación. Además, se estipula que *“Las instituciones de un mismo culto podrán agruparse en Federaciones,*

Confederaciones o Convenciones, sin perder por ello su Individualidad.”³²

Aclaremos que el Código Civil, en su artículo 33, le atribuye la condición de Persona Jurídica Pública a la Iglesia Católica: *“Las Personas jurídicas pueden ser de carácter público o privado. Tienen carácter público:*

1°. El Estado Nacional, las Provincias y los Municipios.

2°. Las entidades autárquicas.

3°. La Iglesia Católica.”

Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)

Las Organizaciones No Gubernamentales aparecen en Argentina en la década del setenta y se encuentran ligadas a la promoción del desarrollo social o la defensa de derechos, por ejemplo: derechos humanos, derechos civiles, discriminación, protección del medio ambiente, etc. Para ello suelen defender derechos colectivos frente al Estado o a las empresas privadas, denunciando las malas prácticas que cualquiera de estos sectores lleve a cabo. Las ONGs suelen constituirse, indistintamente, tanto como fundaciones ó asociaciones civiles.

Organizaciones de base

³² Decreto 2037 / 1979. Artículo 5°

Estas organizaciones son aquellas ligadas a sectores populares, conformadas en el lugar geográfico de residencia de sus integrantes, generalmente villas o asentamientos. Es común que no se constituyan legalmente y suelen contar con el apoyo y asistencia de Organizaciones No Gubernamentales.

Organizaciones de colectividades

Estas asociaciones fueron formadas mayormente por colectividades de inmigrantes que han llegado a la Argentina entre fines del siglo XIX y principio del siglo XX, siendo las más importantes las pertenecientes a las colectividades española e italiana.

Sociedades de fomento

Las sociedades de fomento surgen en la década del veinte, juntamente con la formación de barrios periféricos alejados del centro de la ciudad. A raíz de que los vecinos que allí se instalaban debían hacer frente a la escasez de adecuados servicios públicos y espacios de sociabilidad y educación, surgieron asociaciones que realizaban mejoras urbanas en el barrio, organizaban eventos deportivos y recreativos, etc.

Debido a que estas organizaciones están ligadas a los respectivos barrios y poseen un radio de acción delimitado geográficamente, se encuentran sometidas a la legislación del municipio correspondiente a su labor. De hecho la Ley

Orgánica de Municipalidades de 1967 establece (en el artículo 27) que corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar el funcionamiento de comisiones o sociedades de fomento. Esto trae como consecuencia que no exista una normativa general para todas las sociedades de fomento sino que cada municipio legisla sus propias normas. Por ello, estas organizaciones privilegian su relación inmediata con el Estado, por lo que es común referirse a ellas como Entidades Intermedias, ya que sirven de nexo entre el Municipio y la comunidad.

Organizaciones de primer y segundo grado

Las organizaciones descriptas anteriormente se refieren, en general, a Organizaciones de la Sociedad Civil de Primer Grado, pero existen también las de Segundo Grado.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil de Primer Grado son aquellas conformadas por personas físicas o, en limitados casos, personas jurídicas de naturaleza comercial (por ejemplo en las Cámaras y otras entidades empresarias).

En cambio las Organizaciones de la Sociedad Civil de Segundo Grado son aquellas que se encuentran conformadas por Organizaciones de la Sociedad Civil de Primer Grado. Los ejemplos más conocidos son las Federaciones aunque, en los últimos años, han sido creadas varias entidades de segundo grado que agrupan organizaciones que comparten

determinados objetivos o características, identificándose como “Uniones de Entidades.”

Los criterios más comunes con los que se conforman las Organizaciones de Segundo Grado son:

- Ubicación geográfica o
- Similitud de objetivos u objeto social.

En cuanto a su evolución cuantitativa, es lógico suponer que, a medida que aumente la cantidad de Organizaciones de Primer Grado, se conformarán cada vez más Organizaciones de Segundo Grado.

2.3 Financiamiento de las Organizaciones Sin Fines de Lucro

Para comenzar a explicar cómo se financian las Organizaciones Sin Fines de Lucro, partiremos de una definición de estabilidad financiera extraída de “Rol del liderazgo en la estabilidad financiera de las instituciones sin fines de lucro,” de Patricia León Melgar, que afirma:

*“La estabilidad financiera de una institución sin fines de lucro es la capacidad de una institución que le permite obtener **ingresos** en respuesta a una demanda, a fin de mantener los **procesos productivos** en una tasa constante o*

*creciente para generar resultados y obtener un **excedente**. Es importante tener en cuenta que la estabilidad financiera puede alcanzarse en términos de un proyecto, un programa o a nivel de la organización.”* (León Melgar, 1999)

Veamos ahora los conceptos clave y que significa cada uno en este contexto:

Ingresos: Se constituyen con las donaciones, cuotas sociales y recursos propios que genera la organización. Son la totalidad de los recursos que logra incorporar la organización para satisfacer la demanda (los gastos) que tiene. Esta demanda (gastos) es la suma de todos los egresos de la organización, desde gastos generales de funcionamiento hasta los costos específicos de los programas que desarrollan.

Procesos productivos: De la misma manera que, por ejemplo, en la industria automotriz el proceso productivo consiste en fabricar autos, en las Organizaciones de la Sociedad Civil estos procesos son aquellos programas o proyectos que permiten cumplir con la realización de su misión. Si, por ejemplo, se trata de un comedor infantil, el proceso productivo lo constituirá el ciclo por el cual los chicos ingresan, se alimentan y salen de la institución.

Excedente: Este es uno de los temas que suelen generar cierto grado de discusión entre quienes no conocen bien el funcionamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. El problema es que el término excedente suena muy parecido

a ganancia, lo cual es absolutamente correcto. El error es asociar el concepto de que la organización sea sin fines de lucro, es decir que no puedan repartir ese excedente entre sus directivos o gastarlo en fines que no tienen relación con su misión, con que el resultado financiero al momento del cierre del balance sea cero. De hecho, si así fuera, estaríamos condenando a la organización al fracaso y posterior desaparición, ya que el obtener un excedente es imprescindible para afrontar imprevistos y lograr el crecimiento de la organización en proyectos que exceden un período fiscal. Por ejemplo, ahorrar para comprar una sede puede llevar varios años, por lo que el excedente que se produce durante todos esos años se invierte para finalmente lograr acceder a la sede propia y así potenciar a la organización. De hecho, generar un excedente no solo es lo mejor para la organización sino que es una obligación de sus directivos.

Finalmente, cuando se dice que “Es importante tener en cuenta que la estabilidad financiera puede alcanzarse en términos de un proyecto, un programa o a nivel de la organización,” esto se refiere a que, como muchas organizaciones reciben donaciones o subvenciones para algún determinado programa o proyecto entre todos los que desarrolla, es frecuente que se lleven registros contables diferenciados para cada programa, aunque finalmente todo se refleje en el mismo balance final.

A partir de esta búsqueda de estabilidad financiera, existen tres modelos de financiamiento (Frydman, 2003) que las Organizaciones Sin Fines de Lucro pueden adoptar, individual o conjuntamente:

Modelo asociativo

El Modelo Asociativo de financiamiento es aquel en donde los socios de la organización le pagan una cuota societaria para recibir un servicio. Es el modelo por excelencia utilizado por las Asociaciones Civiles, ya que éstas se constituyen con una cantidad inicial de socios fundadores, que se reúnen con el propósito de realizar alguna acción conjunta que les provea algún bien común. Para ello, acuerdan llevar a cabo diversas acciones, tendientes a lograr la satisfacción de este bien común; estos son los objetivos que se enuncian en el Acta Constitutiva, Estatuto, etc. También deberían coincidir con lo que se enuncia como misión de la organización. Para poder cumplir con estos objetivos fundacionales, la organización necesitará recursos (económicos, humanos, logísticos, etc.). Estos recursos (tipo y cantidad) dependerán a su vez de los objetivos fijados. Es por ello que, a la hora de constituir una Asociación Civil, se fija una cuota societaria que permita, razonablemente, el logro de estos objetivos.

En las organizaciones que se encuentran ya en funcionamiento, los potenciales socios suelen acercarse a las mismas principalmente porque le interesan los servicios que ofrecen. Esto no significa que no existan personas que se

asocien a la organización simplemente por que comparten sus objetivos y ven que así pueden colaborar, pero en general la mayor motivación a la hora de asociarse es el beneficio personal que permitirán estos servicios. Aquí llegamos a una de las características más importantes de este modelo de financiamiento: *quien paga por el servicio es quien lo recibe.*

Otra de las características principales consiste en que generalmente *el monto de la cuota está relacionado con el servicio prestado.* Esto significa que cuanto mayores o mejores sean los servicios ofrecidos por la organización, mayor podrá ser el monto de la cuota que la misma cobre. Esto se ve claramente en clubes deportivos: aquellos que son más grandes, poseen mejores instalaciones y cuentan con una mayor oferta de actividades para sus socios seguramente cobrarán una cuota superior a otras entidades más limitadas. No obstante, también existe un aspecto que hace que esta relación entre servicios ofrecidos y cuota social no sea tan directa: el hecho de que *el servicio puede ser tangible o intangible.* Este “beneficio de pertenecer” se relaciona con factores de status social que brinda un valor agregado al hecho de ser socio de determinadas instituciones.

Por todo esto es que la organización debe prestar mucha atención a la hora de fijar las cuotas ya que este será un factor que incidirá en la atracción y retención de socios. Lógicamente, el valor de la cuota en relación con el servicio ofrecido también dependerá de la planificación estratégica de la organización, en cuanto a que si su deseo es que la

organización crezca en cuanto a cantidad de asociados o no. Es común pensar que todas las organizaciones desearían tener la mayor cantidad de socios posibles, sin embargo, esto no siempre es cierto. En la práctica nos encontramos con organizaciones que no desean incorporar socios más allá de un cierto número. Tal es el caso, por ejemplo, de determinados clubes en los que hay lista de espera para asociarse ya que hay que esperar a que renuncie algún socio para poder ingresar. Esto se debe generalmente a que la Comisión Directiva considera que las instalaciones son solamente aptas para una cantidad máxima de personas y, si se permitiese el ingreso de más socios, se desvirtuaría la calidad del servicio ofrecido, creando a su vez un efecto negativo y de descontento entre los socios originales. En última instancia, esto atentaría contra la misión de la organización ya que al modificar la identidad organizacional, se podría originar renuncias masivas de socios, poniendo en peligro su continuidad.

Modelo donativo

El Modelo Donativo de financiamiento es aquel en donde personas u organizaciones externas a la entidad efectúan aportes de recursos para sostener el trabajo de la organización. Es el modelo por excelencia utilizado por las Organizaciones Sin Fines de Lucro, aunque, como vimos en la unidad anterior, cada vez se utilizan más los modelos Asociativo y Emprendedor. La base para que se produzca

este aporte voluntario de personas y/o entidades es que consideran que es importante el sostenimiento de programas que realiza la institución.

Estos donantes pueden ser personas, empresas, fundaciones u organismos estatales o privados, nacionales o extranjeros. En cuanto a los montos de las contribuciones, estos dependen fundamentalmente de dos variables: capacidad contributiva del donante y compromiso del mismo con la causa.

Capacidad contributiva: es la medida de cuanto puede donar el donante. Define la posibilidad máxima de colaboración, asumiendo que tiene toda la voluntad de hacerlo. Determinados donantes, por mejor voluntad de ayudarnos que tengan, se encontrarán limitados en cuanto a sus posibilidades económicas, por ello es importante que podamos saber, aunque sea en forma aproximada, cual es la capacidad contributiva de cada persona u organización.

Compromiso con la causa: nos dice que tan involucrado o identificado está al donante (o potencial donante) con nuestra organización o nuestro programa. Es importante aclarar que el compromiso puede darse en estos dos niveles: con nuestra organización o nuestro programa. En el primer caso, es probable que comparta el trabajo general de la organización y por ende los fondos tenderán a ser de libre utilización. Pero también sucede que los donantes deseen apoyar algún programa específico (claro que en organizaciones que trabajan con más de un proyecto al mismo tiempo).

Las fuentes de financiamiento más frecuentes son:

- Las Personas
- Las Empresas
- Los Organismos internacionales³³
- El Estado (Municipal, Provincial o Nacional).
- Las Fundaciones donantes

Modelo emprendedor

De los tres modelos de financiamiento, el Emprendedor es el más novedoso y aquel que no se asocia tradicionalmente con las organizaciones sin fines de lucro, tal como se asocia el modelo Asociativo y sobre todo el Donativo. El Modelo Emprendedor consiste básicamente en generar nuevos ingresos mediante la venta de productos o servicios.

Si bien, tradicionalmente, las organizaciones sociales han apelado a la cooperación, tanto de integrantes de la

³³ Por ejemplo Naciones Unidas interviene por medio de agencias o programas que dependen del organismo, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), la Organización Mundial de la Salud (OMS), etc.

organización (socios) como del público externo (donantes), en la actualidad es cada vez más complicado alcanzar la estabilidad financiera solamente con la simple buena voluntad de las personas. La filantropía, si bien sigue siendo muy importante dentro de la generación de recursos de muchas organizaciones, ha dado paso a nuevos modelos de financiamiento que suelen incluir, en mayor o menor medida, un componente Emprendedor.

El Modelo Emprendedor presenta algunas ventajas interesantes sobre los otros dos modelos, por ejemplo:

- Los emprendimientos productivos ofrecen a la organización una mayor independencia económica, ya que no depende tanto de la capacidad limitada de sus socios o la voluntad de sus donantes.
- Es la organización por si misma, la responsable del éxito o fracaso de cumplir con las metas financieras de estos emprendimientos.
- Los emprendimientos pueden encararse por la propia organización o a través de asociaciones con empresas comerciales, por ejemplo como marketing relacionado con una causa, auspicios, etc.
- Los emprendimientos productivos generan beneficios adicionales como por ejemplo crear fuentes de trabajo para personal rentado.
- También ofrece la posibilidad de brindar conocimientos para integrantes de la organización,

por ejemplo en el caso de tener una panadería, se puede enseñar a beneficiarios a hacer pan.

- Permiten realimentar la misión de la organización. Este es el caso en donde el emprendimiento es coincidente con la misión de la organización y permite lograr el cumplimiento parcial de esa misión al tiempo que genera recursos en excedentes que se reinvierten en la organización.

En el Modelo Emprendedor de Financiamiento, se habla básicamente de emprendimientos productivos, por lo que éstos deben ser analizados desde una perspectiva comercial. No obstante, habrá que tener en cuenta la relación que el emprendimiento tiene con la misión, ya que pueden existir algunos que, si bien no son altamente productivos, contribuyen significativamente con el logro de la misión. En líneas generales podemos identificar distintos emprendimientos en base a dos variables: productividad y cumplimiento de la misión. Lo ideal será, entonces, maximizar ambas variables.

Más allá de que si los emprendimientos productivos contribuyen significativamente con el logro de la misión, la mejora de la rentabilidad está condicionada por factores productivos tradicionales, propios del mercado. Por esto, toda mejora se dará por aplicación de criterios de administración tradicional, como marketing, análisis financiero, mejoras en los circuitos productivos, atención al público, etc. Por más que se generen por organizaciones sociales, estos

emprendimientos deberán estar a la altura de lo que los clientes o consumidores esperan del servicio o producto.

2.4 Recursos Humanos empleados

Existen tres grandes áreas en las que pueden dividirse los recursos humanos dentro de las Organizaciones de la Sociedad Civil:

Órganos de gobierno

Una de las características distintivas de las Organizaciones de la Sociedad Civil consiste en que estas entidades se encuentran gobernadas por voluntarios, es decir por personas que no reciben remuneración alguna por ocupar estos cargos.

En el caso de las Fundaciones, la Ley 19.836 / 72 (Ley de Constitución de Fundaciones) establece claramente en el artículo 20 que “Los miembros del Consejo de Administración no podrán recibir retribuciones por el ejercicio de sus cargos.” Al no existir una ley de Asociaciones Civiles, esta limitación se considera extensiva a las mismas.

Los órganos de gobierno se conocen normalmente como:

- **Comisión Directiva:** en el caso de Asociaciones Civiles.

- **Consejo de Administración:** en el caso de Fundaciones.

Las Asociaciones Civiles y Fundaciones basan su funcionamiento interno en lo estipulado en los principales documentos que constituyen el marco jurídico de las organizaciones sin fines de lucro en general, que son: acta constitutiva (también llamada acta fundacional) y el estatuto (también llamado reglamento interno).

Estos documentos indicarán cuestiones relacionadas con los recursos humanos tales como:

- Como se distribuyen los cargos del órgano de gobierno,
- Quienes ocupan, inicialmente, esos cargos,
- Las funciones y responsabilidades inherentes a cada cargo,
- Cuanto duran los mandatos,
- Como se eligen las autoridades, etc.

El desarrollo y los planes de sucesión de las Asociaciones Civiles, se basa generalmente en la voluntad de colaboración de los integrantes, en donde un socio que posee y demuestra cierto nivel de interés y predisposición para colaborar con la organización, es invitado a formar parte de la Comisión Directiva. Generalmente se comienza como Vocal y en base a

las competencias y desarrollo de las mismas se «asciende» hasta, quizá, llegar a ser el presidente de la organización.

En cuanto a la evaluación de desempeño, ésta tiene fundamentalmente dos instancias:

- La de revisión periódica, es decir las asambleas ordinarias (generalmente mensuales o bimestrales). En ellas el Presidente (normalmente) presenta el *Informe de Presidencia*, consistente en las actividades desarrolladas, en forma institucional, poniéndolas a consideración de los presentes.
- La de transición, es decir la Asamblea de Elección de Autoridades. En la mayoría de las Asociaciones Civiles, el período de ejercicio de la Comisión Directiva (y Comisión Revisora de Cuentas si la hubiera) es de aproximadamente dos años, existiendo variaciones en cuanto a las posibilidades de reelección (ninguna, una, o indefinidas).

Personal rentado

El personal rentado es uno de los aspectos en los cuales menos se diferencian las organizaciones de la sociedad civil de las empresas comerciales. Esto en cuanto a la administración de los recursos humanos por parte de la organización y no en cuanto a la voluntad de las personas de elegir trabajar en una organización de este tipo.

La mayoría de las herramientas o metodologías de administración de los recursos humanos utilizadas en empresas se aplican perfectamente bien en las organizaciones de la sociedad civil.

De todos modos, quien se acerca a trabajar en una organización de estas características suele poseer algún interés particular ya que por lo general, los incentivos económicos son inferiores a los que ofrecen las organizaciones comerciales por el mismo trabajo. En las organizaciones comerciales, un tema central en la realización económica y el management consiste en la motivación³⁴ de los empleados. Las cuestiones de motivación surgen debido a que los individuos tienen sus propios intereses, los cuales generalmente no se encuentran alineados con los intereses de otros individuos, de los grupos a los cuales los mismos pertenecen, o de la sociedad su conjunto. El problema de la coordinación es determinar qué cosas se deben hacer, cómo deben hacerse y quien debe desarrollar cada tarea. El problema de la motivación es asegurarse de que los diversos individuos involucrados en estos procesos acceden a hacer su parte dentro de la totalidad del proceso, respetando sus funciones asignadas y reportando la información de una manera precisa para permitir que la planificación sea lo más exacta posible.

³⁴ En el siguiente punto desarrollaremos en profundidad este concepto.

En principio un contrato completo y perfecto podría solucionar el problema de la motivación. Este contrato especificaría precisamente lo que cada parte debería hacer en cada circunstancia posible y determinaría la distribución de costos y beneficios ante cada contingencia, aun en aquellas en donde los términos del contrato mismo son violados, para que cada parte encuentre en su óptimo beneficio cumplir con los términos de dicho contrato.

Debido a que la racionalidad de las personas es inherentemente limitada, los contratos completos que especifican lo que se hará en cada circunstancia imaginable son imposibles de negociar y decidir. La habilidad de las personas para hacer planes y contratos se encuentra limitada por:

- *La existencia de circunstancias imprevistas:* inevitablemente surgirán contingencias para las cuales no existe previsión ya que nunca se imaginaron al momento de redactar el contrato.
- *Contratos costosos:* aun cuando las contingencias puedan preverse, puede parecer que son tan improbables que no vale la pena decidir las en detalle y ponerse de acuerdo en que hacer si estas aparecen. El costo de decidir por adelantado qué es lo que sería óptimo en cada contingencia imaginable, simplemente se vuelve prohibitivo.

- *Imprecisiones del lenguaje*: la dificultad de poner por escrito las descripciones de todas las contingencias posibles y las acciones que se adoptarán en caso de que se presenten, con la suficiente precisión, es prácticamente imposible. Esto significa que la descripción de circunstancias relativamente complejas necesariamente deberá ser un tanto ambigua.

En respuesta a estas dificultades las personas diseñan contratos bastante distintos de aquellos descritos en la teoría del mercado. En determinados casos se utilizan los **contratos relacionales**, que simplemente especifican los procedimientos que gobernarán la toma de decisiones y la resolución de conflictos y dejan sin especificar muchos detalles menores de las relaciones contractuales. En otros casos se utilizan **contratos implícitos**. Algunos de los términos del contrato son implícitos y mayormente difíciles de sostener en demandas judiciales, pero más bien representan entendimientos existentes que a su vez se modifican al modificarse las circunstancias que los afectan. Estos entendimientos se sustentan en un mecanismo de reputación. Aquellos que violan los compromisos asumidos pierden la confianza de los demás en futuras instancias. (Milgrom, y Roberts, 1992)

En el caso de las Organización Sin Fines de Lucro, estos contratos suelen ser bastante menos estrictos y específicos que en las organizaciones comerciales.

Voluntarios

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la definición de voluntario es: *“Persona que, entre varias obligadas por turno o designación a ejecutar algún trabajo o servicio, se presta a hacerlo por propia voluntad, sin esperar a que le toque su vez. Que se hace por espontánea voluntad y no por obligación o deber.”*

A partir de esta definición, podemos sintetizar una definición de voluntario social: *“Voluntario Social: es aquella persona que, por su libre determinación y sin recibir por ello remuneración, salario o cualquier otro beneficio económico, se presta a desarrollar algún trabajo o servicio en cualquier clase de Organización Sin Fines de Lucro.”* (Beaumont, S. 2006.)

En el caso de los voluntarios, al no haber remuneraciones, deberá existir algún otro beneficio para prestar su tiempo y esfuerzo a estas organizaciones. Ahora bien, ¿cómo se explican los beneficios de participar de una Organización de la Sociedad Civil? De hecho, una de las primeras preguntas que todos se hacen a la hora de hablar de estas organizaciones es: ¿Por qué determinadas personas se ofrecen como voluntarios?, más específicamente ¿por qué alguien comprometería sus recursos personales, energía emocional y su tiempo para dedicárselo a los demás? (Meneghetti, 1992).

Las respuestas, inevitablemente recaen en el terreno de la motivación humana y se llegan a conclusiones como necesidades de auto-realización, altruismo, etc.

Para comenzar a comprender qué significa, cómo se interpreta y cómo se capitaliza la motivación humana aplicada a los voluntarios, deberíamos comenzar por definir la motivación en sí. Para ello recurriremos a Mitchell (1982) en su obra “Motivación: Nuevas direcciones de la teoría, la investigación y la práctica,” en donde plantea cuatro características distintivas para definir la motivación:

- La motivación es un fenómeno individual, es decir cada persona es única.
- La motivación es intencional y describe un curso de acción.
- La motivación se origina por causas múltiples.
- El propósito de las teorías sobre la motivación es predecir el comportamiento humano.

De acuerdo con Hodge et al (2003) el ciclo de la motivación es una secuencia de hechos que contiene seis etapas:

- La persona tiene una necesidad o un objetivo insatisfecho.
- Esta persona busca alternativas, por medio de un comportamiento dirigido, que podrían satisfacer esa necesidad.

- Luego elige la mejor manera de cumplirla (a su criterio).
- En este punto se encuentra motivada para realizar una acción que permita satisfacer esta necesidad.
- Por esto reexamina la situación y estudia los resultados.
- Según los resultados de sus esfuerzos, puede ser nuevamente motivada o no por este tipo de necesidad.

Las teorías de la motivación en general tienen por objetivo analizar las razones por las cuales las personas adoptan determinados comportamientos así como el proceso que los ocasiona. Aquellas que centralizan su atención en “aquello que” motiva el comportamiento se llaman **teorías del contenido**, mientras que aquellas que se concentran en “cómo” es motivado el comportamiento se llaman **teorías del proceso**.

Las principales teorías **del contenido** de la motivación son:

- Teoría de la pirámide de las necesidades de Maslow.
- Teoría ERC (existencia-relaciones-crecimiento).
- Teoría de los dos factores de Herzberg.
- Teoría de la realización (necesidades adquiridas) de McClelland.

Las principales teorías **del proceso** de la motivación son:

- Teoría de las expectativas, de Vroom.
- Teoría de la equidad, de Stacy Adams

La principal teoría **del refuerzo** es la de Skinner.

Dado que sería demasiado extenso profundizar en todas las teorías, describiremos brevemente las más conocidas, dejándole al lector la posibilidad de profundizar en el conocimiento de este tema por medio de otras fuentes.

Pirámide de Necesidades de Maslow

La teoría de Maslow³⁵ es una de las más antiguas y, quizá, la más conocida de las teorías de la motivación humana. Se presentó por primera vez en 1943 y consistió en un intento de unificación de diversos aspectos del comportamiento humano propuestos por Freud, Adler, Jung, Levy y Fromm (Maslow, 1943). Esta teoría identifica y escala a las necesidades

³⁵ Abraham Maslow (1 de abril 1908- 8 de junio 1970) nació en Brooklyn, Nueva York el 1 de abril de 1908. Fue el primero de siete hermanos y sus padres eran emigrantes judíos no ortodoxos de Rusia. Estos, con la esperanza de lograr lo mejor para sus hijos en el nuevo mundo, le exigieron bastante para alcanzar el éxito académico. De manera poco sorprendente, Abraham fue un niño bastante solitario, refugiándose en los libros. Para satisfacer a sus padres, primero estudió leyes en el City College de Nueva York (CCNY) Después de tres semestres, se transfirió a Cornell y luego volvió a CCNY. Recibió su BA en 1930, su MA en 1931 y su doctorado en 1934, todos en psicología y de la Universidad de Wisconsin. En 1943 propone la teoría psicológica llamada hoy en día "Jerarquía de necesidades de Maslow", la cual es una teoría sobre la motivación humana. En 1951 Maslow pasó a ser Jefe del departamento de Psicología en Brandeis, permaneciendo allí durante 10 años y teniendo la oportunidad de conocer a Kurt Goldstein (quien le introdujo al concepto de auto-actualización) y empezó su propia andadura teórica.

humanas en un orden de prioridades, comenzando por las más básicas (fisiológicas) y avanzando hasta las más complejas (auto-realización). Su teoría se fundamenta en que una persona solamente buscará la satisfacción de las necesidades en una forma escalonada, pasando al siguiente nivel únicamente cuando el actual se encuentra completado. Es decir que una determinada necesidad no se puede satisfacer si no se encuentran satisfechas las necesidades de órdenes inferiores.

La jerarquía de necesidades de Maslow o Pirámide de Maslow es una teoría psicológica sobre la motivación humana que se describe a menudo como una pirámide que consta de 5 niveles: Los cuatro primeros niveles pueden ser agrupados como necesidades del déficit (Deficit needs); el nivel superior se le denomina como una necesidad del ser (Being needs). *La diferencia estriba en que mientras las necesidades de déficit pueden ser satisfechas, las necesidades del ser son una fuerza impelente continua.* La idea básica de esta jerarquía es que las necesidades más altas ocupan nuestra atención sólo una vez se han satisfecho necesidades inferiores en la pirámide. Las fuerzas de crecimiento dan lugar a un movimiento hacia arriba en la jerarquía, mientras que las fuerzas regresivas empujan las necesidades prepotentes hacia abajo en la jerarquía.

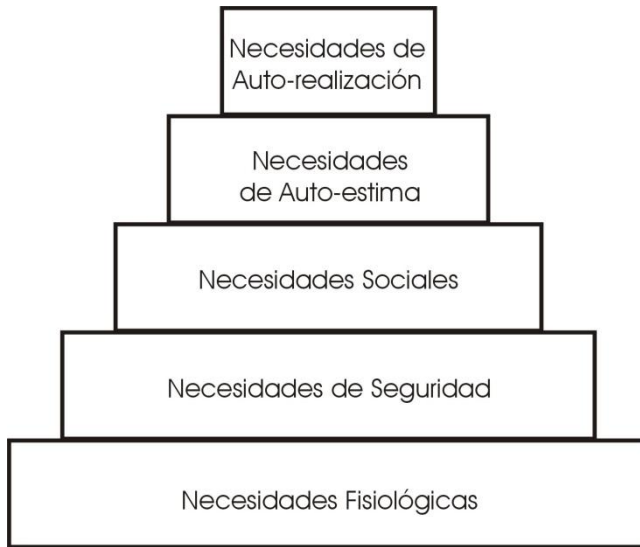


Gráfico 5: Pirámide de Necesidades de Maslow

Necesidades fisiológicas:

Estas necesidades constituyen la primera prioridad del individuo y se encuentran relacionadas con su supervivencia. Dentro de éstas encontramos, entre otras, necesidades como la homeóstasis (esfuerzo del organismo por mantener un estado normal y constante de riego sanguíneo), la alimentación, el saciar la sed, el mantenimiento de una temperatura corporal adecuada, también se encuentran necesidades de otro tipo como el sexo, la maternidad o las actividades completas.

Las necesidades fisiológicas son las más prepotentes, las más poderosas de todas las necesidades, dice Maslow. Esto significa que una persona que carece de alimento, seguridad, amor y estima sentirá sobre todo la urgencia del alimento, más que ninguna otra cosa. Si todas las necesidades están insatisfechas y el organismo está dominado por las necesidades fisiológicas, señala, todas las demás necesidades se vuelven inexistentes o son empujadas al traspasio. Los receptores y transmisores, la inteligencia, la memoria, los hábitos, todos pueden definirse ahora simplemente como instrumentos de satisfacción del hambre. Las capacidades que no son útiles para este propósito, quedan adormecidas. Para el ser humano que está extremada y peligrosamente hambriento no existen otros intereses sino la comida.

Necesidades de seguridad:

Con su satisfacción se busca la creación y mantenimiento de un estado de orden y seguridad. Dentro de estas encontramos la necesidad de estabilidad, la de tener orden y la de tener protección, entre otras. Estas necesidades se relacionan con el temor de los individuos a perder el control de su vida y están íntimamente ligadas al miedo, miedo a lo desconocido, a la anarquía, etc.

En condiciones normales, la necesidad de seguridad se expresa en la preferencia por los trabajos de planta, el ahorro y por los seguros de todo tipo. También se manifiesta como una preferencia a lo conocido, a tener una religión o filosofía

que organice el universo y la sociedad en un todo coherente. También podemos acercarnos, dice, a entender las necesidades de seguridad observando a los infantes y niños, que en los momentos de miedo se cuelgan literalmente de los padres. Las necesidades de seguridad pueden volverse muy urgentes en la escena social cuando hay amenazas reales a la ley, al orden, a la autoridad.

Necesidades sociales:

Una vez satisfechas las necesidades fisiológicas y de seguridad, la motivación se da por las necesidades sociales. Estas tienen relación con la necesidad de compañía del ser humano, con su aspecto afectivo y su participación social. Dentro de estas necesidades tenemos la de comunicarse con otras personas, la de establecer amistad con ellas, la de manifestar y recibir afecto, la de vivir en comunidad, la de pertenecer a un grupo y sentirse aceptado dentro de él, entre otras.

Cuando están insatisfechas las necesidades de pertenencia, afecto y amor, señala Maslow, la persona anhelará relaciones con las personas en general, lograr un lugar en el grupo o en la familia. Los dolores de la soledad, del ostracismo, del rechazo, de la falta de amistad y de raíces se vuelven preeminentes. La frustración de estas necesidades es el núcleo más común del inadecuado ajuste (social) y de patología severa.

Necesidades de reconocimiento:

También conocidas como las necesidades del ego o de la autoestima. Este grupo radica en la necesidad de toda persona de sentirse apreciado, tener prestigio y destacar dentro de su grupo social, de igual manera se incluyen la autovaloración y el respeto a sí mismo.

Todas las personas (con algunas excepciones patológicas) tienen necesidad o deseo de una evaluación estable de ellos mismos, firmemente sustentada, usualmente alta, de respeto por sí mismos o autoestima, y de la estima de otros, afirma. Por tanto, este grupo de necesidades puede clasificarse en dos subconjuntos:

- Primero, los deseos de fuerza, logro, adecuación, maestría y competencia, confianza en sí mismos, independencia y libertad.
- Segundo, la necesidad de reputación o prestigio (definiéndola como el respeto o estima de otras personas), estatus, fama, y gloria, reconocimiento, importancia, autoridad, dignidad y apreciación.

La satisfacción de la necesidad de autoestima conduce a sentimientos de auto-confianza, valía, fuerza, capacidad y adecuación, de ser útil y necesario en el mundo. Y la frustración de estas necesidades produce sentimientos de inferioridad, debilidad e impotencia.

Necesidades de auto-superación:

También conocidas como de auto-realización o auto-actualización, que se convierten en el ideal para cada individuo. En este nivel el ser humano requiere trascender, dejar huella, realizar su propia obra, desarrollar su talento al máximo. Los músicos deben hacer música, los pintores deben pintar, los poetas escribir si han de estar en paz consigo mismos. Lo que los humanos pueden ser, deben ser. Deben ser fieles a su propia naturaleza, volverse más y más lo que son capaces de ser.

Maslow concluye que la satisfacción de necesidades superiores en la infancia (amor, por ejemplo) reduce la fuerza de la necesidad a lo largo de la vida, lo que denomina el principio de autonomía funcional de las necesidades superiores.

A medida que un individuo avanza en la satisfacción de necesidades, también avanza en el grado de salud psicológica, lo que lo lleva a postular la hipótesis de que la completa satisfacción de necesidades básicas y la salud ideal son la misma cosa.

Maslow considera que se requiere más investigación para poder probar o rechazar esta hipótesis y reconoce la existencia de otros caminos a la salud, como el de la renunciación ascética a ciertas necesidades básicas, la

disciplina, pero se pregunta qué tan frecuente es el éxito que se obtiene por este camino.

Teoría de los dos factores de Herzberg

El psicólogo Frederick Herzberg propuso la teoría motivación - higiene. Al creer que la relación que un individuo tiene con su trabajo es básica, y que su actitud hacia el mismo bien puede determinar su éxito o fracaso, Herzberg investigó la pregunta, “¿Qué desea la gente de sus puestos?” Le pidió a las personas que describieran con todo detalle aquellas situaciones en que se sintieron muy bien o mal en relación a sus puestos. Luego se tabularon y categorizaron estas respuestas.

Por el análisis de las contestaciones, Herzberg llegó a la conclusión de que las respuestas que la gente daba cuando se sentía mal. Factores intrínsecos, como logros, reconocimiento y responsabilidad, se relacionaron con la satisfacción con el puesto.

Herzberg dijo que los datos sugieran que lo opuesto de la satisfacción no es insatisfacción, como se creía en la forma tradicional. La eliminación de las características insatisfactorias de un puesto no necesariamente hace que el puesto sea satisfactorio.

De acuerdo con Herzberg, los factores que llevan a la satisfacción con el puesto se les separa y son diferentes a los

que conducen a la insatisfacción con el puesto. Por tanto, los administradores que procuran eliminar los factores creadores de la insatisfacción con el puesto puede traer paz, pero no es necesario que sea la motivación, y bajo esta condición sólo aplacan a su fuerza laboral en lugar de motivarla. Herzberg caracterizó a los factores que crean la insatisfacción con el puesto como factores de higiene. Cuando estos factores son adecuados, la gente no estará insatisfecha; sin embargo, tampoco estará satisfecha. Para motivar a las personas en sus puestos, Herzberg sugirió la enfatización de motivadores, aquellos factores que aumentan la satisfacción con el puesto.

Herzberg considera que existen dos factores que explican la motivación de los trabajadores en la empresa:

Los factores motivadores son los que determinan el mayor o menor grado de satisfacción en el trabajo y están relacionados con el contenido del trabajo:

- La realización de un trabajo interesante.
- El logro.
- La responsabilidad.
- El reconocimiento.
- La promoción.

Estos factores son los que mueven al trabajador hacia actitudes positivas y a sentir satisfacción.

Los factores de higiene, están relacionados con el contexto de trabajo y hacen referencia al tratamiento que las personas reciben en su trabajo:

- Las condiciones de trabajo.
- El sueldo.
- Las relaciones humanas.
- La política de la empresa.

Cuando estos factores no se han resuelto bien, producen insatisfacción pero cuando se intenta mejorarlos, no logran por sí solos provocar la auténtica satisfacción. En resumen, la satisfacción se logra por dos tipos de factores que son independientes y de distinta dimensión. Por otro lado, todos los factores son susceptibles de una correcta utilización por parte de los directores de los equipos de trabajo.

La teoría motivación-higiene no carece de detractores. Las críticas de la teoría incluyen las siguientes:

- Cuando las cosas van bien, la gente tiende a tomar el crédito para sí mismos. Culpan a los factores externos de los fracasos.
- Es dudosa la confianza que pueda tener la metodología de Herzberg. Puesto que los calificadores tenían que hacer interpretaciones podría ser que contaminaran sus hallazgos al interpretar una respuesta en una forma y otra similar en forma muy distinta

- No se utilizó una medida global de satisfacción. Una persona puede estar incómoda con parte de su puesto, y, sin embargo, pensar que es aceptable.
- La teoría es inconsistente con investigaciones anteriores. La teoría motivación-higiene pasa por alto las variables situacionales.
- Herzberg supuso que hay una relación entre satisfacción y productividad, pero la metodología de investigación que utilizó sólo se enfocaba a la satisfacción, no a la productividad. Para hacer relevante dicha investigación, se debe suponer una relación estrecha entre la satisfacción y la productividad.

Teoría de las expectativas de Vroom

Vroom propone que la motivación es producto del valor que el individuo pone en los posibles resultados de sus acciones y la expectativa de que sus metas se cumplan. La importancia de esta teoría es la insistencia que hace en la individualidad y la variabilidad de las fuerzas motivadoras, a diferencia de las generalizaciones implícitas en las teorías de Maslow y Herzberg.

Bibliografía

- Código Civil de la Nación.
- Garay, Candelaria. 2000. “El marco legal de las organizaciones sin fines de lucro en Argentina.” CEDES.
- Frydman, Fernando. 2003. Cultivar el Compromiso, Manual de Desarrollo de Fondos para Organizaciones Sociales, Fundación Compromiso, Editorial Granica.
- Hodge, B. J., Anthony, W. P., Gales L. M. 2003. “Teoría de la Organización. Un enfoque estratégico” sexta edición. Pearson Educación, Madrid.
- León Melgar, P. 1999. “Rol del liderazgo en la estabilidad financiera de las instituciones sin fines de lucro.” Capítulo 1 pág. 7. The nature conservancy.
- Ley 19.836 - Ley de Fundaciones
- Ley N° 20.321 - Ley Orgánica de Mutualidades
- Ley N° 20.337 - Ley de Cooperativas
- Ley N° 23.551 - Ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores
- Ley N° 23.660 - Ley de Obras Sociales
- Maslow, Abraham. 1943. “A theory of human motivation.” Psychological review (July)
- Meneghetti, Milena. 1992. “Motivating people to volunteer their services,” en Connors, Tracy “The volunteer management handbook.”
- Milgrom, P. y Roberts, J. 1992. Economics, Organization and Management. Prentice-Hall.
- Mitchell. 1982. “Motivación: Nuevas direcciones de la teoría, la investigación y la práctica.”

Capítulo 3

¿Qué tan importantes son estas organizaciones?

“Si los hombres que viven en los países democráticos no tuviesen el derecho ni el gusto para unirse con fines políticos, su independencia correría grandes riesgos; pero podrían conservar por largo tiempo sus riquezas y sus luces, mientras que si no adquiriesen la costumbre de asociarse en la vida ordinaria, la civilización misma estaría en peligro.”

Alexis de Tocqueville. 1840. Democracy in America. Vol 2

En este capítulo intentaremos estimar, en primer lugar, aproximadamente cuantas Organizaciones Sin Fines de Lucro existen en Argentina. Luego analizaremos la importancia relativa que tiene cada forma jurídica en el universo total de organizaciones. Finalmente veremos que cantidad, aproximadamente, de personas trabajan (tanto en forma rentada como voluntaria) en estas organizaciones.

3.1 ¿Cuantas Organizaciones Sin Fines de Lucro hay en la Argentina?

Lamentablemente no existe una respuesta sencilla a esta pregunta ya que no existe ningún organismo de contralor nacional que lleve un registro de estas entidades, como sí existe en el caso de las cooperativas y las mutuales. En estos

casos, el organismo de contralor de las cooperativas y las mutuales, el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), lleva un registro nacional de estas formas organizativas.

Si bien existe un organismo (el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, CENOC, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) que reúne información sobre las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, ésta representa solamente a un pequeño porcentaje de organizaciones, ya que como indica el informe presentado en el año 2003, *“La información contenida en la Base de Datos no es de carácter censal, es decir, no contiene la totalidad del universo de las OSC en la Argentina, que según diversas investigaciones excede ampliamente el número albergado en la BDC. Tampoco se relevan los datos por medio de una muestra realizada sobre dicho universo. Las OSC se inscriben en la Base de Datos en forma voluntaria y gratuita, completando el formulario en forma autoadministrada.”* (CENOC, 2003)

No obstante, puede servir como guía para ver que cantidad de organizaciones existen en Argentina.

Según esta base de datos, registran un total de 9010 Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina, lo que, como veremos, es una cifra muy inferior a la real:

Jurisdicciones	Cantidad
Buenos Aires (int.)	688
Catamarca	75
Chaco	375
Chubut	175
Ciudad de Buenos Aires	1014
Córdoba	582
Corrientes	290
Entre Ríos	145
Formosa	158
Gran Buenos Aires	1376
Jujuy	382
La Pampa	233
La Rioja	172
Mendoza	626
Misiones	206
Neuquén	152
Río Negro	317
Salta	232
San Juan	164
San Luís	88
Santa Cruz	77
Santa Fe	765
Sgo. Del Estero	117
Tierra Del Fuego	111
Tucumán	490
Total	9010

Gráfico 6: Cantidad de OSC por jurisdicción. (CENOC, 2003)

Una aclaración relevante en este trabajo afirma que: *“Si comparamos este cuadro con los datos sobre la cantidad total de población por jurisdicción, se observa que las primeras siete jurisdicciones con mayor número de OSC se corresponden con las jurisdicciones con mayor población: Gran Buenos Aires, Buenos Aires interior, Córdoba, Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Tucumán. El Gran Buenos Aires se ubica en el primer lugar conteniendo mayor cantidad de población y de OSC inscriptas en la Base. Las seis jurisdicciones restantes, si bien no se encuentran ubicadas exactamente en el mismo orden en ambas variables, presentan similitud por ser las que mayor población y organizaciones presentan. Esto no implica afirmar que exista una relación de correspondencia directa entre la cantidad de población con la cantidad de OSC existentes. Por el contrario, la capacidad asociativa de las comunidades está relacionada con los procesos culturales, históricos y sociopolíticos que las atraviesan.”* (CENOC, 2003)

Otro estudio que brinda una perspectiva más detallada aunque sumamente regional, es el llevado a cabo por el Centro de Tecnología para el Desarrollo (CENTED) durante los años 2005 y 2006, y publicado al año siguiente, consistente en un relevamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Región Metropolitana Norte de la Provincia de Buenos Aires, es decir, los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre. (Beaumont, 2007)

A diferencia del trabajo mencionado anteriormente, éste sí es de carácter censal ya que se buscó, por todos los medios posibles, identificar y contactar a las organizaciones. En total se identificó a un total de 1237 organizaciones.

De hecho, en el prólogo de este libro se hace una referencia explícita al trabajo del CENOC: *“Al día de hoy, nunca se había realizado un estudio de estas características, por lo que ha sido extremadamente dificultosa la recopilación de la información. Como guías hemos utilizado los dos trabajos más relevantes que pudimos encontrar sobre el tema: En primer lugar, y sirviendo de marco teórico, el estudio comparativo del sector sin fines de lucro de la Universidad Johns Hopkins³⁶. En segundo lugar utilizamos una fuente local, la base de datos del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) dependiente del Ministerio de Acción Social de la Presidencia de la Nación. Lamentablemente, si bien el CENOC realiza una labor muy loable, se queda bastante corto en cuanto a la completitud de la información recabada y presentada. Para justificar esta afirmación podemos citar el hecho que la cantidad de Organizaciones de la Sociedad Civil presentes en la base de datos del CENOC, para estos cuatro municipios, apenas supera las 200 organizaciones.”* (Beaumont, 2007)

³⁶ The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project - Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland

Claramente un registro voluntario por parte de las organizaciones (como el del CENOC) arrojará resultados muy inferiores a un proceso de relevamiento activo, pero entre ambos se podría estimar un número de organizaciones existentes más cercano a la realidad. Tomando los datos del CENOC, vemos que la cantidad de Organizaciones de la Sociedad Civil presentes en su base de datos, para estos cuatro municipios, apenas superaba, en ese momento, las 200 organizaciones. Es decir que de cada seis organizaciones que realmente existen, solamente una (aproximadamente) se registró en esta base de datos.

De existir una correlación en el resto del país, **existirían, como mínimo, más de 50.000 organizaciones.**

3.2 Formas jurídicas predominantes

Además de saber, aproximadamente, cuantas OSFL existen en Argentina, es relevante conocer la importancia relativa que tiene cada forma jurídica en el universo total de las organizaciones de la sociedad civil. En otras palabras, ¿aproximadamente que porcentaje del total de organizaciones sin fines de lucro representan las Asociaciones Civiles, Fundaciones, etc.?

Volviendo al informe titulado “Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil Inscriptas en el

CENOC,” se distinguen las siguientes clases de organizaciones:

Forma organizativa	Porcentaje
Sociedad de fomento	2,3
Club social / deportivo	2,4
Mutual	2,6
Entidad religiosa	3,1
Centro de jubilados	3,8
Cooperadora	4,4
Cooperativa	4,6
Unión vecinal	7,6
Fundación	11,6
Grupo comunitario	16,3
Asociación civil	35,1
Otros	6,2
Nota: el universo es de 9010 organizaciones	

Gráfico 7: Forma organizativa de las OSC (CENOC, 2003)

En este trabajo, la forma organizativa no se circunscribe a las formas jurídicas básicas de Asociación Civil, Fundación, Cooperativa, Mutual y Simple Asociación, sino que tal como se explica *“La variable N° 5 del formulario de incorporación denominada “tipo de organización” refiere a las formas organizativas que adoptan las OSC, sean formales o informales. Vale decir, se correspondan o no con una*

“persona jurídica” efectivamente legalizada. Entonces, por “forma organizativa” entendemos aquí, los modos o figuras bajo las cuales las organizaciones promueven la acción colectiva.” (CENOC, 2003)

Como ejemplo se puede aclarar que las “Entidades religiosas” mencionadas rara vez carecen de personería jurídica (salvo en una etapa pre-constitutiva) ya que es requisito para la inscripción en el Registro Nacional de Cultos. No obstante, entre estas entidades podemos encontrarnos indistintamente con las formas de Asociación Civil o Fundación. Otro ejemplo podría ser el de los “centros de jubilados,” en donde es impensable la adopción de la figura de Fundación pero tampoco se puede determinar en forma precisa que forma jurídica prevalece ya que encontramos Asociaciones Civiles pero también gran cantidad de Simples Asociaciones.

De todos modos, si nos limitamos a las cuatro formas jurídicas (con personería) básicas, tendremos:

Mutual	2,6 %	234 organizaciones.
Cooperativa	4,6 %	414 organizaciones.
Fundación	11,6 %	1045 organizaciones.
Asociación civil	35,1 %	3162 organizaciones.

Y si nos limitamos a este universo de entidades, **las Asociaciones Civiles representan el 65,1 %** de las organizaciones con un tipo de personería claramente definido

En el caso del estudio del Centro de Tecnología para el Desarrollo (CENTED) citado anteriormente, en donde se habían identificado a un total de 1237 Organizaciones de la Sociedad Civil de la Región Metropolitana Norte de la Provincia de Buenos Aires, es decir, los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre, al comparar las formas jurídicas (con personería) básicas, se obtuvieron los siguientes resultados:

Forma constitutiva	Cantidad	Porcentaje
- Asociaciones civiles:	651	(59 %)
- Simples Asociaciones:	294	(27 %)
- Fundaciones:	104	(9 %)
- Cooperativas:	37	(3 %)
- Mutuales:	21	(2 %)
Total de Organizaciones que respondieron este ítem:		
1107		

Gráfico 8: Forma constitutiva de las organizaciones (Beaumont, 2007)

Si, al igual que con los anteriores datos, nos limitamos a las cuatro formas jurídicas (con personería) básicas, tendremos:

Mutual	2,5 %	21 organizaciones.
Cooperativa	4,5 %	37 organizaciones.
Fundación	12,7 %	104 organizaciones.
Asociación civil	80,0 %	651 organizaciones.

Y si nos limitamos a este universo de entidades, **las Asociaciones Civiles representan el 80 %** de las organizaciones con un tipo de personería claramente definido

Claramente, más allá de que si el número real está más cerca del 65% o del 80%, **las Asociaciones Civiles son el tipo jurídico predominante dentro de las organizaciones de la sociedad civil con personería jurídica.**

3.3 Recursos Humanos empleados

Volviendo al libro “Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina - Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil Inscriptas en el CENOC”, podemos ver algunas estadísticas interesantes en cuanto a la cantidad de personas que trabajan en los Organizaciones de la Sociedad Civil:

En este ítem se consideran los datos de 5602 OSC que contestaron en el formulario “sobre la cantidad de personas que trabajan en la organización.” Según este universo, **la cantidad total de personas que trabajan de forma voluntaria o rentada en todo el país son 193.909.**

Cabe remarcar que son 193.909 personas pero **solamente** en 5602 organizaciones (no en la totalidad de organizaciones).

El 61% de los recursos humanos se encuentran concentrados en cuatro jurisdicciones: Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Santa Fe y Buenos Aires Interior. Estas jurisdicciones son, a su vez, la que presentan más organizaciones inscriptas en la Base. Si bien el Gran Buenos Aires posee un mayor número de OSC registradas que la Ciudad de Buenos Aires (GBA: 1376 OSC / CBA: 1013 OSC) se observa que las OSC de la Ciudad de Buenos Aires concentran una mayor cantidad de recursos humanos.

Jurisdicción	Cantidades absolutas
Ciudad de Buenos Aires	59334
Gran Buenos Aires	31068
Santa Fe	17354
Buenos Aires (int.)	11116
Tucumán	8616
Córdoba	7564
Jujuy	6425
Chaco	6067
Río Negro	5157
Corrientes	4727
Salta	3940
Misiones	3936
Mendoza	3883
Entre Ríos	3647
Sgo. Del Estero	3311
La Rioja	2935

San Juan	2702
Neuquen	2445
Formosa	2178
Chubut	1700
Tierra Del Fuego	1691
La Pampa	1660
San Luis	1060
Catamarca	965
Santa Cruz	428
Nota: el universo es de 5602 organizaciones	

Gráfico 9: Cantidad de RRHH según Jurisdicción. (CENOC, 2003)

Del total de recursos humanos citado por las OSC, el 80% se encuentra trabajando en la comunidad a través de Asociaciones Civiles, Grupos Comunitarios, Fundaciones y Entidades Religiosas. En términos generales, el promedio de recursos humanos por organización es de 35 personas. Según la forma organizativa varía la proporción de voluntarios y rentados, **en promedio se observa 5 personas rentadas y 30 personas voluntarias por organización.** Del total de recursos humanos 164.335 son voluntarios y 29.574 rentados, es decir el 88% de los recursos humanos trabajan de forma voluntaria.

Forma organizativa	% Rentados	% Voluntarios
Cooperativa	42.9	57.1

Sindicato	40.2	59.8
Otro	36.5	63.5
Centro de Estudios	20.2	79.8
Fundación	20.1	79.9
Mutual	18.6	81.4
Asociación Civil	17.8	82.2
Biblioteca	16.9	83.1
Asoc. de Consumidores	13.1	86.9
Confederación	12.6	87.4
Cooperadora (otro tipo)	12.5	87.5
Club Social/Deportivo	9.9	90.1
Entidad Religiosa	8.0	92.0
Sociedad de Fomento	7.4	92.6
Cooperadora Escolar	6.5	93.5
Unión Vecinal	6.1	93.9
Grupo Comunitario	6.0	94.0
Bomberos Voluntarios	5.4	94.6
Centro de Jubilados	5.4	94.6
Federación	4.5	95.5
Comunidad Indígena	3.8	96.2
Nota: el universo es de 5602 organizaciones		

Gráfico 10: Proporción de recursos humanos Voluntarios y Rentados según formas organizativas de las OSC. (CENOC, 2003)

Si aceptamos la estimación anterior de que puede haber más de 50.000 Organizaciones Sin Fines de Lucro en Argentina, y aplicamos el promedio de 35 personas trabajando en cada organización, llegamos a la conclusión de que estas

organizaciones emplean (no necesariamente full time) a **1.750.000 (un millón setecientos cincuenta mil) personas.**

Otro trabajo importante es el estudio comparativo del sector sin fines de lucro de la Universidad Johns Hopkins (the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project - Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland).

Aquí podemos ver los resultados en cuanto a la cantidad de personal rentado y voluntarios empleados (el estudio es del año 1995).

Table 2: Civil society sector FTE volunteering, by field, 35 countries

	Culture	Education	Health	Social Svcs	Environment	Development	Civic / Advocacy	Foundations	International	Professional	Other	All fields	Total (thousands)
	Percent of total civil society volunteering												
Argentina	11.9	17.1	4.4	17.8	3.4	30.6	3.8	0.0	0.0	10.3	0.7	100%	264.1
Australia	37.0	5.8	6.4	31.6	3.6	9.4	2.1	0.4	0.7	1.0	2.0	100%	177.1
Austria						n / a						0%	40.7
Belgium	33.7	0.6	0.4	55.9	0.6	2.5	1.0	0.7	1.0	3.5	0.0	100%	99.1
Brazil	1.1	21.3	15.6	40.0	0.0	17.5	1.4	0.0	0.0	0.9	2.1	100%	139.2
Colombia	1.8	1.8	8.4	31.6	0.6	35.6	2.4	3.3	0.0	14.3	0.1	100%	90.8
Czech Rep.	44.4	3.3	8.9	16.7	10.4	5.6	4.4	2.5	2.0	1.7	0.0	100%	40.9
Egypt						n / a						0%	17.3
Finland	48.2	1.7	4.7	13.6	0.5	1.0	23.6	0.3	0.5	5.4	0.5	100%	74.8
France	46.7	8.9	3.4	15.7	8.7	4.0	1.8	1.1	3.0	6.6	0.0	100%	1021.7
Germany	40.9	1.5	8.7	10.1	5.7	2.0	5.7	2.0	2.9	4.8	15.8	100%	978.1
Hungary	30.8	4.1	5.5	33.5	2.9	2.6	8.5	5.5	2.3	4.2	0.0	100%	9.9
Ireland	27.2	2.8	7.4	45.1	0.7	10.9	0.7	2.8	0.7	0.0	1.6	100%	31.7
Israel	21.5	0.3	28.4	40.0	0.0	0.0	9.2	0.0	0.0	0.6	0.0	100%	31.3
Italy	41.7	6.5	12.8	23.9	2.3	1.4	4.6	1.9	1.2	3.3	0.5	100%	381.6
Japan	12.9	6.1	7.2	19.4	1.6	6.7	1.5	3.7	5.4	5.0	30.5	100%	695.1
Kenya	5.8	8.9	19.4	12.7	3.2	21.4	5.0	0.1	0.0	2.1	21.2	100%	112.4
Mexico	3.8	5.7	9.2	31.3	3.9	2.7	1.8	1.7	0.0	39.7	0.0	100%	47.2
Morocco						n / a						0%	83.4
Netherlands	39.4	15.8	7.4	22.7	3.9	0.2	6.9	0.0	2.2	1.6	0.0	100%	390.1
Norway	57.4	2.7	3.5	7.0	0.8	5.3	8.2	0.2	3.5	10.9	0.5	100%	103.0
Pakistan	12.3	34.4	9.1	15.3	0.8	8.0	17.2	0.0	0.0	2.8	0.0	100%	180.8
Peru	0.1	0.5	0.1	98.5	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	100%	80.1
Philippines	7.6	10.5	1.8	8.1	1.7	28.0	2.2	0.4	0.2	39.5	0.0	100%	330.3
Poland	36.9	16.5	4.7	28.2	1.2	0.6	1.4	0.3	2.0	8.2	0.1	100%	32.1
Romania	24.2	12.8	4.8	41.5	3.4	1.4	3.3	1.1	6.1	1.5	0.0	100%	46.5
Slovakia	37.8	1.4	1.9	21.8	14.2	1.1	5.8	7.1	1.0	6.1	1.8	100%	6.9
South Africa	26.8	2.1	5.9	19.1	3.7	16.6	24.4	0.3	0.1	1.0	0.0	100%	264.3
South Korea	4.9	1.7	22.5	36.5	0.0	0.0	34.2	0.0	0.0	0.2	0.0	100%	122.1
Spain	21.7	12.3	7.3	28.8	8.0	5.5	10.7	0.1	3.9	1.7	0.0	100%	253.6
Sweden	51.4	2.4	0.1	8.2	2.2	3.8	12.2	0.0	2.2	15.6	1.9	100%	260.3
Tanzania	10.7	10.3	9.3	18.1	11.2	12.9	7.1	7.7	3.7	3.1	5.7	100%	248.9
Uganda	26.8	1.8	2.1	3.2	0.3	63.6	0.9	0.4	0.1	0.4	0.4	100%	130.3
U.K.	31.3	5.1	12.8	19.7	3.9	18.8	3.1	2.0	0.7	0.0	2.6	100%	1120.3
U.S.	11.8	13.4	13.6	36.7	2.7	0.0	10.2	2.2	0.9	5.5	3.0	100%	4994.2

Source: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Gráfico 11: Recursos Humanos Voluntarios - The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project - Center for Civil Society Studies - 1995

Table 1: Civil society sector FTE paid employment, by field, 35 countries

	Culture	Education	Health	Social Svcs	Environment	Development	Civic / Advocacy	Foundations	International	Professional	Other	All fields	Total (thousands)
Percent of total civil society FTE paid employment													
Argentina	15.1	41.2	13.4	10.7	0.3	5.7	0.4	0.2	1.3	6.8	4.9	100%	395.3
Australia	16.4	23.3	18.6	20.1	0.5	10.8	3.2	0.1	0.2	4.3	2.6	100%	402.6
Austria	8.4	8.9	11.6	64.0	0.4	0.0	4.5	0.0	0.8	1.4	0.0	100%	143.6
Belgium	4.9	38.8	30.4	13.8	0.5	9.9	0.4	0.2	0.2	0.9	0.0	100%	357.8
Brazil	17.0	36.9	17.8	16.4	0.2	1.1	0.6	0.0	0.4	9.6	0.0	100%	1034.6
Colombia	9.4	26.1	17.5	14.6	0.8	13.1	1.3	0.9	0.1	15.1	1.2	100%	286.9
Czech Rep.	31.0	14.6	13.6	11.2	3.7	7.4	3.1	2.0	1.1	12.3	0.0	100%	74.2
Egypt						n/a							611.9
Finland	14.2	25.0	23.0	17.8	1.0	2.4	8.7	0.0	0.3	7.2	0.3	100%	62.8
France	12.1	20.7	15.5	39.7	1.0	5.5	1.9	0.0	1.8	1.8	0.0	100%	959.8
Germany	5.4	11.7	30.6	38.8	0.8	6.1	1.6	0.4	0.7	3.9	0.0	100%	1440.9
Hungary	38.1	10.0	4.5	11.1	2.0	13.2	1.0	3.3	0.8	16.1	0.0	100%	44.9
Ireland	6.0	53.7	27.6	4.5	0.9	4.3	0.4	0.1	0.3	2.2	0.0	100%	118.7
Israel	5.9	50.3	27.0	10.9	0.8	1.0	0.4	2.0	0.1	1.8	0.0	100%	145.4
Italy	11.9	20.3	21.6	27.5	0.5	5.1	2.0	0.1	0.2	8.9	1.8	100%	568.5
Japan	3.1	22.5	47.1	16.6	0.4	0.3	0.2	0.2	0.4	5.0	4.3	100%	2140.1
Kenya	4.1	12.0	4.2	22.4	4.5	19.3	5.4	0.4	0.0	1.1	26.6	100%	174.9
Mexico	7.7	43.2	8.1	8.7	0.7	0.5	0.3	0.3	0.0	30.5	0.0	100%	93.8
Morocco						n/a							74.5
Netherlands	4.1	27.4	42.6	18.9	1.0	2.5	0.6	0.4	0.6	1.9	0.0	100%	661.7
Norway	13.3	25.9	10.3	25.9	0.2	2.6	2.9	0.2	1.8	16.8	0.1	100%	60.0
Pakistan	0.3	71.9	11.3	3.0	0.0	7.6	5.1	0.0	0.0	0.9	0.0	100%	261.8
Peru	4.0	72.7	4.1	1.2	0.6	14.2	0.8	1.4	0.0	1.1	0.0	100%	129.8
Philippines	2.1	65.7	2.3	2.8	2.8	9.5	0.8	2.0	0.7	11.3	0.0	100%	187.3
Poland	31.6	23.7	7.2	17.3	1.8	1.1	0.9	0.4	0.7	11.5	3.7	100%	122.5
Romania	34.0	17.9	13.1	20.7	0.7	3.6	4.4	0.8	1.3	3.6	0.0	100%	37.4
Slovakia	36.7	28.5	1.9	5.2	6.8	1.1	2.9	4.9	0.9	10.4	0.8	100%	16.2
South Africa	9.4	8.6	13.7	31.4	7.8	19.0	8.5	0.5	0.0	1.1	0.0	100%	298.2
South Korea	4.9	52.0	26.8	9.3	0.0	0.0	2.7	0.0	0.0	4.3	0.0	100%	413.3
Spain	11.8	25.1	12.2	31.8	0.3	11.2	3.4	0.1	2.0	1.8	0.3	100%	475.2
Sweden	26.9	20.8	3.3	17.8	2.0	6.1	3.7	0.6	2.7	14.8	1.1	100%	82.6
Tanzania	9.0	15.9	14.0	11.2	8.8	12.2	7.1	7.9	4.3	3.4	6.0	100%	82.0
Uganda	6.2	9.6	26.3	21.3	1.8	21.0	3.1	2.6	7.3	0.8	0.0	100%	102.7
U.K.	24.5	41.5	4.3	13.1	1.3	7.6	0.7	0.7	3.8	2.6	0.0	100%	1415.7
U.S.	7.3	21.5	46.3	13.5	0.0	6.3	1.8	0.3	0.0	2.9	0.0	100%	8554.9

Source: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Gráfico 12: Recursos Humanos Rentados - The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project - Center for Civil Society Studies - 1995

Table 3: Civil society sector FTE workforce, by field, 35 countries

	Culture	Education	Health	Social Svcs	Environment	Development	Civic / Advocacy	Foundations	International	Professional	Other	All fields	Total (thousands)
	Percent of total civil society workforce												
Argentina	13.8	31.5	9.8	13.5	1.6	15.7	1.8	0.1	0.8	8.2	3.2	100%	659.4
Australia	22.7	17.9	14.9	23.6	1.4	10.4	2.9	0.2	0.4	3.3	2.4	100%	579.7
Austria						n / a						0%	184.3
Belgium	11.1	30.5	23.9	22.9	0.5	8.3	0.5	0.3	0.4	1.5	0.0	100%	456.9
Brazil	15.1	35.1	17.5	19.2	0.2	3.0	0.7	0.0	0.4	8.6	0.3	100%	1173.8
Colombia	7.5	20.2	15.3	18.7	0.8	18.5	1.6	1.5	0.1	14.9	0.9	100%	377.6
Czech Rep.	35.8	10.6	11.9	13.1	6.1	6.7	3.5	2.2	1.4	8.6	0.0	100%	115.1
Egypt						n / a						0%	629.2
Finland	32.6	12.4	13.1	15.5	0.7	1.6	16.8	0.2	0.4	6.2	0.4	100%	137.6
France	30.0	14.6	9.2	27.4	5.0	4.7	1.9	0.6	2.4	4.3	0.0	100%	1981.5
Germany	19.7	7.6	21.8	27.2	2.8	4.4	3.3	1.0	1.6	4.2	6.4	100%	2418.9
Hungary	36.8	8.9	4.7	15.1	2.2	11.3	2.3	3.7	1.0	14.0	0.0	100%	54.8
Ireland	10.5	43.0	23.3	13.0	0.9	5.7	0.5	0.7	0.4	1.7	0.3	100%	150.3
Israel	8.6	41.4	27.2	16.0	0.6	0.8	2.0	1.6	0.1	1.6	0.0	100%	176.7
Italy	23.9	14.8	18.0	26.1	1.2	3.6	3.0	0.8	0.6	6.7	1.2	100%	950.1
Japan	5.5	18.5	37.3	17.3	0.7	1.9	0.5	1.1	1.6	5.0	10.7	100%	2835.2
Kenya	4.7	10.8	10.1	18.6	4.0	20.2	5.3	0.3	0.0	1.5	24.5	100%	287.3
Mexico	6.4	30.7	8.4	16.3	1.8	1.2	0.8	0.8	0.0	33.6	0.0	100%	141.0
Morocco						n / a						0%	157.9
Netherlands	17.2	23.1	29.5	20.3	2.0	1.7	2.9	0.2	1.2	1.8	0.0	100%	1051.8
Norway	41.2	11.2	6.0	14.0	0.6	4.3	6.3	0.2	2.9	13.1	0.3	100%	163.0
Pakistan	5.2	56.6	10.4	8.0	0.3	7.8	10.0	0.0	0.0	1.7	0.0	100%	442.7
Peru	2.5	45.2	2.6	38.3	0.4	8.8	0.5	0.9	0.0	0.9	0.0	100%	210.0
Philippines	5.6	30.5	2.0	6.2	2.1	21.3	1.7	1.0	0.4	29.3	0.0	100%	517.6
Poland	32.7	22.2	6.7	19.5	1.7	1.0	1.0	0.4	1.0	10.8	3.0	100%	154.6
Romania	28.6	15.1	8.5	32.2	2.2	2.4	3.8	1.0	4.0	2.4	0.0	100%	83.9
Slovakia	37.0	20.4	1.9	10.1	9.0	1.1	3.8	5.6	0.9	9.1	1.1	100%	23.0
South Africa	17.6	5.5	10.0	25.6	5.9	17.9	15.9	0.4	0.0	1.1	0.0	100%	562.4
South Korea	4.9	40.5	25.8	15.5	0.0	0.0	9.9	0.0	0.0	3.4	0.0	100%	535.4
Spain	15.2	20.6	10.5	30.8	3.0	9.2	5.9	0.1	2.6	1.8	0.2	100%	728.8
Sweden	45.5	6.8	0.9	10.5	2.1	4.4	10.2	0.2	2.3	15.4	1.7	100%	342.9
Tanzania	10.3	11.7	10.5	16.4	10.6	12.8	7.1	7.8	3.9	3.2	5.8	100%	330.9
Uganda	17.7	5.3	12.8	11.2	0.9	44.8	1.9	1.4	3.3	0.6	0.2	100%	232.9
U.K.	27.5	25.4	8.0	16.0	2.4	12.5	1.8	1.3	2.4	1.5	1.2	100%	2536.0
U.S.	9.0	18.5	34.2	22.1	1.0	4.0	4.9	1.0	0.3	3.9	1.1	100%	13549.1

Source: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Gráfico 13: Recursos Humanos Totales - The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project - Center for Civil Society Studies - 1995

Bibliografía

- Beaumont, Stephen. 2007. “Las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Región Metropolitana Norte.” CENED. Buenos Aires.
- CENOC. 2003. “Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil Inscriptas en el CENOC.” Ministerio de Desarrollo Social, Argentina.
- Salamon, Lester; Anheier, Helmut. 1996. “Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationality”, Working paper Number 22 of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore.

Capítulo 4

El impacto del marco jurídico en el desarrollo de las Organizaciones Sin Fines de Lucro

Pues debe considerarse que no hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer, triunfar, ni más peligroso de manejar, que el introducir nuevas leyes. Se explica: el innovador se transforma en enemigo de todos los que se beneficiaban con las leyes antiguas, y no se granjea sino la amistad tibia de los que se beneficiarán con las nuevas.”

Nicolás Maquiavelo. El Príncipe.

Tal como se explicó en el Capítulo 2, inciso 1, no existe una Ley de alcance nacional que regule la constitución de Asociaciones Civiles en la Argentina (como sí existe para las Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, etc.), aún cuando representan alrededor del 65% al 80% del total de las Organizaciones Sin Fines de Lucro.

En este capítulo analizaremos esta falta de legislación de alcance nacional para regular la constitución de Asociaciones Civiles e intentaremos entender el impacto que esto puede tener en el desempeño de las mismas. En la primera parte se plantea que la legislación que regula a las organizaciones termina influyendo sobre su desempeño, por lo que la existencia o no de legislación influirá, positiva o negativamente, en que estas organizaciones se desarrollen en su máximo potencial y logren su mejor desempeño. Además

veremos algunos problemas frecuentes que se producen por esta situación y las posibles soluciones a los mismos.

4.1 La forma que adoptan las organizaciones

Al crearse y al desarrollarse, todas las organizaciones adoptan una forma determinada. Esta forma se elige al momento de crear la entidad y luego, con el paso del tiempo y dependiendo de la evolución de la organización, se reafirma o se realizan las modificaciones necesarias (siempre que sean posibles) para optimizar su desempeño.

La forma que adoptan las organizaciones depende principalmente de tres aspectos distintos pero a su vez interrelacionados:

La forma jurídica con la que se constituyen

Al constituir cualquier tipo de organización, uno de los primeros aspectos que debe decidir él o los fundadores, consiste en la forma jurídica que se adoptará. Por ejemplo, para una organización con fines comerciales podría ser Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad de Hecho, etc. En cambio si la organización es sin fines de lucro podría adoptar la forma de una Asociación Civil, Fundación, Simple Asociación, Cooperativa, etc.

La diferencia relevante en este caso es que si constituimos, por ejemplo, una Fundación, nos podremos remitir a la ley 19.836 e interpretar claramente derechos y obligaciones acerca de temas como:

- Patrimonio inicial con el que se debe constituir (si bien no se fija un monto en la ley, ya que este variará con el tiempo, si se especifica que “*es requisito para la autorización que el patrimonio inicial posibilite razonablemente el cumplimiento de los fines propuestos*”).
- Cuestiones que se deben incluir en el Estatuto.
- Responsabilidades de los fundadores y de los administradores.
- Composición de los órganos de gobierno y administración.
- Obligaciones en cuanto a la registración contable y los estados contables.
- Otras cuestiones que hacen al funcionamiento interno como reuniones, convocatoria, mayorías, decisiones y actas.

En cambio, si constituimos una Asociación Civil, estos aspectos quedarán a criterio de cada organismo de contralor

provincial y por ende se podrán producir diferencias en los requisitos en las distintas jurisdicciones.

La estructura de gobernancia que guiará la organización

El o los fundadores determinarán (siempre dentro de las posibilidades permitidas por la legislación vigente) como será gobernada y dirigida la organización para lograr su mejor desempeño. Esta estructura de gobernancia, si bien depende de él o de los fundadores, generalmente se encuentra condicionada por las disposiciones legales que regulan a cada forma jurídica de organización que previamente se eligió. Esto dependerá de la legislación Argentina en toda su pirámide: desde el artículo 14 de la Constitución Nacional que garantiza el derecho de “asociarse con fines útiles,” pasando por el código civil, leyes nacionales y provinciales, reglamentaciones, decretos, resoluciones y disposiciones de los organismos de aplicación, por ejemplo la Inspección General de Justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Personas Jurídicas en la Provincia de Buenos Aires y los respectivos organismos en cada una de las restantes provincias.

En el caso de crear una Fundación, también nos podríamos remitir a la ley 19.836 y encontraríamos aclaraciones como:

- El gobierno y administración de las fundaciones estará a cargo de un Consejo de Administración, integrado por un mínimo de tres (3) personas.

Tendrá todas las facultades necesarias para el cumplimiento del objeto de la fundación, dentro de las condiciones que se establezcan en el Estatuto.

- Los fundadores podrán reservarse por disposición expresa del Estatuto la facultad de ocupar cargos en el Consejo de Administración como también la designación de los consejeros cuando se produzcan el vencimiento de los mandatos o vacancia de los mismos.
- Los miembros del Consejo de Administración podrán tener carácter de permanentes o temporarios.

Nuevamente, en el caso de una Asociación Civil, estos aspectos quedarán a criterio de cada organismo de contralor provincial.

La estructura general que adopta la organización

De la forma jurídica con la que se constituyen la organización y de la estructura de gobernancia que la guiará, se irá conformando la estructura general que caracterizará su desempeño en la persecución de su misión fundacional.

De acuerdo con Mintzberg (Mintzberg, 1989), existen “solo pocas configuraciones básicas” que explican las diversas

estructuras orgánicas de las organizaciones. En terminología de este autor, estas pueden ser: la estructura simple, la burocracia mecánica, la burocracia profesional, la forma divisional y la adhocracia. Más allá del encasillamiento que se dé a cada organización, su estructura general dependerá de las decisiones que tomen su estructura de gobernancia, pero a su vez se verá condicionada por la misma conformación de ésta.

Estos tres aspectos nos indican que la forma que adopta cada organización depende de decisiones propias pero al mismo tiempo se encuentra fuertemente condicionada por las disposiciones legales vigentes, que establecen un marco regulatorio del que la organización no puede evadirse fácilmente.

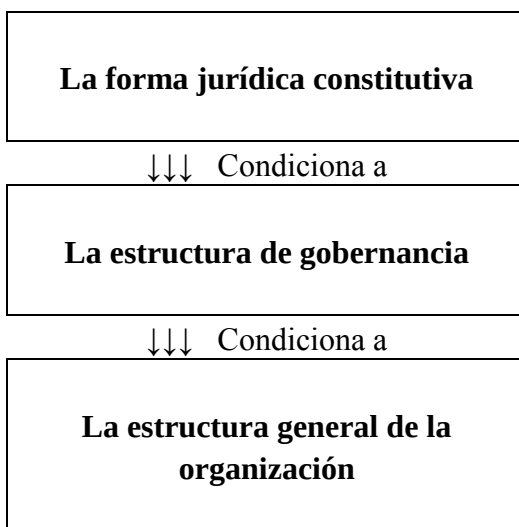


Gráfico 14: Los componentes de la estructura organizacional

Apreda se refiere a este enfoque como “gobernanza regulatoria,” ya que el Estado influye, condiciona o limita las variables de gobernanza de las organizaciones mediante los requerimientos que deben cumplir tanto las organizaciones como sus integrantes. De hecho, sostiene que *“la regulación puede verse como una forma inducida de gobernanza.”* (Apreda, 2007)

La forma que adopta la organización influye sobre su desempeño

Por otra parte, se sostiene que la forma que adopta la organización afectará su habilidad de sobrevivir en el mercado (Oster, 1995).³⁷ En algunos mercados, organizaciones grandes y altamente diversificadas serán las más exitosas, en cambio en otros, serán mejores las organizaciones pequeñas y flexibles. También existen mercados en donde las organizaciones sin fines de lucro o las del estado son las mejores proveedoras de bienes y servicios, dado que las diversas formas organizacionales son más o menos aptas para alcanzar las metas de cada mercado. Veremos, con el pasar del tiempo, como algunas formas tienden a dominar cada segmento del mercado.

³⁷ (Nota: en este caso utilizamos el término mercado en un sentido amplio, como en el trabajo citado, en referencia a los segmentos poblacionales que demandan productos o servicios y no en referencia exclusiva a las organizaciones del mercado, es decir las comerciales.)

Esto nos lleva a preguntarnos, ¿por qué determinada forma organizacional es más eficiente en determinado mercado? Por ejemplo, siguiendo con lo explicado por Oster y haciendo referencia a teorías de la economía clásica, en los mercados tradicionales, en que se basan la mayoría de los modelos económicos, se asume que los productos o servicios son fácilmente juzgados, en cuanto a calidad, por aquellos consumidores que pagan por ellos. En estos mercados, aquellos productos o servicios que tienen un valor comparativo bajo serán finalmente expulsados del mercado por otros productos con mejor valor. Pero en el segmento de las organizaciones sin fines de lucro, muchas veces quienes pagan por los productos o servicios no son quienes los utilizan (por ejemplo, en organizaciones que basan su financiamiento en el modelo donativo). Además, los productos y servicios que ofrecen estas organizaciones frecuentemente son complejos y difíciles de juzgar en términos de calidad por parte del usuario.

Por ejemplo, los servicios de educación y salud tienden a constituir productos muy difíciles de juzgar en términos de calidad, en primer lugar por que quien recibe el servicio carece del conocimiento de quien lo presta y además los resultados, en muchos casos, no son para nada inmediatos. Justamente en estas dos áreas es sumamente frecuente encontrar un mayor predominio de las organizaciones sin fines de lucro.

Esta teoría de que los productos con mayor valor desplazan a los de menor valor no se ve tan presente cuando se trata de organizaciones sin fines de lucro. Principalmente esto se debe a que en la percepción popular se estima que, en organizaciones con fines lucrativas, la tentación de ofrecer productos de menor calidad a más alto precio es algo muy común. Sin embargo, en organizaciones sin fines de lucro, al no poder distribuir el excedente entre sus directivos, esto no resulta una estrategia lógica.

Entonces, si aceptamos que la forma jurídica constitutiva condiciona la estructura de gobernancia, que a su vez condiciona la estructura general de la organización, podemos concluir que estos factores influirán sobre el desempeño general de la organización, es decir la búsqueda de desarrollar su máximo potencial y lograr su mejor desempeño.

Si partimos, por ejemplo, de un grupo de personas que deciden organizarse para brindar ayuda en determinada área a determinado segmento poblacional, afectando sus propios recursos (tiempo, trabajo, dinero, etc.) sin ánimo de obtener ningún beneficio económico, es lógico suponer que estas personas buscarán que su esfuerzo produzca resultados de lo más eficientes posibles.

A partir de esto, se podría ampliar el gráfico anterior y sostener que:

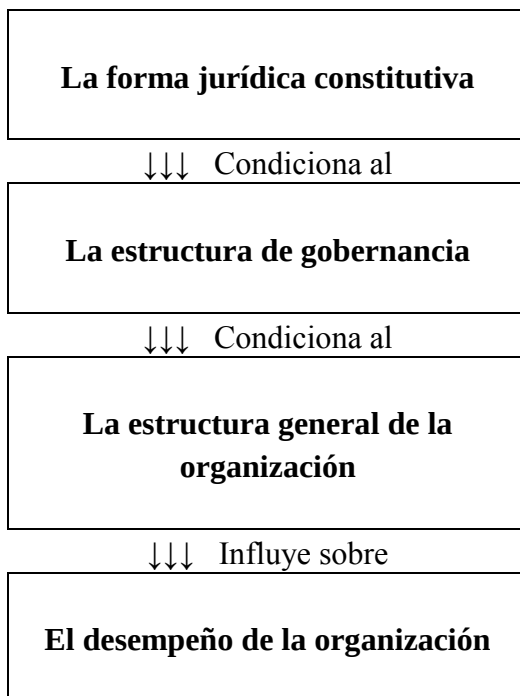


Gráfico 15: La influencia de la estructura organizacional sobre el desempeño

4.2 Algunos problemas que ocasiona la legislación actual

Más allá de las cuestiones teóricas que suscita la inexistencia una ley nacional de Asociaciones Civiles, en la práctica sí se presentan algunos problemas concretos a la hora de constituir una Asociación Civil y ponerla en funcionamiento.

Algunas de las situaciones más comunes que se producen por esta situación son las siguientes:

Se genera más burocracia y el uso ineficiente de los recursos por parte del Estado debido a la multiplicidad de resoluciones, disposiciones, etc. de cada ente de contralor en cada jurisdicción provincial.

Cada provincia debe legislar todos los requisitos para la conformación, obtención de la autorización para funcionar (como indica el Código Civil en el artículo 33) y posterior fiscalización. Por ejemplo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Inspección General de Justicia posee una normativa propia que establece, entre otras cosas que: *“La Resolución General IGJ N° 07/05 y sus modificatorias, entre las cuales cabe mencionar la Resolución General IGJ N° 06/07, conforman el marco normativo que regula el funcionamiento de las asociaciones civiles que solicitan personería jurídica en la Inspección General de Justicia. Establece los requisitos que se deben cumplir tanto para solicitar la personería, así como para cumplir con la fiscalización de la entidad.”* (<http://www.jus.gov.ar/igj/Descargas/Instructivo para constituir una asociacion civil.pdf>)

Por su parte, la Dirección Provincial de Personas Jurídicas en la Provincia de Buenos Aires también posee su legislación para idénticos fines, en este caso se trata de la Disposición General 12/2003 (que derogó a la Disposición General

106/91 y sufrió leves modificaciones por las Disposiciones Generales 29 y 40 del 2010).

Ahora bien, llámese Resolución General, Disposición General o el nombre que quiera adjudicarle cada provincia, la finalidad es la misma: establecer las pautas básicas para la conformación, obtención de la autorización para funcionar y posterior fiscalización de las Asociaciones Civiles en sus respectivas jurisdicciones.

Esto claramente implica que se afectan recursos estatales en forma poco eficiente, ya que en cada provincia se debe repetir el esfuerzo de legislar (y actualizar periódicamente) cuestiones de fondo que bien podrían uniformarse, quedando a criterio de cada organismo de contralor simplemente los aspectos formales menores, como el pago de tasas, utilización de formularios, procesos administrativos, etc.

Inexistencia de criterios mínimos como cantidad de integrantes obligatorios, tiempos y procesos de elección de autoridades, duraciones posibles de mandatos, categorías de socios, etc., que hoy difieren entre las diversas provincias o inclusive ni siquiera se contemplan en cada legislación.

En el caso de crear una Fundación, por ejemplo, nos podríamos remitir a la ley 19.836 y obtendríamos ciertos criterios mínimos como por ejemplo:

Cantidad de integrantes obligatorios: *“El gobierno y administración de las fundaciones estará a cargo de un Consejo de Administración, integrado por un mínimo de tres (3) personas...”* (Art. 10)

Duraciones posibles de mandatos: *“Los miembros del Consejo de Administración podrán tener carácter de permanentes o temporarios.”* (Art. 13) *El Estatuto puede prever la caducidad automática de los mandatos por ausencias reiteradas y no justificadas a las reuniones del consejo.* (Art. 17)

Procesos de remoción de autoridades: *“Los miembros del Consejo de Administración pueden ser removidos con el voto de por lo menos las dos terceras partes de los integrantes del cuerpo.”* (Art. 17)

En cambio, en el caso de Asociaciones Civiles y poniendo de ejemplo nuevamente a la provincia de Buenos Aires, estas cuestiones no se encuentran reglamentadas formalmente en ninguna parte. De hecho, las únicas referencias a estas cuestiones se encuentran en difusa figura del “Estatuto Modelo,” el cual se materializa en la mayoría de las Actas Constitutivas de estas entidades en el artículo 3 (incluido, claro está, en el “Acta Constitutiva Modelo”): *“3º) Se adopta en todo lo fundamental el ESTATUTO modelo de la Dirección Provincial de Personas Jurídicas adoptado por Disposición 29/95.”*

http://www.mjus.gba.gov.ar/pers_juridicas/docs/Centro/modelos/Modelo Asociaciones.doc

El problema es que este Estatuto es, justamente, un modelo de un documento privado y no una ley, por lo que no es de estricto y obligatorio cumplimiento. Entonces, los problemas se producen cuando los fundadores de una Asociación Civil deciden “apartarse” de los lineamientos establecidos.

Veamos, por ejemplo, lo atinente a cantidad de integrantes obligatorios, tiempos y procesos de elección de autoridades, duraciones posibles de mandatos que plantea este Estatuto Modelo:

“ARTICULO DECIMOSEPTIMO: *La institución será dirigida y administrada por una Comisión Directiva compuesta de: un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Tesorero, dos Vocales Titulares, dos Vocales Suplentes. Habrá asimismo una Comisión Revisora de Cuentas compuesta por tres miembros titulares y un suplente. El mandato de los miembros de la Comisión Directiva y de la Comisión Revisora de Cuentas durará un año, pudiendo ser reelectos en el mismo cargo, por una sola vez consecutiva en cargos distintos de la Comisión Directiva sin limitaciones...”*

En primer lugar plantea que la institución será dirigida por un órgano de gobierno integrado por 12 miembros (muy superior a los 3 de las fundaciones). Ahora bien, para una organización pequeña, por ejemplo una Asociación Vecinal

con 20 socios, difícilmente le resulte eficiente que más de la mitad de sus integrantes conformen el órgano de gobierno. Por otra parte, una organización grande, por ejemplo un Club Deportivo de Fútbol, con 20.000 socios, probablemente requiera cubrir, en los cargos directivos, una multiplicidad de funciones que exceden lo que puedan realizar 12 personas (que supuestamente trabajan ad-honorem en su tiempo libre), por lo que requerirán un órgano de gobierno mayor.

El problema más frecuente con respecto a este tema, sobre todo para las organizaciones pequeñas, es ¿qué cargos se pueden eliminar?, es decir ¿hasta dónde se puede reducir el órgano de gobierno?

En segundo lugar se plantea que la duración de los mandatos del órgano de gobierno será de un año. Si bien prácticamente ninguna Asociación Civil mantiene esta duración por considerarla demasiado escasa, (normalmente se fija un plazo de dos o tres años), no se responde a la pregunta de ¿hasta qué duración es válida: 4, 5, 10, 20 años?

El problema central es que estas preguntas no tienen una respuesta definida en la legislación vigente, por lo que cada vez que se plantea una cuestión que se aparta del Estatuto Modelo, tiene que ser resuelta a discreción del funcionario de turno en el respectivo organismo de contralor.

De acuerdo con cada jurisdicción, existen diferentes grados de complejidad en la constitución y funcionamiento de entidades lo cual dificulta la proliferación y el desarrollo de estas organizaciones.

Para citar un ejemplo podemos mencionar la necesidad de que intervenga o no un “*abogado, escribano o contador público,*” a la hora de solicitar la personería jurídica de una Asociación Civil. Por ejemplo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Inspección General de Justicia exige que “*El trámite debe presentarse con la intervención de un profesional matriculado: La presentación de dictamen de precalificación profesional elaborado por abogado, escribano o contador público –según el caso- es un requisito indispensable para la presentación del trámite de Autorización para funcionar como persona jurídica.*” ([http://www.jus.gov.ar/igj/Descargas/Modelo instructivo para particulares.pdf](http://www.jus.gov.ar/igj/Descargas/Modelo_instructivo_para_particulares.pdf))

En cambio en la Provincia de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Personas Jurídicas no establece ningún requisito de este tipo, pudiendo presentarse el trámite por los mismos integrantes de la Asociación (Presidente y/o Secretario). En la única instancia que podría intervenir un escribano es en la certificación de las firmas, pero esta puede también hacerse gratuitamente en la oficina de la DPPJ en donde se presenta el trámite. (DPPJ. Disposición General 12/2003)

En otro caso en que se presentan diferencias es a la hora de la presentación anual de la memoria y el balance.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Inspección General de Justicia exige que esta presentación incluya *“Un ejemplar de los estados contables, -cuya firma debe estar legalizada por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas- aprobados por el consejo de administración, inventario anual certificado por contador público y suscripto por el representante legal de la comisión directiva o consejo de administración y del órgano de fiscalización, en su caso.”* (http://www.jus.gov.ar/igj/Descargas/Modelo_instructivo_para_particulares.pdf)

En cambio en la Provincia de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Personas Jurídicas establece este requisito solamente para aquellas organizaciones que tengan ingresos superiores a 15.000 pesos anuales. Si bien esta cifra puede parecer muy baja, la intención detrás de esto es evitar una erogación forzosa de fondos (honorarios contables) para organizaciones chicas con un financiamiento limitado pero que, no obstante, realizan una valiosa labor social. (DPPJ. Disposición General 12/2003)

Tomando en cuenta estos ejemplos, vemos que en el caso de querer constituir una organización pequeña, existirá en los fundadores una importante “tentación” de fijar domicilio en la Provincia para reducir costos, aunque realmente se desarrolle la labor en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Bibliografía

- Apreda, Rodolfo. 2007. “Corporate Governance.” Ediciones La Ley. Buenos Aires.
- Dirección Provincial de Personas Jurídicas en la Provincia de Buenos Aires (DPPJ). Disposición General 12/2003
- Inspección General de Justicia. Resolución General IGJ N° 07/05
- Inspección General de Justicia. Resolución General IGJ N° 06/07
- Mintzberg, Henry. 1989. “Diseño de Organizaciones Eficientes.” El Ateneo, Buenos Aires.
- Oster, Sharon. 1995. “Strategic Management for Nonprofit Organizations.” Oxford University Press.

Capítulo 5

¿Hasta dónde debe regular el Estado?

“La omnipotencia de la patria, convertida fatalmente en omnipotencia del Gobierno en que ella se personaliza, es no solamente la negación de la libertad, sino también la negación del progreso social, porque ella suprime la iniciativa privada en la obra de ese progreso.”

Juan Bautista Alberdi. “La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual.” Discurso pronunciado en el acto de graduación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires, el 24 de mayo de 1880.

En este capítulo veremos que existen diferentes posturas en cuanto al rol que debe tener el Estado en cuanto a fijar reglamentaciones, desde posturas más intervencionistas hasta otras más orientadas al “laissez faire.”

5.1 Diversas posturas acerca del intervencionismo

El debate de “hasta donde” debe intervenir el estado supera ampliamente lo referido estrictamente a las organizaciones de la sociedad civil. Desde sistemas políticos hasta económicos, las posturas sobre mayor o menor intervención de los “poderes superiores” son múltiples y generalmente bastante divergentes. Inclusive esta cuestión puede encuadrarse en una

mucho más amplia, que es justamente el intervencionismo en cualquier sistema social; desde una nación hasta una empresa o por ejemplo una familia, cuando se plantea la forma de educar a sus hijos.

El control dentro de las organizaciones

Desde los comienzos de la teoría de las organizaciones, han existido dos corrientes bastante distintas sobre el control en las organizaciones. La primera ve al control en las organizaciones como un problema mecanicista cuya finalidad es la de diseñar sistemas de incentivos y sanciones para que empleados egoístas y básicamente desmotivados, encuentren que trabajar para los objetivos organizacionales está en su propio interés. Es decir que la administración se limita a moldear el comportamiento de los subordinados mediante un correcto sistema de premios y castigos. Uno de los primeros exponentes de esta corriente fue Frederick Taylor.

La segunda es una visión más orgánica de las organizaciones, basándose principalmente en áreas del conocimiento vinculadas a ciencias políticas y psicología organizacional. Desde esta perspectiva, la asignación de recursos es la resultante de las decisiones de líderes individuales. Esta corriente se refiere a la función principal del administrador como la de liderazgo; inspirando la voluntad de cooperación, de tomar riesgos, de innovar y la de ir más allá del nivel de esfuerzo que se requiere en un sistema como el anterior.

La jerarquía puede definirse como la autoridad asimétrica y no totalmente definida de un actor, para dirigir las actividades de otro, dentro de ciertos límites. Frecuentemente, los derechos de los empleados son relativamente imprecisos, y todavía más lo son las responsabilidades. A cambio de un salario (el cual puede, en parte, ser determinado subjetivamente por un supervisor), el empleado le reconoce al empleador el derecho de asignar tareas, fijar estándares de desempeño, determinar condiciones laborales, y dictar códigos de comportamiento interpersonal para con supervisores, clientes y otros empleados. También se fijan límites en la autonomía personal en el contrato laboral, que no serían admitidos en otras relaciones contractuales.

Dado que a casi nadie le gusta que sus actividades sean dirigidas por otras personas, la elección de un sistema basado en jerarquías es cuestionable de por sí. Existen otras maneras de organizar la actividad humana, como los mercados competitivos, contratos negociados y procedimientos de votación democrática. Cada una de estas alternativas ha probado ser viable para algún subconjunto de interacciones humanas, por lo que cabe preguntarse ¿por que organizamos tantas empresas, agencias gubernamentales y hasta organizaciones sin fines de lucro como jerarquías? (Miller, G. 1992)

Prácticamente todas las personas coinciden en que trabajar en un sistema de jerarquías es, a veces, molesto. Sin embargo, la

mayoría de las personas del siglo XX pasan la mayor parte de su tiempo en organizaciones jerárquicas, ya sea supervisando o siendo supervisados por sus propios superiores.

Las dudas acerca de las jerarquías públicas y privadas llevan a la pregunta: ¿por qué tener jerarquías? ¿Por qué no, simplemente, dejar que los individuos persigan sus propios intereses en mercados competitivos? Desde un punto de vista ético, los mercados tienen la ventaja de ofrecerles autonomía a los individuos.

¿Por qué tener regulaciones gubernamentales cuando, en el mejor de los casos no serán restrictivas y, en el peor, distorsionarán el proceso eficiente de distribución de recursos dentro del mercado? La misma pregunta se puede aplicar a las jerarquías privadas: ¿Por qué tener jerarquías privadas cuando las reglas y dictados de estas jerarquías, en el mejor de los casos, no serán restrictivas y, en el peor, distorsionarán el proceso eficiente de distribución de recursos dentro del mercado? (Miller, G. 1992)

Las empresas han descubierto que la especialización de esfuerzos crea condiciones potenciales para grandes mejoras en la eficiencia. El problema es que esta especialización implica algún grado de Asimetría de la información, Monopolio del poder y Externalidades. Cada especialista, por definición, conoce cosas que los otros no, lo cual fácilmente pueden llevar a conflictos entre los especialistas. El problema se resuelve con la presencia de supervisores especializados

cuya tarea será la de asignar recompensas, observando las entradas como forma de detectar o estimar la producción marginal e impartir directivas sobre qué se debe hacer y cómo se debe hacer. El problema central es la tensión entre el egoísmo individual y la eficiencia grupal en equipos de trabajo. Este dilema social es el núcleo central del problema de administración.

Dado que existe un dilema social cuando el egoísmo individual produce resultados ineficientes, parecería que la eficiencia requiere un mecanismo capaz de coercionar a los individuos para que hagan lo que, de lo contrario, no harían. Pero, para escapar de la ineficiencia, ¿es realmente necesaria la jerarquía? ¿Por qué los individuos que enfrentan un dilema social no pueden ponerse de acuerdo entre ellos sobre un curso de acción necesario y luego comprometerse por medio de un contrato legal que pueda resolver ese dilema? Un contrato voluntario como este simplemente representaría una extensión del mecanismo de mercado. De la misma manera en que un contrato privado obliga a un vendedor y a un comprador a intercambiar determinados bienes según lo estipulado en dicho contrato, un contrato de bienes públicos podría comprometer a dos partes involucradas en un dilema de bienes públicos a contribuir en la adquisición de estos bienes públicos a cambio de determinados beneficios.

Uno de los principales obstáculos en la eficiencia es la multitud de posibles contratos que pueden resolver cualquier

dilema social. Cada uno de estos contratos puede tener diferentes distribuciones para las partes involucradas.³⁸

El monopolio, las externalidades de la producción en equipo y la asimetría de información son factores que crean barreras en la resolución eficiente de dilemas sociales. El resultado es que los individuos pueden encontrarse gastando mucho más tiempo negociando una solución a un problema de ineficiencia grupal, que lo que realmente vale. Esto, también, se vuelve un argumento a favor de la jerarquía. Una cesión asimétrica de autoridad para dirigir el comportamiento de otros permite imponer resultados que nunca podrían ser eficientemente negociados. (Miller, G. 1992)

Los costos asociados con la negociación de una solución incluyen el tiempo invertido, los recursos utilizados, la contratación de mediadores para lograr decisiones imparciales puede inducir en la contratación de abogados especializados para representar la posición de cada uno frente al mediador. Básicamente los costos de transacción asociados con la negociación son ilimitados.

¿Existe un procedimiento que pueda garantizar una solución eficiente en un caso de negociación, sin incurrir en costos transaccionales innecesarios? La respuesta es sí, pero solamente si cada parte conoce los intereses y objetivos de las demás partes. La asimetría de información es un obstáculo

³⁸ El tema de “Contratos perfectos y completos” ya se ha mencionado en el Capítulo 3 punto 3.

tanto en la eficiencia de la negociación como en la eficiencia del mercado. Si cada parte conociese el valor de que le asigna, dentro del proceso de negociación, al objeto la otra parte, la eficiencia podría ser garantizada. Desafortunadamente estas condiciones deseables desaparecen a raíz de las asimetrías de la información.

Ahora bien, si la información privada es tan dañina al proceso de negociación, ¿no se podía lograr que las partes involucradas hagan pública información privada? Después de todo sea aprobado sin lugar a dudas que la información incompleta y crear ineficiencias en el proceso de negociación. No estaría en ambos actores en mejor posición simplemente por rebelarse de manera abierta y honesta sus intereses en el juego de negociación. Revelar información privada en un proceso de negociación es en sí mismo un dilema social. Cada actor se encontraría en mejor posición si el otro actor revelase su información privada, y cada actor estaría en peor posición si revelase su información privada al tiempo que el otro actor simplemente mienta. El problema central es que la información necesaria para garantizar un resultado eficiente es esencialmente privada. Los negociadores quienes conocen los intereses de la otra parte no podrán encontrar y acordar resultados eficientes invirtiendo el mínimo de tiempo y energía en el proceso de la negociación. Cada parte invertirá tiempo tergiversando sus propios intereses, intentando ver detrás de lo que manifiesta la otra parte e incurriendo en estrategias que generarán oportunidades perdidas para negociaciones efectivas. En la ausencia de costos

transaccionales existe poco motivo para imponer soluciones jerárquicas sobre individuos que fácilmente podrían lograr resultados eficientes por medio de contratos voluntarios. Sin embargo, en la presencia de costos transaccionales, confiar en negociaciones voluntarias puede ser desastrosamente caro. (Miller, G. 1992)

La intervención del estado en los mercados: Hayek vs. Keynes

El debate de “hasta donde” debe intervenir el estado también se ha planteado (y se sigue discutiendo) en economía, a la hora de definir su rol en una mayor o menor regulación de los mercados.

En la primera mitad del siglo XX existió una línea de pensamiento que creyó en las virtudes de la toma de decisiones y el planeamiento centralizado bajo el socialismo. Por su parte el economista austriaco Friedrich A. Hayek criticó esta fe en la toma de decisiones centralizada y, mientras que la crítica apuntaba a la toma de decisiones centralizadas en la sociedad, se aplica igualmente a las decisiones dictatoriales dentro de una organización.

Recurriendo a una simplificación extrema se podría sintetizar la posición de cada uno de estos autores de la siguiente forma:

Para Friedrich A. Hayek, los mercados debían “auto-regularse” por sí solos, sin la intervención del Estado. De hecho, la función del Estado no sería la de estimular a la economía, sino simplemente crear el conjunto de reglas dentro del cual los mercados operarían con su propia dinámica. No se deben aplicar restricciones sobre el comercio y el libre movimiento del capital, ni intervenir desde el estado para impulsar la economía (por ejemplo mediante obras públicas). Este sería la posición adoptada por el liberalismo clásico.

En cambio para John Maynard Keynes, una intervención activa en la dinámica de los mercados, por parte del Estado, es necesaria para regular y controlar a los mismos. El Estado sí debe intervenir activamente en la Economía, por ejemplo inyectando liquidez mediante el gasto público. Esta posición se encuentra más alineada con el intervencionismo Estatal.

5.2 La intervención del estado en el marco legal de las organizaciones sin fines de lucro

Como vimos en el punto 1 del capítulo 2, de todas las organizaciones sin fines de lucro con personería jurídica, las únicas que no tienen una Ley específica que las regule son las Asociaciones Civiles.

Desde luego que debe existir un marco de reglamentación y de control, pero además debería fomentar la proliferación y el

desarrollo de estas organizaciones. La realidad, en cambio, es que reglamentaciones no uniformes, obsoletas, ambiguas, difusas e inclusive contradictorias, terminan entorpeciendo el desempeño de estas organizaciones y por ende su impacto en la mejora del país.

Hoy, las Asociaciones Civiles carecen de un marco regulatorio a nivel nacional que unifique criterios entre las diversas jurisdicciones. Pero la solución no puede ser legislar ligeramente con los antecedentes que existen a nivel de organismos de contralor, ya que si se modifica la legislación, esto se debería hacer para mejorar las condiciones de creación y proliferación de estas organizaciones y no generar una instancia más de burocracia. Además, se debe tener en cuenta la gran heterogeneidad que existe dentro del universo de estas organizaciones. Estas cuestiones fundamentales las plantea Apreda cuando se pregunta “*¿Cuáles son los límites que debería observar el legislador o el regulador de turno, de manera tal de no generar consecuencias indeseables, contradictorias con los objetivos iniciales, perjudiciales para el crecimiento, la eficacia y el diseño de gobernancias adecuadas a cada tipo de organización.? y ¿Cuándo se justifica establecer una pauta de comportamiento aplicable a la gobernancia de todas las organizaciones, en lugar de estimular caminos voluntarios y diseños de gobernancia adecuados para cada organización en particular?*” (Apreda, 2007).

Evidentemente, en la respuesta a éstas y otras preguntas se halla la posible conformación de un marco regulatorio a nivel nacional para las Asociaciones Civiles.

No obstante, también se corre el riesgo de que, para intentar solucionar problemas menores, se produzcan daños mayores al desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Algunos de los objetivos que debería tener tal marco regulatorio deberían ser:

- Fomentar la proliferación y el desarrollo de estas organizaciones
- No generar una instancia más de burocracia y control por parte del Estado sino que debe buscar agilizar la constitución y posterior funcionamiento de estas organizaciones.
- Unificar criterios mínimos como cantidad de integrantes obligatorios, tiempos y procesos de elección de autoridades, duraciones posibles de mandatos, categorías de socios, etc., que hoy difieren entre las diversas provincias.
- Contemplar las enormes diferencias que hay entre organizaciones grandes y pequeñas.

- Adecuar la legislación vigente a la realidad actual del sector, etc.

Bibliografía

- Apreda, Rodolfo. 2007. “Corporate Governance.” Ediciones La Ley. Buenos Aires.
- Miller, Gary. 1992. “Managerial Dilemmas - The political economy of hierarchy” Cambridge University Press.

Capítulo 6

Transparencia y Rendición de Cuentas en Organizaciones de la Sociedad Civil

Ningún grupo puede actuar con eficacia si falta el concierto; ningún grupo puede actuar en concierto si falta la confianza; ningún grupo puede actuar con confianza si no se halla ligado por opiniones comunes, afectos comunes, intereses comunes.

Edmund Burke (1729-1797)

En este capítulo analizaremos la relación entre el control sobre las Organizaciones Sin Fines de Lucro (fundamentalmente por parte del Estado pero también por parte de la sociedad en general) y las repuestas que se producen dentro de estas organizaciones. Examinaremos temas como Credibilidad, Confianza y Legitimidad. Veremos cuáles son las actuales tendencias en cuanto a la generación de iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, además de otras iniciativas de autorregulación: como los códigos de ética y de conducta. Finalmente nos referiremos a casos de corrupción y escándalos públicos.

6.1 Credibilidad, Confianza y Legitimidad

Durante los últimos años, el gran aumento en la importancia relativa del Tercer Sector en áreas clave como salud,

educación, atención a necesidades primarias, derechos humanos, cultura y otras que inciden favorablemente en el desarrollo social, trae aparejado una mayor responsabilidad en la conducción de estas organizaciones. Más allá del aumento puntual en cuanto a la cantidad de Organizaciones de la Sociedad Civil que existen en cada país, también se ha diversificado su campo de acción, pasando de áreas temáticas más tradicionales, como salud y educación, a otras más innovadoras como, por ejemplo, el desarrollo de energías alternativas en poblaciones aisladas o el control y evaluación de la policía. Hoy en día, prácticamente no existe un área de desarrollo humano en donde no intervenga activamente el Tercer Sector.

Al aumentar la cantidad de organizaciones y las áreas temáticas en las que se desarrollan, se produce un consecuente aumento en su participación porcentual en la provisión de bienes públicos y privados, ocupando nichos que antes pertenecían al Estado o a las organizaciones del mercado. Esto, a su vez, implica un notable aumento en diversas variables como por ejemplo ingresos económicos, movilización de recursos, cantidad de “stakeholders”³⁹ de las

³⁹ El concepto de stakeholder hace referencia a aquellos actores (tanto internos como externos) que poseen algún interés o pueden influenciar o ser influenciados por las actividades de la organización. Estos normalmente incluyen, aunque no se limitan a: personal directivo, beneficiarios, empleados, voluntarios, donantes, la comunidad donde desarrolla sus actividades la organización, etc.

Para un desarrollo más completo del concepto puede verse:

- Krashinsky, Michael. 1986. “Stakeholder theories of the non-profit sector: One cut at the economic literature.” Voluntas: International

organizaciones, exposición mediática, protagonismo en la esfera pública, influencia política, etc.

Todo esto propicia un mayor escrutinio de las Organizaciones de la Sociedad Civil, tanto de sus propios “stakeholders” como del público en general. De hecho, el escrutinio por parte de los “stakeholders” suele ser bastante más justo, o por lo menos fundamentado en mayor equidad, dado que éstos generalmente cuentan con mayor información, principalmente debido a la necesidad de la misma para la toma de decisiones. En cambio, el público general, aunque consciente de la existencia y, en mayor o menor medida, del trabajo de estas organizaciones, frecuentemente se encuentran inmersos en prejuicios, tanto positivos como negativos, que alteran la posibilidad de alcanzar una conclusión válida y fundamentada.

Esto está ocurriendo a nivel mundial, aunque en este trabajo nos concentraremos en las Organizaciones de la Sociedad Civil Hispanoamericanas. Esta cuestión, por ejemplo, se plantea elocuentemente en el artículo “La otra cara de las ONG,”⁴⁰ del diario El País de España:

Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations Volume 8, Number 2, 149-161.

- Freeman, R. E. 2002. “Stakeholder Theory of the Modern Corporation” en *Ethical Issues in Business. A Philosophical Approach*, T. Donaldson, P. H. Werhane y M Cording (ed.), Prentice Hall.

⁴⁰ Disponible en

http://elpais.com/diario/2005/12/05/espana/1133737201_850215.html

Las organizaciones no gubernamentales han crecido de manera impresionante en España en la última década, gracias a las subvenciones públicas, hasta convertirse en un potente movimiento capaz de incidir en la política nacional e internacional... Mucho poder, mucho dinero, para dar un techo a los inmigrantes, atender a los enfermos de sida en cualquier rincón del mundo, luchar contra la pobreza y contra la marginación, defender el planeta de las agresiones medioambientales o atender a las víctimas de las catástrofes naturales o las guerras. Pero también para fortalecerse y crecer como auténticas empresas y ejercer desde esta nueva dimensión un poder de lobby en la sociedad a favor de los intereses de un determinado colectivo. (Galán, 2005)

Al igual que en la naturaleza, donde las especies que ocupan los mismos nichos ecológicos compiten por recursos, en el mundo de las Organizaciones de la Sociedad Civil sucede lo mismo. En el caso de estas organizaciones, compiten por donantes, voluntarios, áreas geográficas de influencia, espacios en los medios de comunicación, subsidios estatales, representaciones de organizaciones internacionales, posibilidad de convenios con otras instituciones, atracción de los mejores candidatos dentro del mercado laboral, anunciantes, patrocinadores, e inclusive, hasta beneficiarios.

¿Qué es lo que hace que una organización sea más “atractiva” que las demás? En el campo de la teoría de recaudación de fondos, se dice que las donaciones dependen, más allá de la capacidad contributiva del potencial donante, del compromiso con la causa y de la confianza en la efectividad de lo donado. En cuanto al compromiso con la causa, estará en la naturaleza de las personas físicas y los estatutos de las personas jurídicas, determinar con cuales causas se comprometen: cuidado del medio ambiente, erradicación de la pobreza, atención primaria en salud, etc. Nadie puede abarcar todas las causas; sus prioridades dependerán de preferencias individuales y generalmente privadas. Las organizaciones difícilmente puedan establecer estrategias competitivas con otras que defienden causas marcadamente disímiles. En cambio, sí compiten por demostrar eficiencia en el manejo de recursos dentro de un subconjunto de organizaciones que trabajan en la misma temática.

Una de las formas en que una organización se destaque por sobre sus semejantes es por medio de la credibilidad. No sólo deben cumplir con su misión, ese cumplimiento debe ser visible y creíble.

El término “riesgo moral / oportunismo post-contractual”⁴¹ se origina en la industria de los seguros y se refiere a la tendencia de personas que adquieren seguros a alterar su comportamiento en modos que son onerosos para la

⁴¹ Tomando como referencia lo definido por Milgrom, P. y Roberts, J. en su trabajo “Economics, Organization and Management.” Prentice-Hall.

compañía de seguros, como por ejemplo teniendo menos cuidado de prevenir la ocurrencia de un siniestro. En economía, se refiere al comportamiento ineficiente dentro del marco de un contrato, que surge de los diferentes intereses (o intereses encontrados) de las partes involucradas en ese contrato y que existe solamente porque una de las partes no puede determinar con exactitud si la otra parte está cumpliendo o no con lo pactado en el contrato.

Los problemas de riesgo moral surgen frecuentemente en las relaciones de principal-agente, en donde una parte (el agente) es convocado a actuar en nombre de otra (el principal). Esto ocurre debido a que los intereses de ambas partes frecuentemente difieren y el principal no puede determinar que tan bien ha actuado el agente ni si éste ha sido honesto.

Una instancia importante de riesgo moral la constituye las relaciones laborales, en donde los empleados pueden tener la tendencia a no llevar a cabo sus responsabilidades de manera óptima.⁴² En palabras de F. Taylor. “Es casi imposible encontrar un empleado competente que no dedique una cantidad considerable de su tiempo a estudiar qué tan lento puede trabajar y aun así convencer a su superior de que está trabajando a un buen ritmo.”

Este problema también se presenta en los niveles de conducción, aunque de manera diferente. El problema típico

⁴² (“to shrink their responsibilities”)

no es que los directivos de una empresa no trabajen lo suficiente, sino que tienen una tendencia a perseguir fines propios que no son necesariamente los mejores para la empresa ni para los accionistas (por ejemplo buscar obtener mejores gastos de representación).

Para que exista un problema de riesgo moral, deben estar presentes tres condiciones:

- Deben haber potenciales intereses divergentes entre las personas. Los conflictos ocurren frecuentemente debido a la escasez de recursos: lo que obtiene una parte no lo obtiene la otra.

- Debe existir una ganancia en el intercambio u otra forma de cooperación entre los individuos (algún motivo para generar una transacción) para que se activen los intereses divergentes. Hasta este punto, bastaría con las clásicas normas del mercado, ya que intereses divergentes existen en la mayoría de las transacciones y no obstante éstas se desarrollan con normalidad, sin ser afectadas por el problema del riesgo moral.

- La tercera, y más crítica condición, es que deben existir dificultades para determinar si los términos del contrato se han cumplido y, además, para poder obligar a que estos términos se cumplan. Estas dificultades a menudo surgen porque monitorear las acciones o verificar la información reportada es caro o incluso imposible. También pueden

aparecer cuando ambas partes saben que algún término del contrato ha sido violado pero este hecho no puede ser corroborado por una tercera parte con poder de decisión (como un juez o mediador).

Si bien existen formas de controlar el riesgo moral, éstas generalmente implican aumentar los recursos destinados al monitoreo o la verificación. A veces la forma de prevenir el comportamiento inapropiado es detectarlo antes de que ocurra. Aunque el monitoreo requiere el desarrollo de fuentes de información acerca de la veracidad y desempeño del agente, esto no siempre implica un gasto de recursos. Una posibilidad es depender de la competencia entre distintas partes con intereses en conflicto para que se genere la información requerida. Mintzberg lo definía como “control por oposición de funciones.” (Mintzberg, 1991)

En muchas circunstancias, monitorear el comportamiento o la veracidad de los reportes puede ser simplemente demasiado caro para que valga la pena. Sin embargo, puede ser posible observar los resultados y proveer incentivos al buen desempeño premiando estos resultados. Desafortunadamente, las conexiones perfectas entre acciones no observables y resultados observables, son muy escasas. En general, el comportamiento de las personas solamente determina en parte los resultados y es imposible aislar precisamente cual es el efecto de ese comportamiento. (Milgrom y Roberts, 1992)

Por estos motivos, muchas Organizaciones de la Sociedad Civil poseen una ventaja importante sobre las organizaciones del mercado y del Estado en la provisión de bienes públicos y privados, ya que se estima que las probabilidades de ocurrencia de riesgo moral u oportunismo post-contractual será menor en estas organizaciones por el principio de no distribución del excedente financiero.

Esto se debe principalmente a cuestiones que tienen que ver con que “...las non profit se dotan de una cláusula que emite una señal importante: no es posible redistribuir las rentas derivadas de su actividad, no hay renta residual. Con esta restricción de la no distribución, se persigue dar a los consumidores y donantes una **garantía de confianza...**” (de Andrés Alonso et al., 2004)

Asimismo, este razonamiento suele hacerse extensivo a sus dirigentes, ya que “...la honorabilidad y la legitimidad de los órganos de gobierno de las asociaciones y fundaciones se presumen atendiendo a su carácter no lucrativo.” (Bergós Civit, 2009)

El tema de la necesidad imperiosa de generar confianza también se menciona en el informe del año 2008, “Transparencia de Organizaciones No Gubernamentales,” de la organización Chile Transparente⁴³ (Capítulo Chileno de Transparencia Internacional):

⁴³ www.chiletransparente.cl/

Es fundamental que las ONG generen confianza pública para ser un sector viable y que puedan cumplir con sus objetivos responsablemente. Estas entidades reciben aportes de fuentes públicas, internacionales, del sector privado y de la ciudadanía chilena, por lo que el público tiene derecho a conocer si se conducen de una manera eficiente y ética. La consolidación de esta confianza pública depende del grado de transparencia con que funcionen las ONG, rindiendo cuentas de su gestión y previniendo fraudes y otros abusos. Los miembros de sus directorios tienen la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de estas obligaciones. (Chile Transparente, 2008)

Con respecto a la confianza, Fukuyama la define como “la expectativa que surge en una comunidad con un comportamiento ordenado, honrado y de cooperación, basándose en normas compartidas por todos los miembros que la integran. Estas normas pueden referirse a cuestiones de “valor” profundo, como la naturaleza de Dios o la justicia, pero engloban también las normas deontológicas como las profesionales y códigos de comportamiento.” (Fukuyama, 1996)

En el caso de muchos servicios que prestan las Organizaciones de la Sociedad Civil, las asimetrías de

información entre quienes prestan los servicios, quienes los reciben y quienes los controlan son muy importantes, por lo que la confianza se torna un componente crítico. Volviendo a citar a de Andrés Alonso, “...el halo altruista que rodea a las actividades desarrolladas por estas organizaciones suele materializarse en una garantía moral de que los recursos serán asignados eficientemente. Con carácter de generalidad, las actividades que realizan estas organizaciones y las personas que en ellas trabajan reciben un apoyo mayoritario de la sociedad.” (de Andrés Alonso et al., 2004)

El monopolio, las externalidades de la producción en equipo y la asimetría de información son factores que crean barreras en la resolución eficiente de dilemas sociales. El resultado es que los individuos pueden encontrarse gastando mucho más tiempo negociando una solución a un problema de ineficiencia grupal, que lo que realmente vale. Esto, a su vez, se vuelve un argumento a favor de la jerarquía. Una cesión asimétrica de autoridad para dirigir el comportamiento de otros permite imponer resultados que nunca podrían ser eficientemente negociados. (Miller, 1992)

Ahora, ¿alcanzan estos argumentos para justificar una cesión asimétrica de autoridad a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil para dirigir el comportamiento de otros, en lo que se refiere a la provisión de bienes públicos y privados?

Recordemos que una de las principales teorías que intentan explicar el origen de estas organizaciones es la Teoría de las

Fallas del Mercado y del Estado. Esta teoría fue desarrollada por el economista Burton Weisbrod para intentar reconciliar la persistencia de las Organizaciones Sin Fines de Lucro con la teoría económica clásica. (Weisbrod, 1977)

El punto de partida de esta teoría consiste en las “fallas” del mercado a la hora de producir una cantidad suficiente de bienes públicos. Los bienes públicos son bienes que están disponibles para todos, independientemente del hecho de haber pagado ó no por ellos. Ejemplos de estos bienes son: la iluminación de las calles, un medio ambiente sin contaminación, la seguridad para todos los ciudadanos, etc.

De hecho, la economía clásica no solo reconoce esta limitación por parte del mercado sino que es ésta la principal justificación para la existencia del Estado. Pero a su vez, el Estado también presenta limitaciones a la hora de producir suficientes bienes públicos. La causa de esto, según Weisbrod, radica en la decisión de cuáles deben ser los bienes públicos producidos y en qué cantidades. En las sociedades democráticas estas decisiones reflejarán las preferencias del votante promedio, dejando a muchos con necesidades no cubiertas.

Ante esta situación de insatisfacción de necesidades por una parte de la población, ellos recurrirán a las Organizaciones Sin Fines de Lucro para que provean aquellos bienes públicos que ni el mercado ni el Estado están en condiciones de proveer.

Ortmann y Schlesinger, en su artículo “Trust, repute and the role of non-profit Enterprise,” examinan la “hipótesis de la confianza,” la afirmación de que la información asimétrica puede explicar por sí misma el dominio de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en ciertos mercados. (Ortmann y Schlesinger, 1997)

En disidencia con los dichos de estos autores (y que éstos le atribuyen a él mismo), Hansmann sostiene que no puede atribuirse la existencia de un sector dominado por las Organizaciones Sin Fines de Lucro simplemente a los problemas de información asimétrica. Sin embargo sí reconoce que, “en el caso de aquellas organizaciones eficientes (en cuanto a costos), aun un leve potencial de confianza adicional podría justificar, y quizá causar, su existencia.” (Hansmann, 2003)

Sin querer profundizar en el debate de que porcentaje de existencia de organizaciones explica la “hipótesis de la confianza,” queda claro que no es un asunto menor. De hecho, así lo demuestran diversas conclusiones en variados trabajos sobre el tema, como por ejemplo los siguientes:

En el “Anuario 2009 del Tercer Sector Social en Catalunya, España,” se afirma que, “las organizaciones sociales podrán desarrollar mejor sus misiones en la medida en que se consiga mantener y ampliar la confianza social que las legitima en su tarea.” Pero también se recuerda que “la

confianza social es difícil de obtener pero, en cambio, es muy fácil de perder. Cualquier duda en la gestión o en las prácticas de las entidades puede verterlas en una pérdida de apoyos.” (El Observatorio del Tercer Sector, 2009)

Este punto es fundamental, ya que la pérdida de la confianza es un asunto que frecuentemente repercute en las demás organizaciones. “Hoy en día hay más organizaciones no gubernamentales de desarrollo que nunca y los fondos que manejan han aumentado sustancialmente en los últimos veinte años. Parte de estos fondos proceden de particulares y entidades que pagan impuestos, que realizan donaciones, etc., estas personas y organizaciones merecen el máximo respeto y transparencia. Además, hemos de tener en cuenta que las posibles malas prácticas de unas pocas organizaciones pueden dañar la confianza en el sector en su conjunto.” (Coordinadora de ONG para el Desarrollo. 2007)

“En España, la imagen del sector no lucrativo fluctúa entre un alto nivel de confianza frente al resto de instituciones y el desconocimiento sobre la gestión de las ONL⁴⁴... Cuando salta a la prensa algún tema de corrupción quedan afectadas tanto la organización causante como el resto de ONL porque el público baja el nivel de confianza depositado en ellas.” (Monserrat Codorniu, 2009)

⁴⁴ ONL: Organización No Lucrativa. Término español equivalente a Organización de la Sociedad Civil (OSC) u Organización Sin Fines de Lucro (OSFL).

Inclusive ocurre que parte de este sector puede empezar a perder la confianza general de la población, como señala Sorj, cuando afirma que “Hay sectores de la sociedad civil que son apéndices del estado y otros lo son del sector privado. La suposición acerca de la autonomía de la sociedad civil no siempre se confirma; en muchos países, organizaciones de la sociedad civil se han convertido en un medio por el cual partidos políticos, parlamentarios, sindicatos o movimientos sociales, entre otros, canalizan recursos públicos en su propio beneficio y/o políticas clientelistas.” Según este autor, esto se debe a que “...con la democratización, la sociedad civil se integró en el tejido social, adquiriendo los vicios y las virtudes de las sociedades nacionales. Como consecuencia de ello, no podemos entender a las sociedades civiles en América Latina fuera del contexto de las dinámicas políticas y sociales en cada país.” (Sorj, 2010)

Y es en este punto cuando aparecen los debates acerca de transparencia y la rendición de cuentas, como mecanismos para recuperar esa confianza.

Citando nuevamente al trabajo “Anuario 2009 del Tercer Sector Social en Catalunya, España,” vemos que “La transparencia y la rendición de cuentas son elementos clave por el sector social. Para mantener y ampliar la confianza social que legitima la tarea que desarrollan las organizaciones hay que involucrar a la sociedad. Las herramientas de rendición de cuentas como las memorias, las webs, las

auditorías, los códigos éticos, etc. cada vez están más presentes en el sector.” (El Observatorio del Tercer Sector, 2009)

La rendición voluntaria de cuentas infunde credibilidad en los socios y otros “stakeholders.” La credibilidad es el resultado de confiar en la organización por los resultados que obtiene y por las políticas y prácticas utilizadas para obtenerlos. Cuanta más confianza logre generar una organización, mayor será su influencia en la sociedad. Cuanta más información proporcione la organización, mayor será el vínculo que establecerá con los socios y mayor será la confianza que generará. (Montserrat Codorniu, Julia. 2009)

De hecho, la interrelación entre confianza y transparencia y rendición de cuentas es indisoluble.

-“Para las ONL la transparencia y la rendición de cuentas están en sus genes, en sus orígenes. Va relacionado con la confianza.” (Vidal, 2009)

-“La transparencia y la rendición de cuentas están íntimamente ligadas a la confianza social y de las instituciones en la iniciativa social.” (Cornejo, 2009)

La credibilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil también se relaciona con la legitimidad que poseen las mismas.

De acuerdo con Michael Edwards, la legitimidad de una organización se define como “el derecho de ser y hacer algo en la sociedad, la lógica de que una organización es legal, admisible y justificado en su curso de acción.” (Edwards, 2000)

En el trabajo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (México)⁴⁵ se plantea este tema, sosteniendo que “No es lo mismo legalidad y legitimidad y esto a veces se confunde. Lo primero proviene de una decisión estatal. Lo segundo es un resultado de las relaciones y de las acciones que emprende cada OSC. No depende de la “propaganda” que haga cada organización sobre sí misma. Tampoco es cierto que la legitimidad dependa de la articulación con un movimiento social; al menos, la sola articulación, no es suficiente para ello.” (ALOP, 2010)

Otro ejemplo es el citado en el artículo “Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México,” publicado en la Revista Mexicana de Sociología, el cual sostiene que “...la legitimidad y la aceptación de las organizaciones civiles entre las partes interesadas y la sociedad en general tiene una gran importancia, tanto por los objetivos de extender los valores y los principios que sustentan esas organizaciones, como por la posibilidad de

⁴⁵ <http://www.alop.org.mx>

acceso a fuentes de financiamiento.” (Gordon Rapoport, 2011)

En el trabajo “Rendición de Cuentas: de la transparencia a la legitimidad social,” del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental se afirma que “Hablar de transparencia y rendición de cuentas implica necesariamente hablar de legitimidad. Conceptualmente se puede entender por legitimidad a las percepciones de distintos interesados de que la existencia, actividades e impacto de las OSC se justifican y son apropiados en términos de valores sociales e instituciones.” (Barragán, 2010)⁴⁶

En otro trabajo del Observatorio del Tercer Sector, Pau Vidal sostiene que “Para incrementar la capacidad de incidencia del Tercer Sector en cualquiera de sus ámbitos de actuación, es necesario seguir trabajando activamente para mantener su legitimidad como agente social relevante. Esta construcción de legitimidad depende de muchos factores entre los cuales destaca la coherencia entre la forma de trabajar de las entidades y su misión y valores; la transparencia y la rendición de cuentas, la calidad del trabajo, el impacto de las actuaciones, etc.” (Vidal et al., 2008)

⁴⁶ Citando a Brown, David y Jagadananda. 2007. Legitimidad y Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil: Temas y Desafíos. Centro Hauser para Organizaciones Sin Fines de Lucro Harvard University. CIVICUS.

6.2 La transparencia y la rendición de cuentas

Tradicionalmente, las Organizaciones de la Sociedad Civil han sido las reclamantes de una mayor transparencia por parte de los gobiernos y de las empresas para con la sociedad y no el objeto de las exigencias de transparencia y rendición de cuentas. De hecho los gobiernos, en muchos países, han sido blancos de incontables acusaciones de falta de transparencia. Por ejemplo, Stiglitz afirma que en el caso de los burócratas y políticos, la falta de transparencia no sólo es una ocasión para evitar ser evaluado o perseguido, sino que inclusive es una razón para obtener rentas o beneficios. (Stiglitz, 1999)

A raíz de estas situaciones, en la mayoría de los países Iberoamericanos ya se han promulgado leyes de acceso a la información, ética pública, etc. A su vez, en la mayor parte de estas iniciativas, las organizaciones de la sociedad civil “han jugado un papel preponderante históricamente a la hora de abordar temas relacionados con la transparencia, la legitimidad y la rendición de cuentas de los gobiernos y las empresas, logrando muchos resultados positivos.” (Naidoo, 2008)

De todos modos, para que las iniciativas de transparencia sean efectivas, se requiere una activa participación de la sociedad en su conjunto; generalmente implementada a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Por ejemplo, citando el trabajo “El poder de la transparencia. FONTRA:

un programa de la Sociedad Civil del Cono Sur,” realizado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) y Partnership for Transparency Fund (PTF) de Uruguay,

...la existencia de leyes de transparencia y acceso a la información pública es una condición necesaria pero no suficiente para que haya un control efectivo, porque este requiere de la presencia de otros dos elementos: por un lado, un público interesado por reclamar dicha información, en condiciones de apropiársela, y capaz de intercambiar argumentos racionales en el marco de una discusión reglada y, tras ella, de expresar su aprobación o rechazo de acciones y decisiones; por el otro, mecanismos y espacios institucionalizados a los cuales la ciudadanía organizada pueda llamar a sus representantes a rendir cuentas... (Pousadela, 2012)

Asimismo, las leyes de transparencia y acceso a la información pública que afectan a los organismos públicos también repercuten en las Organizaciones de la Sociedad Civil, por ejemplo, en México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁴⁷ establece, entre otras cosas:

Capítulo II

⁴⁷ La ley completa se encuentra disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

Obligaciones de transparencia

Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

...

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;...

De hecho, hoy en día, ninguna organización, local o internacional, pequeña o grande, pública o privada, puede evitar el tema de la transparencia. Por ejemplo, en Junio de 2012, a raíz de una filtración de documentos reservados en el Vaticano, el Secretario de Estado Vaticano, cardenal Tarsicio Bertone, comentó en una entrevista:⁴⁸

⁴⁸ “Cardenal Bertone: Estos no han sido y no son días de división sino de unidad.” 5 de Junio 2012. Disponible en: <http://www.zenit.org/article-42371?l=spanish>

Entrevista concedida por el secretario de Estado Vaticano, cardenal Tarsicio Bertone, a la edición vespertina del Telediario de la Rai italiana, el 4 de junio a las 20 horas. En la entrevista el cardenal comenta la visita del papa a Milán, los últimos eventos en el Vaticano tras la filtración de documentos reservados, y la instrumentalización del asunto por parte de algunos medios.

...volvíamos del parque Bresso, del gran encuentro de la tarde, hacia la catedral de Milán. Estaba con el cardenal Scola en el coche. Vimos las vidrieras de la catedral de Milán iluminadas, y comentamos inmediatamente: “Esta es la Iglesia, una casa luminosa, a pesar de todos los defectos de personas de la Iglesia.” **La transparencia, sin embargo, es un hecho de compromiso, un hecho de solidaridad de los unos con los otros, de confianza. No es un acto de cinismo o de superficialidad: no basta entrar en conocimiento de algunos documentos y publicar documentos parciales para conocer la plena verdad de los hechos.** A menudo sucede que las clarificaciones son fruto de un trabajo de diálogo, de relaciones personales e incluso de conversión del corazón, que no se reflejan simplemente en los papeles o la burocracia. Los papeles son importantes, pero las relaciones personales lo son mucho más.

6.3 El rol del Estado como agente de contralor

En el ámbito del Estado, el problema del financiamiento de las políticas públicas sociales obligó a que fuesen repensadas tanto la distribución de los escasos recursos como la manera mediante la cual el Estado debería proveer los bienes

públicos. Entre los diversos problemas involucrados hay un consenso general en cuanto a que uno de los más importantes es el que se refiere a la incapacidad de los gobiernos para llevar a buen término las propuestas de políticas públicas oportunamente asumidas por ellos. Esta crisis, habitualmente definida como crisis de la gestión de gobierno, tiene tres componentes: uno de naturaleza financiera, referido al déficit de las cuentas públicas; otro de naturaleza administrativa, derivado de la ineficiencia de la modalidad burocrática, y un tercero, de carácter estratégico, que corresponde a la manera inadecuada en la cual el Estado está organizando para intervenir en las actividades sociales y económicas. El esfuerzo de superación de la crisis del Estado se traduce en tratar de rever la forma de intervención del Estado en lo social, de redefinir la modalidad de financiamiento y la manera de organizar las políticas públicas sociales, para garantizar la efectividad de la respuesta a las demandas sociales y mayor eficiencia en la producción de servicios. Así, cuando se examinan las alternativas que se presentan para reordenar la intervención estatal, se verifica que existen tres posibles formas de organizar el suministro de bienes públicos, tales como la provisión de servicios de salud y educación, la asistencia y previsión social, la protección del medio ambiente y la seguridad. La primera es la que realiza directamente el suministro a través de las organizaciones estatales, que es justamente la manera vinculada a la crisis de la gestión de gobierno, que se pretende superar. La segunda es dejar que el mercado regule la prestación de los servicios, privatizando o tercerizando, que es la alternativa de

minimizar el Estado, intentada por gobiernos conservadores y que no produjo los resultados esperados, sobre todo en el plano social. La tercera es “desestatizar”, manteniendo el carácter público del servicio, modalidad en la que el Estado financia las políticas sociales a través de instituciones públicas, no pertenecientes al Estado ni a la esfera privada. (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998)

No obstante, las relaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil con el Estado no siempre son de cooperación, ya que, en determinadas áreas de intervención, existen intereses en conflicto. Por ejemplo:

En Mayo de 2003, una organización no gubernamental de Washington, D. C., el “American Enterprise Institute,” que contaba con vínculos con la administración Bush, organizó una conferencia sobre la rendición de cuentas (accountability) en las ONG. El título de la conferencia fue “No somos del Gobierno pero estamos aquí para ayudarlo. El creciente poder de unos pocos no elegidos.” El eje central del debate era si las ONG tenían o no el derecho de participar en debates políticos internacionales, políticas públicas globales e inclusive si podían operar en forma internacional. El blanco del debate eran las ONG internacionales y la acusación principal era que éstas atentaban contra la soberanía nacional y la democracia. Los trabajos presentados constituían ataques políticos y finalmente la prensa

percibió a la conferencia como un intento de desacreditar a las ONG, con cuyo punto de vista el “American Enterprise Institute” no coincidía. (Jordan, 2005)

Un aspecto que no puede obviarse es el de la relación causa efecto entre las iniciativas de mayor control de las Organizaciones de la Sociedad Civil por parte del Estado y las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas que las organizaciones emprenden. En muchos casos, las OSC iniciaron iniciativas de transparencia y rendición de cuentas como repuesta defensiva ante la amenaza de una mayor intervención estatal.

Por ejemplo en el caso de Colombia, que, como veremos oportunamente, ha sido uno de los principales precursores de la transparencia y rendición de cuentas en las Organizaciones de la Sociedad Civil en la región, el Estado ha influido de manera muy relevante en este proceso. De acuerdo con Rosa Inés Ospina, en referencia a las iniciativas de la Confederación Colombiana de ONG y Red de ONG por la Transparencia, algunos de los principales antecedentes fueron:

- “Intento fallido de Ley de control de las ONG.

- Hostigamiento por parte del gobierno y sus aliados.

-Ambiente cada vez más exigente frente a las ONG debido a su mayor protagonismo.” (Ospina, 2011)

Otro ejemplo es la referencia del Contralor General de Chile, en marzo 2008: “...es importante que hagan rendición de cuentas, porque ustedes (las OSC) son reflejo de la libertad y cuando uno es libre, es también más responsable. Ejercen esa libertad ustedes mismos y no esperen que llegue el Estado a pedirles que rindan cuenta.” (Cruz, 2011)

Es importante aclarar que en Chile, “la principal fuente de ingresos está constituida por las subvenciones y los pagos del sector público, alcanzando el 45% de los ingresos. Este nivel supera al de otros países en transición, en especial latinoamericanos, y corresponde más bien a la situación que se observa en países de Europa occidental.” (Irrázaval, 2006)

Esta relación entre las iniciativas del Estado y las de las Organizaciones de la Sociedad Civil se pudo ver claramente en Ecuador, con la promulgación del Decreto Presidencial 982 para regular a las Organizaciones de la Sociedad Civil y las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas que surgieron allí.

Por un lado, podemos ver ejemplificada una cara de la realidad en el siguiente extracto del trabajo del 2009 “Resumen Ejecutivo Actividades de Autofinanciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Ecuador: Un

Diagnóstico Nacional,” realizado por el Grupo para la Sustentabilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil NESsT, de ese país:

Una investigación realizada por el Banco Mundial en el año 2007 determinó que las OSC en el Ecuador influyen en mayor medida en temas de gobernabilidad, democracia y transparencia. Esto se refleja, por ejemplo, en que los movimientos sociales de la última década han depuesto tres Presidentes de la República expresando con fuerza una relación antagónica que puede existir entre el Estado y la sociedad civil.

En el Ecuador existen aproximadamente 35.000 OSC, las cuales se presentan como un sector heterogéneo, con objetivos y temáticas diversos, distintas figuras legales y con una variada comprensión de lo que es el bien común, reflejada en sus misiones institucionales. De estas organizaciones, solamente 10 mil presentan información al Servicio de Rentas Internas (SRI), lo que demuestra que un alto porcentaje de las mismas todavía se rige por la informalidad. (Estupiñán, 2009)

Por otra parte, vemos la repuesta del Estado y a su vez lo que la misma genera:

La promulgación del Decreto Presidencial 982 para regular a las OSC incluye elementos que pueden ser considerados discrecionales y restrictivos, limitando derechos como la libertad de asociación, expresión y debido proceso que son claves para el funcionamiento y eficacia de nuestro sistema democrático. Estos antecedentes produjeron una gran preocupación en un sector de la sociedad civil por lo que varias OSC lideradas por Grupo FARO decidieron impulsar la creación de un “Colectivo de Organizaciones de la Sociedad Civil en el Ecuador” con el propósito de promover un dialogo entre las OSC y el Estado ecuatoriano para, con un espíritu constructivo, no sólo presentar preocupaciones sobre la normatividad vigente sino también propuestas para mejorarla.

El Colectivo de OSC se propone, en definitiva, jugar un rol clave en el fortalecimiento del sector en Ecuador para profundizar la democracia promoviendo una ciudadanía más activa y propositiva.

Dentro del proceso de fortalecimiento de este Colectivo nos encontramos trabajando en 3 áreas específicas: (1) incidencia en el marco regulatorio para las OSC, (2) promoción de la transparencia y rendición de cuentas de las OSC y, (3)

fortalecimiento del Colectivo de OSC, lo que incluye una estrategia de comunicación interna y externa. (Arias, 2011 a)

Otra opinión acerca de esta constitución consiste en las sospechas de por qué se crea la Superintendencia de la Función de Transparencia y Control Social que tiene entre sus atribuciones “la promoción, impulso y control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas de sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público...” Pero algunos sectores de las Organizaciones de la Sociedad Civil sienten que esto puede ser problemático ya que “...bajo la nueva Constitución, la Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará su control para que realicen las actividades de interés público con responsabilidad, transparencia y equidad.” Además, “no se define en la Constitución quien hará ese control.” (Gómez de la Torre, 2010)

Claramente la relación del Estado con las Organizaciones de la Sociedad Civil también propicia la implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas, no solamente por su importancia como financiador, como veremos en los próximos capítulos, sino debido a que estas estrategias también surgen como respuesta defensiva ante intentos de intromisiones del Estado en cuestiones que son consideradas por las OSC como de su propia incumbencia.

6.4 Iniciativas de autorregulación: Códigos de ética y de conducta

En Junio del 2006, 11 Organizaciones de la Sociedad Civil de carácter mundial firmaron el primer código internacional común de conducta para este tipo de organizaciones:

- Ayuda en Acción Internacional
- Amnistía Internacional
- Alianza Mundial por la Participación Ciudadana (CIVICUS)
- Consumers International
- Greenpeace Internacional
- Oxfam Internacional
- Alianza Internacional Salvemos a los Niños
- Survival Internacional
- Federación Internacional Tierra de Hombres
- Transparencia Internacional
- YWCA.

Este código o carta establece valores básicos y principios para el funcionamiento de las organizaciones. Entre estos principios se encuentran: (i) un buen gobierno y gestión, (ii) recaudación de fondos y compromiso con las partes interesadas, (iii) respeto de los principios universales (como la Declaración Universal de Derechos Humanos), la independencia, el trabajo responsable, el establecimiento de programas efectivos, la ausencia de discriminación, la transparencia y la recaudación ética de fondos.

(Confederación Colombiana de ONG y Red de ONG por la Transparencia, 2007)

De acuerdo con el documento “Pathways to Accountability II. The 2011 revised Global Accountability Framework,” de One World Trust⁴⁹, “Un código de conducta / ética es una declaración formal de los valores y las prácticas de negocio de una organización y, a veces, de sus afiliados. Un código es un enunciado de los estándares mínimos, junto con un compromiso de la organización para observarlos y exigir a sus contratistas, subcontratistas, proveedores y licenciarios para observarlos de igual manera.” (Hammer y Lloyd, 2011)

Por su parte, Kumi Naidoo expresa que “en respuesta a los crecientes llamados para la rendición de cuentas de la sociedad civil, han existido esfuerzos colectivos por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil hacia la autorregulación, que han ido cobrando impulso constantemente. El foco central, en este aspecto, ha sido el desarrollo de códigos de conducta que presenten principios y normas a las cuales las OSC deben adherir.” (Naidoo, 2010)

La Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales define un código de ética como “la manifestación de la capacidad de autorregulación de las organizaciones no

⁴⁹ One World Trust es una organización cuya misión consiste en “formular recomendaciones en las formas prácticas para hacer que organizaciones poderosas sean más responsables para con las personas a las que afectan ahora y en el futuro, y cómo la legislación pueda ser aplicada a todos.” Más información en www.oneworldtrust.org

gubernamentales. Es un conjunto sistematizado de normas de conducta, que promueven buenas prácticas y un clima y cultura coherentes con los valores de una organización. Contiene principios y pautas de conducta específicos relacionados con el quehacer de la organización y sus relaciones con otras personas, organizaciones e instituciones, y un órgano específico para su aplicación.” (Asociación Chilena de ONG, 2007)

Aunque haciendo referencia a empresas comerciales y no a Organizaciones de la Sociedad Civil, Luisa Montuschi, en el trabajo “Ética y razonamiento moral. Dilemas morales y comportamiento ético en las organizaciones,” plantea algunos puntos interesantes acerca de los códigos de ética:

Los mejores códigos [de ética] parecerían ser aquellos que describen la forma en que todos ya se comportan y sienten en una empresa, es decir que reflejan la cultura corporativa vigente. Los peores aquellos que se limitan a enunciar una lista de principios. A pesar del amplio debate que se ha generado en las empresas acerca de los “valores propios” al final parece que todas terminan con listas similares: con algo acerca de la integridad, algo referido al respeto a los individuos y algo relativo al cumplimiento con los clientes. Una condición necesaria para la efectividad de cualquier código de ética es la coherencia que debe existir entre los valores

incorporados a tal código con los comportamientos corporativos. Recordemos que las virtudes, incluso las corporativas, no son rasgos innatos. Si bien es cierto que pueden transmitirse valores a través de las disposiciones de un código sólo se convertirán en hábitos a través de reiterados comportamientos virtuosos. (Montuschi, 2002)

Por otra parte, muchos códigos de ética se limitan a enunciar comportamientos deseables de los integrantes de la organización, aun cuando esta forma en que se sugiere actuar debería ser obvia más allá de la existencia de un código. Por ejemplo en el código de ética de la Fundación Paraguaya,⁵⁰ se les indica a los integrantes, entre otras cosas, las siguientes:

-Respeto y defendiendo la integridad física y moral de mis compañeros de trabajo y subalternos, evitando conductas que involucren violencia física o verbal, hostigamiento sexual, coacción, malos tratos, humillaciones, etc.

-No discrimino a mis compañeros ni a los clientes por razones de sexo, edad, etnia o religión, preferencias políticas, orientación sexual, etc.

-Cumpro con las obligaciones que me son asignadas.

⁵⁰ Disponible en www.fundacionparaguaya.org.py/es/gfx/codigo_etica.pdf

Más allá de los códigos de ética o de conducta, existen una variada gama de iniciativas de autorregulación referidas a las buenas prácticas en transparencia y rendición de cuentas. A su vez, estas iniciativas generalmente incorporan sistemas de cumplimiento.

“Un **sistema de cumplimiento** consiste en un conjunto de mecanismos, procesos y procedimientos que apoyen la aplicación de las normas de una iniciativa de autorregulación y / o principios que protegen su credibilidad general. Se compone de dos componentes: una función de control y un mecanismo sancionador.” (Lloyd et al., 2010)

Los sistemas de cumplimiento más usuales son:

-Compromisos voluntarios con el cumplimiento: En estos sistemas las organizaciones firmantes simplemente prometen cumplir con los compromisos acordados (por lo general una lista de principios) y no existen acuerdos para el seguimiento o la vigilancia del cumplimiento.

-Sistemas de cumplimiento basados en reclamos: En este caso se establecen mecanismos para que las partes interesadas (“stakeholders”), puedan presentar una queja en contra de las organizaciones que consideren que no están en conformidad con los compromisos de la iniciativa.

-Sistemas de autoevaluación: Aquí las organizaciones deben realizar una auto-evaluación de su conformidad con los principios asumidos. En algunos casos, también están obligados a informar al órgano encargado de administrar la iniciativa y hacer pública esta información.

-Sistemas de evaluación por pares: La revisión por pares busca evaluar el cumplimiento de los principios por parte de la organización y posteriormente hacer recomendaciones para la mejora.

-Sistemas de evaluación por terceros: En este caso un tercero (independiente) realiza la evaluación del cumplimiento de los compromisos. (Lingán et al., 2010)

En general, las iniciativas de transparencia y rendición social de cuentas que surgen de las propias Organizaciones de la Sociedad Civil se dividen en dos modalidades: la individual y la colectiva. En el primer caso se trata simplemente de una iniciativa impulsada por los integrantes d una organización y se aplica solamente a su propio trabajo y la comunicación efectiva del mismo. En el segundo caso, se trata de un grupo de organizaciones que, agrupadas por sí mismas o motivadas por alguna organización de segundo grado (por ejemplo alguna Federación), deciden comunicar en forma conjunta estos indicadores. De esta manera, la rendición social de cuentas en forma grupal se “convierte en una respuesta de un grupo de organizaciones por mejorar su credibilidad y confianza en la sociedad. Así mismo, es un mecanismo que

ha resultado efectivo para que otros actores reconozcan y reivindiquen el trabajo que hacemos cientos de organizaciones para promover el desarrollo en el país.” (Confederación Colombiana de ONG y Red de ONG por la Transparencia, 2009)

Monica Blagescu, en el trabajo “What Makes Global Organizations Accountable? Reassessing the Global Accountability Framework,” de One World Trust, afirma que se han identificado cuatro mecanismos centrales de la rendición de cuentas de organizaciones:

-Mecanismos de transparencia: que permiten el flujo de datos entre las organizaciones y las partes interesadas (“stakeholders”) por medio de la presentación de informes y sistemas de información (por ejemplo informes financieros o informes anuales).

-Mecanismos participativos: que hacen posible que las partes interesadas (“stakeholders”) se involucren en la toma de decisiones.

-Mecanismos de evaluación: que hacen posible que se valoren actividades, rendimientos, resultados e impactos, y que se generen juicios y opiniones sobre el éxito de los esfuerzos para lograr los objetivos.

-Mecanismos de reclamo y compensación (reparación): que permiten cuestionar el desempeño de las organizaciones y sancionar sus fallas. (Blagescu, 2004)⁵¹

Cuando se analizan iniciativas de este tipo, inevitablemente surge la pregunta: ***¿Quién fiscaliza la transparencia y rendición de cuentas?***

De acuerdo con otro documento de One World Trust, “Ensuring credibility and effectiveness. Designing compliance systems in CSO self-regulation,” aunque el surgimiento de iniciativas tales como los códigos de conducta y sistemas de certificación es un hecho positivo, el desarrollo de un conjunto de principios comunes o marcos, por sí solos, rara vez es suficiente para cambiar las prácticas de las organizaciones o proporcionar una señal creíble de calidad. También se deben desarrollar mecanismos que proporcionen supervisión y, en el caso de ser necesario, obliguen al cumplimiento de las normas. Si bien los mecanismos de control son importantes para apoyar la puesta en práctica de la autorregulación, es poco probable que por sí mismos garanticen su cumplimiento. La realidad es que no todos los miembros de una iniciativa estarán igualmente comprometidos con su implementación. Algunas organizaciones simplemente buscarán recibir los beneficios de la reputación de participar sin comprometer los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento. Con el fin de

⁵¹ Citado en Gordon Rapoport, 2011.

hacer frente a este problema, y a su vez proteger la credibilidad de una iniciativa, una serie de sistemas de autorregulación han desarrollado mecanismos para sancionar el incumplimiento. (Lloyd et al., 2010)

Básicamente, el argumento de esta organización es que si los sistemas de autorregulación no son evaluados por una tercera parte, y que además, como resultado de esta evaluación, se pueda “perder” la acreditación sino se cumplen las normas; éstos sistemas serán de bajo cumplimiento.

Veamos, en la práctica, el caso de la Red de ONG por la Transparencia, la cual impulsa la rendición de cuentas de las organizaciones miembro “mediante la adopción y publicación en las páginas web de las entidades o a través de la página de la Red, de unos mínimos de información consensuados colectivamente por un grupo de organizaciones miembro de la Red.” (Red de ONG por la Transparencia. 2009.)

En el “Informe de gestión Enero – Diciembre de 2008,” se presentan algunos resultados que dan cuenta del grado de “cumplimiento” por parte de las organizaciones miembro y por otra parte el rol “fiscalizador” de la Red. Veamos algunos extractos:

-Las actividades aquí desarrolladas obedecen a revisar el grado de cumplimiento de los mínimos de información por parte de las organizaciones miembro

como a presentar las nuevas ONG que ingresaron o están en proceso de ingresar a la Red.

-En febrero de 2008, se revisaron los mínimos de información con los miembros del Comité Coordinador con el propósito de establecer claramente la información solicitada para cada uno de los 11 mínimos [de información a publicar en la Web].

-Posteriormente, se realizó en el mes de febrero de ese mismo año, una revisión a cada una de las páginas web de los miembros de la Red para identificar el nivel de cumplimiento en los mínimos de información.

-Para cada entidad se elaboró un reporte con el estado actual de su página web...

-Desde la coordinación, se hicieron acciones de seguimiento para el cumplimiento de estos mínimos de información como visitas a las organizaciones, mensajes recordando el compromiso y en diciembre se volvió a realizar una revisión de páginas web.

-En estas acciones, se recopiló información sobre las razones de por qué las entidades no publican la información.

-Otras 9 entidades a quienes se les informó sobre la necesidad de dar cumplimiento de los mínimos no mostraron mayor interés por publicarlos. Aquí es pertinente mirar el interés de estas organizaciones de continuar en la Red. (Red de ONG por la Transparencia, 2009)

Las iniciativas de autorregulación, como por ejemplo los Códigos de ética y de conducta, son una clara indicación de la importancia que tienen las políticas de transparencia y rendición de cuentas en las Organizaciones de la Sociedad Civil. Más allá de las críticas puntuales que se pueden hacer a algunas de estas iniciativas (como por ejemplo quien fiscaliza el cumplimiento), lo importante y rescatable es que las organizaciones están asumiendo estos temas como relevantes a su gestión.

6.5 Otras iniciativas de transparencia

Solamente en los últimos cuatro o cinco años se han generado una gran cantidad de iniciativas locales, regionales, internacionales e inclusive algunas de alcance casi global, que impulsan comportamientos acordes con los nuevos requerimientos de información por parte de la sociedad acerca de las organizaciones (de todo tipo) que trabajan en su nombre. Este tema ha pasado de discutirse en ámbitos específicos a ser parte de la vida diaria de muchas Organizaciones de la Sociedad Civil.

Por ejemplo la iniciativa “Publish what you fund”⁵² (Publique lo que financia) se define como “La campaña global para la transparencia en la asistencia,” y sus objetivos principales incluyen la evaluación del comportamiento de los donantes en cuanto a la transparencia de la ayuda que brindan.

Publish What You Fund ha desarrollado un conjunto de cuatro principios que deben ser aplicados por todos los organismos públicos o privados que participan en la financiación y ejecución de la ayuda financiera, incluidos los donantes, los contratistas y las organizaciones no gubernamentales.

- 1) La información sobre la ayuda debe ser publicada de una manera proactiva; una organización donante debe decirle a la gente lo que están haciendo, para quién, cuándo y cómo.
- 2) La información sobre la ayuda debe ser integral, oportuna, accesible y comparable; la información debe ser proporcionada en un formato que sea útil y significativo.
- 3) Todo el mundo puede solicitar y recibir información sobre los procesos de ayuda financiera. Se debe garantizar que todos puedan

⁵² www.publishwhatyoufund.org/

acceder a la información cómo y cuando lo deseen.

4) El derecho del acceso a la información sobre la ayuda financiera debe ser promovido; las organizaciones donantes deberían promover activamente este derecho. (Publish What You Fund, 2010)

Otro ejemplo similar es el del gobierno de Suecia, el cual, a partir del 1º de enero de 2010, introdujo una garantía de transparencia⁵³ en toda ayuda para el desarrollo que sea otorgada. La garantía significa que todos los documentos públicos e información pública estarán disponibles en Internet. Esta información debe explicar cuándo, a quién y por qué el dinero ha sido adjudicado, y cuáles son los resultados se han logrado.

La explicación del porque de establecer esta garantía se basa en que “la apertura y la transparencia son requisitos fundamentales para la rendición de cuentas democrática. El Gobierno de Suecia, por lo tanto, hace hincapié en la importancia de la transparencia y el acceso a la información acerca de la administración del gobierno central.”

⁵³ Ministry for Foreign Affairs, Sweeden. 2010. “A transparency guarantee in Swedish development assistance.” Disponible en www.sweden.gov.se/mfa

Las principales características de esta garantía son:

-La garantía de transparencia se aplica a todos los actores públicos que han sido asignados fondos bajo la categoría de cooperación internacional para el desarrollo.

-La información incluye todos los documentos y los datos de una cadena que va desde las decisiones sobre la dirección y la distribución de la ayuda, pasando por las decisiones, los pagos y la ejecución de los proyectos específicos, hasta el seguimiento de los proyectos ejecutados. La administración de la ayuda va a rendir cuentas de cuándo, a quién y con qué propósito se ha entregado dinero así como sobre qué información se basaron estas decisiones.

-La información estará disponible para el mayor número posible de usuarios, para todo tipo de fines. La información estará a disposición de todos, de forma gratuita y sin requisitos de licencia o registro. Sobre la información se podrán realizar búsquedas y estará estructurada a fin de hacer posible el procesamiento de sus datos. La información será publicada sin demora. (Ministry for Foreign Affairs, Sweden, 2010)

Justamente en las áreas de asistencia para el desarrollo, cooperación internacional, ayuda humanitaria, etc., es en donde surgen los primeros esfuerzos internacionales para crear estándares de transparencia y rendición de cuentas.

Inclusive existen varias publicaciones de “guías” para orientar a las Organizaciones de la Sociedad Civil en este campo. Un ejemplo sería la “Ernst & Young guide for humanitarian aid organizations,” que explica, en su introducción, que:

Donantes, beneficiarios y demás partes interesadas esperan que los fondos asignados a las actividades de ayuda humanitaria serán utilizados de forma eficaz y eficiente de acuerdo con:

- Las necesidades de las personas afectadas, y

- Los objetivos establecidos por los donantes.

Los fondos no deben desviarse involuntariamente a otros fines o actividades. Este desvío sería contrario al uso eficaz y eficiente.

Por lo tanto, los estándares de rendición de cuentas, transparencia y confiabilidad de todos los involucrados en la labor de ayuda humanitaria deben fijarse en los niveles más altos posibles. (Ernst & Young Global Limited, 2010)

Otro ejemplo es el de la organización Humanitarian Accountability Partnership (HAP), creada en el año 2003 para “promover la rendición de cuentas hacia las personas afectadas por crisis humanitarias y para reconocer a aquellas organizaciones que cumplen con los Principios de Rendición de Cuentas HAP...” La forma de implementar el programa consiste en que las organizaciones interesadas apliquen las “Normas en materia de rendición de cuentas sobre asistencia humanitaria y gestión de calidad.” Este fue el primer conjunto de normas internacionales diseñado para evaluar, mejorar y reconocer la rendición de cuentas y gestión de calidad de programas humanitarios.

La organización las define de la siguiente manera: “Las Normas HAP ayudan a las organizaciones que asisten o trabajan en nombre de personas afectadas por desastres, situaciones de conflicto, pobreza u otro tipo de crisis humanitarias, a diseñar, ejecutar, evaluar y mejorar programas responsables con rendición de cuentas.” (Humanitarian Accountability Partnership, 2010)

Las normas son las siguientes:

1. Establecimiento y cumplimiento de compromisos: La organización se propone una serie de compromisos por los cuales rendirá cuentas, y la forma en la que cumplirá con esos compromisos.

2. Competencias del personal: La organización asegura que el personal tenga las competencias que les permitan cumplir con los compromisos asumidos por la organización.

3. Compartir información: La organización asegura que las personas a las que se propone asistir y otros involucrados tienen acceso a información oportuna, relevante y clara sobre la organización y sus actividades.

4. Participación: La organización escucha a las personas a las que se propone asistir, e incorpora sus visiones y análisis en las decisiones programáticas.

5. Gestión de reclamaciones: La organización facilita que las personas a las que se propone asistir y otros involucrados puedan presentar reclamaciones y reciban respuesta mediante un proceso efectivo, accesible y seguro.

6. Aprendizaje y mejora permanente: La organización aprende de su propia experiencia para mejorar de forma permanente su desempeño. (Humanitarian Accountability Partnership, 2010)

Diversas organizaciones internacionales como por ejemplo ActionAid International, han sido precursoras a la hora de hablar de transparencia en su accionar:

ActionAid International cree que el flujo libre de información, oportuna, en un idioma, forma y formato accesible es esencial para garantizar el proceso de rendición de cuentas, el aprendizaje, la confianza y un buen desempeño. Esta política se guía por el compromiso de ActionAid International con la transparencia y con compartir la información principalmente con las personas pobres y excluidas, y con sus organizaciones. Somos también directamente responsables de rendir cuentas a nuestro personal, contrapartes, donantes, y gobiernos anfitriones. (ActionAid International, 2006)

Claramente, hoy en día existe un consenso generalizado acerca de promover una cultura de transparencia en el universo de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Así, por ejemplo, lo describe la Asociación Nacional de ONGs de Uruguay: "...tenemos que trabajar con fuerza para asegurar legitimidad, credibilidad y confianza entre nosotros y desde nosotros hacia toda la sociedad. Para eso, debemos basarnos en la ética, la transparencia y en la rendición de cuentas; debemos trabajar mucho para demostrar lo que hacemos y cómo lo hacemos; a nuestros donantes,

colaboradores, beneficiarios, y a la sociedad en su conjunto.” (ANONG, 2010)

De manera similar se exponen los resultados de la rendición colectiva de cuentas promovida por la Confederación Colombiana de ONG y Red de ONG por la Transparencia: “Cabe recordar que una de las razones, y quizás la más relevante, de por qué las organizaciones de la sociedad civil debemos ser transparentes y rendir cuentas de nuestras acciones es justamente porque trabajamos para brindar bienes públicos a un número importante de personas, lo cual nos compromete a brindar servicios de calidad, a ser eficientes y eficaces en lo que hacemos y a optimizar los recursos que disponemos para ello.” (Confederación Colombiana de ONG y Red de ONG por la Transparencia, 2009)

A raíz de la necesidad de implementar estos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, es que surgen, en el seno de las Organizaciones de la Sociedad Civil, las iniciativas de autorregulación por parte de las propias organizaciones; para así demostrar el compromiso con estos valores:

“...también sería importante que las OSC, a través de autorregulación, surgidos en base a su propia iniciativa privada (autonomía de voluntad), promuevan mecanismos de transparencia y visibilidad en cuanto su actuación.” (Parodi Luna, 2010)

“En opinión de las organizaciones que hacemos parte de la Red de ONG por la Transparencia y de la Confederación Colombiana de ONG, la autorregulación, no es el único, pero si el camino más importante para garantizar que cualquier sector no gubernamental, mejore sus niveles de visibilidad y transparencia. Estos valores no pueden imponerse desde fuera; para que realmente operen, tienen que hacer parte de la vida y la cultura institucional.” (Confederación Colombiana de ONG y Red de ONG por la Transparencia, 2007)

Por su parte, FEDECARIBE, en base a las rendiciones colectivas de cuentas de las organizaciones del Caribe colombiano, sostiene que:

Es claro que la naturaleza de entidad social no excluye a las entidades no gubernamentales de un control y evaluación ética y objetiva de sus actividades y programas, con el fin de desarrollar y evolucionar permanentemente el trabajo para brindar resultados confiables y transparentes a sus beneficiarios... La propuesta para la realización de una Rendición Social de Cuentas RSC, debe ser entendida entonces como un paso más de un proceso largo y complejo, para construir la metodología y los instrumentos que expongan el impacto estructural agregado de la acción de las ONGs, como su claro compromiso con la transparencia y visibilidad de toda su gestión. Se trata de un ejercicio para ser replicado en otras

ciudades, y en el futuro en cada departamento del país. (FEDECARIBE, 2009)

Estas iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, lejos de considerarse como eventos aislados, deben comenzar a concebirse como una parte inseparable de la propia cultura organizacional.

Una verdadera apuesta por la transparencia y la rendición de cuentas en las entidades no lucrativas debería comenzar por actuaciones formativas encaminadas a incorporar estos valores en la cultura de las organizaciones; debería trabajar por construir discursos, modelos, herramientas y estrategias propias, hacer un ejercicio más profundo de identificación de expertos e incorporar estrategias de formación de formadores, además de trascender de la identificación de la transparencia con los aspectos económicos. (Caballol, 2009)

Desde luego que esta cultura de transparencia no es exclusiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil, sino que se aplica a los tres sectores por igual, tal como señalan Michener y Bersch: “La información accesible es el componente principal de las democracias y mercados sólidos; además, la transparencia disipa la opacidad, el primer refugio de la corrupción, la ineficacia y la incompetencia.” (Michener y Bersch, 2011)

6.6 Corrupción y escándalos públicos

Como plantea Alberto Hernández Baqueiro, “La idea de estructura ética, surge de una preocupación por la gestión pública, pero su propósito inicial puede ser compartido en el ámbito privado porque muchas de las Organizaciones de la Sociedad Civil son privadas en su gestión pero públicas en su vocación, y es esto precisamente lo que más importa, que la gestión de las organizaciones no pierda su eficacia pública al auto-fagocitarse como resultado de procesos de corrupción.” (Hernández Baqueiro, 2006)

En cuanto al concepto de corrupción, existe una reflexión muy interesante que realiza Mariano Grondona en su obra “La corrupción,” en donde habla de la diferencia entre un “acto corrupto” y un “estado de corrupción.” En sus propias palabras: “Defino al primero como la solución perversa de un conflicto de intereses. Tiene lugar cuando una persona obligada moral o legalmente hacia un interés ajeno lo pospone en función de un interés propio... Por lo que respecta al estado de corrupción, existe cuando los actos de corrupción se han vuelto tan habituales que la corrupción se convierte en sistema.” (Grondona, 1993)

Esta distinción es fundamental, ya que cuando hablamos de corrupción y Organizaciones de la Sociedad Civil, es relevante diferenciar entre actos aislados que transcurren en determinadas organizaciones y la percepción de la sociedad

en general si es que existe o no un “estado de corrupción” generalizado.

En este punto, es importante hacer algunas precisiones sobre el efecto colectivo que tienen los casos puntuales de corrupción y/o escándalos públicos (probados o no) en Organizaciones de la Sociedad Civil.

“La percepción social (de las Organizaciones de la Sociedad Civil) viene determinada por una serie de elementos complejos, entre los cuales podríamos señalar el peso de las malas prácticas: la noticia o conocimiento de un error, especialmente en cuanto a la transparencia, la justificación o el mal uso de la institución, suele pasar una cara factura a todo el sector...” (Porrás, 2009)

Hasta ahora, en los principales estudios sobre temas de corrupción, confianza, credibilidad, etc., el Estado ha sido el sujeto de estudio. Por ejemplo el “Índice de Percepción de la Corrupción” de Transparency International⁵⁴ se ha consolidado a nivel internacional como la principal herramienta para comparar la corrupción percibida en los distintos países:

Desde el año 1995, Transparency International elabora anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (Corruption Perception Index) con el

⁵⁴<http://www.transparency.org>

objetivo de describir y analizar la situación de la corrupción en el mundo. Esta medición se ha consolidado a nivel internacional como un adecuado instrumento para dar cuenta del nivel de percepción de corrupción existente en los distintos países...

El Índice de Percepción de la Corrupción provee un diagnóstico de la percepción de la corrupción de cada país que permite compararla con años anteriores y con otros países...

El Índice de Percepción de la Corrupción pone su foco en la corrupción que afecta al sector público, entendiendo por corrupción “el abuso del servicio público para el beneficio particular.” Se centra en percepciones respecto del mal uso de sus atribuciones por parte de funcionarios y servidores públicos y en la percepción sobre la eficiencia de sistemas de control de corrupción política y administrativa, excluyendo así otras formas de corrupción. (Chile Transparente, 2009)

En el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil, un reciente estudio de la Federación de Organizaciones de la Sociedad Civil Argentinas (FOSCA) nos ilustra cual es la percepción acerca de la relación entre estas organizaciones y la corrupción. En la “Encuesta sobre transparencia y

credibilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la Argentina,⁵⁵ se comienza preguntando

¿Qué grado de confianza le genera, en general, cada sector nombrado a continuación? (Califique de 1 a 10; siendo 1 = ninguna confianza y 10 = total confianza).

Los resultados obtenidos indican que las Organizaciones de la Sociedad Civil son consideradas, por la mayoría de los encuestados, como el sector que genera mayor confianza:

	Promedio
Estado:	5,1
Iglesia:	6,5
Empresas comerciales:	6,7
Medios de Prensa:	7,2
Tercer Sector:	7,8

Luego se formula la siguiente pregunta:

En este momento, ¿recuerda Ud. algún escándalo público (por ejemplo: presunta corrupción, denuncias por malversación de fondo u otros delitos dentro de la organización, etc.) en la que haya estado involucrada alguna OSC argentina, o alguno de sus directivos, en los últimos 10 años?

⁵⁵ El trabajo completo se encuentra disponible en http://www.fosca.org.ar/Boletin_y_Recursos.htm

(Esto NO IMPLICA que las personas u organizaciones sean culpables o responsables de los acontecimientos que se les atribuyen, sino simplemente que Ud. recuerde que el caso haya tenido repercusión pública)

Si bien respondieron que sí un 82 % de los encuestados, es interesante lo que responden a continuación quienes optaron por la opción afirmativa:

Si su respuesta fue SI, ¿Cree que estos casos dañan la imagen del Tercer Sector en su conjunto?

Respondieron que SI el 61 % y que NO el 39 % restante.

Si su respuesta fue SI, ¿Cree que estos son casos aislados o constituyen prácticas comunes en el Tercer Sector?

Respondieron que son “Casos aislados” el 96,8 % de las personas.

En base a estos números, podríamos interpretar que si bien existen casos reconocidos de escándalos públicos como actos de corrupción, malversación de fondos u otros delitos dentro del universo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y además estos hechos repercuten negativamente en el conjunto

de las organizaciones, no generan la percepción de que en el Tercer Sector éstas constituyan prácticas comunes, sino que simplemente son casos aislados. (Beaumont, 2012)

En base a lo expuesto anteriormente, y volviendo a lo conceptualizado por Grondona en cuanto a la diferencia entre un “acto corrupto” y un “estado de corrupción,” podríamos concluir que en el universo de las Organizaciones de la Sociedad Civil no existe, por lo menos desde el punto de vista de la percepción general, un estado de corrupción en el sector, sino que los casos se limitan a la concreción de actos corruptos aislados.

Bibliografía

- Action Aid International. 2006. “Alps - Sistema de Rendición de Cuentas, Aprendizaje y Planificación.” Johannesburgo, Sudáfrica.
- ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo A.C.). 2010. “Consultas Nacionales a Organizaciones de la Sociedad Civil América Latina y El Caribe.” México.
- ANONG. 2010. “Avances y necesidades en el fortalecimiento de la sociedad civil uruguaya.” Uruguay.
- Arias, Alicia. 2011 (a). “Buenas Prácticas de Transparencia y Rendición Social de Cuentas en las que intervienen las

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).” Grupo Faro / CEDA. Quito, Ecuador.

-Asociación Chilena de ONG, ACCIÓN. 2007. “Ética para la Acción. Una Contribución a la Transparencia y la Democracia. Código de Ética y Carta de Principios.” Santiago, Chile.

-Barragán, Daniel. 2010. “Rendición de Cuentas: de la transparencia a la legitimidad social.” Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental – CEDA.

-Beaumont, Stephen. 2012. “Relevamiento sobre transparencia y credibilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y su relación con el Estado, en la Argentina.” Federación de Organizaciones de la Sociedad Civil Argentinas (F.O.S.C.A.) Trabajo presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, del 30 de octubre al 2 de noviembre.

-Bergós Civit, Raimón. 2009. “Debates sobre la transparencia y la rendición de cuentas en las organizaciones del Tercer Sector. Bloque B: Los instrumentos y los indicadores a utilizar.” Fundación Luis Vives. Madrid, España.

-Blagescu, Monica. 2004. “What Makes Global Organizations Accountable? Reassessing the Global Accountability Framework.” Paper 101. One World Trust. London, UK.

-Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria. 1998. “Lo Público no Estatal en la reforma del Estado.” Cap. 1: “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal.” Centro

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) / Paidós, Buenos Aires.

-Caballol, José Manuel. 2009. “Debates sobre la transparencia y la rendición de cuentas en las organizaciones del Tercer Sector. Bloque A: La transparencia y la responsabilidad del buen gobierno en las ONL.” Fundación Luis Vives. Madrid, España.

-Chile Transparente - Capítulo Chileno de Transparencia Internacional. 2008. “Transparencia de Organizaciones No Gubernamentales. Documento de Trabajo N° 3.”

-Chile Transparente - Capítulo Chileno de Transparencia Internacional. 2009. “Evolución de Chile en el Índice de Percepción de la Corrupción. Documento de Trabajo N° 6.”

-Confederación Colombiana de ONG y Red de ONG por la Transparencia. 2007. “Proyecto de rendición social de cuentas de ONG en el país. Boletín Número 4: Las iniciativas de autorregulación voluntaria del sector y la propuesta de regulación de DANSOCIAL.”

-Confederación Colombiana de ONG y Red de ONG por la Transparencia. 2009. “Rendición social de cuentas de 55 ONG con presencia nacional.”

-Coordinadora de ONG para el Desarrollo. 2007. “La Transparencia y Rendición de Cuentas en las ONGD: Situación actual y retos.” España.

-Cornejo, Juan. 2009. “Debates sobre la transparencia y la rendición de cuentas en las organizaciones del Tercer Sector. Bloque A: La transparencia y la responsabilidad del buen gobierno en las ONL.” Fundación Luis Vives. Madrid, España.

- Cruz, Anabel. 2011. “Transparencia, Rendición de Cuentas y Autorregulación: Desafíos para las OSC de la región.” Ponencia en el Seminario “Transparencia y Rendición de Cuentas: experiencias regionales frente al reto de legitimar el papel de las OSC en Ecuador.” Quito, 25 de enero de 2011. Organizado por el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), Colectivo de OSC, Grupo Faro de Ecuador y el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD).
- de Andrés Alonso, Pablo, Martín Cruz, Natalia y Romero Merino, Elena. 2004. “El gobierno de las sin gobierno.” *Universia Business Review*, Cuarto trimestre 2004.
- Edwards, Michael. 2000. “NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance.” The Foreign Policy Centre, London, U. K.
- El Observatorio del Tercer Sector. 2009 “Anuario 2009 del Tercer Sector Social en Catalunya.” España.
- Ernst & Young Global Limited. 2010. “Improving internal controls: the Ernst & Young guide for humanitarian aid organizations.” United Kingdom.
- Estupiñán, Paola. 2009. “Resumen Ejecutivo Actividades de Autofinanciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Ecuador: Un Diagnóstico Nacional.” Grupo para la Sustentabilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil NESsT.
- FEDECARIBE. 2009. “Rendición social de cuentas de las ONGs del Caribe Colombiano.”
- Fukuyama, Francis. 1996. “Confianza.” Atlántida. Buenos Aires.

- Galán, Lola. 2005. "La otra cara de las ONG." El País, España. 5 de Diciembre.
- Gómez de la Torre, Blanca. 2010. "La Defensa de la Sociedad Civil. Estudio en Leyes y Regulaciones Que Rigen Las Organizaciones de La Sociedad Civil en El Ecuador." World Movement for Democracy.
- Gordon Rapoport, Sara. 2011. "Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México." Revista Mexicana de Sociología, vol. 73, núm. 2, Abril-Junio. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Grondona, Mariano. 1993. "La corrupción." Planeta. Buenos Aires.
- Hammer, Michael and Lloyd, Robert. 2011. "Pathways to Accountability II. The 2011 revised Global Accountability Framework. Report on the stakeholder consultation and the new indicator framework." One World Trust. United Kingdom.
- Hansmann, Henry. 2003. "The Role of Trust in Nonprofit Enterprise," Chapter 6 in Helmut Anheier and Avner Ben-Ner, eds. "The Study of Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches." Kuwer Academic Publishers.
- Hernández Baqueiro, Alberto. 2006. "Estructura ética y cultura organizacional: ¿formalización o compromiso? Reflexiones sobre un estudio de caso" Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México.
- Humanitarian Accountability Partnership (HAP). 2010. "Normas HAP 2010 en materia de rendición de cuentas y gestión de calidad." HAP International. Ginebra, Suiza.

- Irrarázaval, Ignacio. 2006. “Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro en Chile.” Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies.
- Jordan, Lisa. 2005. “Mechanisms for NGO Accountability.” GPPi Research Paper Series No. 3, Global Public Policy Institute. Berlin, Germany.
- Lingán, Jeannet, Cavender, Amy, Palmer, Thomas and Gwynne, Beris. 2010. “Responding to development effectiveness in the global South.” One World Trust / World Vision. Briefing Paper Number 126. June.
- Lloyd, Robert; Calvo, Virginia and Laybourn, Christina. 2010. “Ensuring credibility and effectiveness. Designing compliance systems in CSO self-regulation.” One World Trust. Briefing paper number 127, July.
- Michener, Greg and Bersch, Katherine. 2011. “Conceptualizing the Quality of Transparency.” Paper prepared for the 1st Global Conference on Transparency, Rutgers University, Newark, May 17-20, 2011.
- Milgrom, P. and Roberts, J. 1992. “Economics, Organization and Management.” Prentice-Hall.
- Miller, Gary. 1992. “Managerial Dilemmas - The political economy of hierarchy.” Cambridge University Press.
- Ministry for Foreign Affairs, Sweden. 2010. “A transparency guarantee in Swedish development assistance.” Disponible en www.sweden.gov.se/mfa
- Mintzberg, Henry. 1991. “Diseño de Organizaciones Eficientes.” Editorial El Ateneo. Buenos Aires, Argentina.

- Monserrat Codorniu, Julia. 2009 “La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector.” Fundación Luís Vives. Madrid, España.
- Montuschi, Luisa. 2002. “Ética y razonamiento moral. Dilemas morales y comportamiento ético en las organizaciones.” UCEMA Documento de Trabajo N° 219.
- Naidoo, Kumi. 2008. “¿El fin de la fe ciega? La sociedad civil y los desafíos de la rendición de cuentas, la legitimidad y la transparencia.” En “Ver a través. Poder, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil.” Anabel Cruz e Inés Pousadela, Editoras. Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). Montevideo, Uruguay.
- Naidoo, Kumi. 2010. “Boiling Point: Can citizen action save the world?” Development dialogue No. 54, July. Dag Hammarskjöld Foundation. Sweeden.
- Ortmann, Andreas and Schlesinger, Mark. 1997. “Trust, reputé and the role of non-profit enterprise.” *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* Volume 8, Number 2.
- Ospina, Rosa Inés. 2011. “Transparencia y Rendición Social de Cuentas de ONG: un camino hacia la auto-regulación. Caso de Colombia.” Ponencia en el Seminario “Transparencia y Rendición de Cuentas: experiencias regionales frente al reto de legitimar el papel de las OSC en Ecuador.” Quito, 25 de enero de 2011. Organizado por el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), Colectivo de OSC, Grupo Faro de Ecuador y el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD).

- Parodi Luna, Beatriz. 2010. “La Defensa de la Sociedad Civil. Estudios Comparativos Nacionales en Leyes y Regulaciones que rigen para las Organizaciones de la Sociedad Civil - Reporte Nacional - Perú.” World Movement for Democracy.
- Porras, Manuel. 2009. “Debates sobre la transparencia y la rendición de cuentas en las organizaciones del Tercer Sector. Bloque A: La transparencia y la responsabilidad del buen gobierno en las ONL.” Fundación Luis Vives. Madrid, España.
- Pousadela, Inés. 2012. “América Latina ante el desafío de la corrupción: la transparencia del poder y el poder de la rendición de cuentas.” En “El poder de la transparencia. FONTRA: un programa de la Sociedad Civil del Cono Sur.” Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) y Partnership for Transparency Fund (PTF). Uruguay.
- Publish What You Fund. 2010. “Aid Transparency Assessment.” United Kingdom.
- Red de ONG por la Transparencia. 2009. “Informe de gestión Enero – Diciembre de 2008.”
- Sorj, Bernardo. 2010. “Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina.” Siglo XXI Editora, Argentina.
- Stiglitz, Joseph. 1999. “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: the Role of Transparency in Public Life.” Oxford Amnesty Lecture.
- Vidal, Pau. 2009. “Debates sobre la transparencia y la rendición de cuentas en las organizaciones del Tercer Sector. Bloque A: La transparencia y la responsabilidad del buen

gobierno en las ONL.” Fundación Luis Vives. Madrid, España.

-Vidal, Pau, Valls, Núria y Grabulosa, Laia. 2008. “Los retos del tercer sector. Una visión a partir de los Consejos Asesores del Observatorio del Tercer Sector” (Colección Debates OTS 8). Observatorio del Tercer Sector, Barcelona, España.

-Weisbrod, Burton. 1977. “The voluntary nonprofit sector: an economic analysis.” Lexington, Mass. Lexington Books.

Capítulo 7

Evolución y Variación de las Asociaciones Civiles

*“El libro (*The Origin of Species*) de Darwin fue mal titulado, porque es un libro sobre los cambios evolutivos en general y los factores que los controlan (selección y otros aspectos), pero no un tratado sobre el origen de las especies.”*

Mayr, E. 1942. *Systematics and the Origin of Species*.

En este capítulo analizaremos como las Asociaciones Civiles van evolucionando y variando en sus formas, para así adaptarse al entorno y lograr sobrevivir y ser exitosas. También analizaremos las posibles implicancias de promulgar una ley de Asociaciones Civiles. Finalmente veremos, con respecto a este proyecto de ley, qué es lo que piensan los propios protagonistas respecto a este tema.

7.1 La diversidad actual de las Organizaciones Sin Fines de Lucro

En el capítulo 4 se planteó que la forma que adoptan las organizaciones las afectará en su **habilidad de sobrevivir** y para ser, o no, exitosas. Mencionamos que en algunos mercados, organizaciones grandes y altamente diversificadas

serán las más exitosas, pero en cambio en otros, serán mejores las organizaciones pequeñas y flexibles. También existen mercados en donde las Organizaciones Sin Fines de Lucro o las del Estado son las mejores proveedoras de bienes y servicios, dado que las diversas formas organizacionales son más o menos aptas para alcanzar las metas de cada mercado. Veremos, con el pasar del tiempo, como algunas formas tienden a dominar cada segmento del mercado. Esto nos lleva a preguntarnos, ¿por qué determinada forma organizacional es más eficiente en determinado mercado? (Oster, 1995)

La realidad es que la **adaptación** de distintas formas organizacionales a distintos mercados es una forma de lograr la supervivencia y el éxito. Ante la gran diversidad de mercados, contextos y realidades en las que operan las Organizaciones Sin Fines de Lucro, existirán innumerables **variaciones**, desde algunas casi imperceptibles hasta otras altamente notorias, en las formas, estructuras de gobernancia y funcionamiento general de cada organización. Lo importante sería conocer las razones que explican esas adaptaciones para poder fomentar un mayor desarrollo del Tercer Sector.

A lo largo del tiempo, se puede ver como las Organizaciones Sin Fines de Lucro deben enfrentar elecciones, tanto internas como externas, que lograrán, o no, la supervivencia y el éxito.

Como cualquier otra organización política, deben tener una manera de combinar las preferencias individuales acerca de las decisiones grupales. Por ende el proceso de decisión social puede ser conceptualizado como una función que toma todas las combinaciones de preferencias individuales como entradas y produce una preferencia social como salida. (Miller, 1992)

Sin embargo como explica Kenneth Arrow en el Teorema de la Imposibilidad,⁵⁶ se puede demostrar que, tras una serie de características deseables en cualquier elección social, ninguna elección social puede simultáneamente garantizar todas estas características. Esto significa que toda organización social incluyendo los Mercados, Estados y Organizaciones Sin Fines de Lucro existen en un universo de compensaciones, ya que no es posible diseñar reglas para la toma de decisiones sociales o políticas que obedezcan estrictamente al criterio de racionalidad.

Por ende las organizaciones deberán elegir alternativas, no siempre ideales, que a su vez retroalimentarán la **evolución** de la organización.

Por ejemplo, tomando como referencia lo visto en el capítulo 1, sección 3, acerca del año de fundación de estas organizaciones, vemos que más de tres cuartas partes se han constituido en estos últimos treinta años. Si bien, en parte,

⁵⁶ Por esto ganó el Premio Nobel de Economía en 1972. Forma parte de su tesis de doctorado “*Social choice and individual values.*”

esto responde a las propicias condiciones actuales que promueven la creación de estas organizaciones, la realidad indica que se debe también a la desaparición de muchas otras.

Hoy en día ya no tenemos capellanías, cofradías o hermandades que velen por los pobres o enfermos. De hecho, la iglesia católica en general hace mucho que ya no ocupa un rol protagónico en estas funciones.⁵⁷ (Aunque si es notable la intervención de organizaciones ligadas a iglesias evangélicas.)

Lo mismo podría decirse de la filantropía de la alta sociedad, que, salvo alguna cena anual de recaudación de fondos, brilla por su ausencia. Lo que sí vemos son casos muy importantes de empresas controladas por grupos familiares que crean su propia fundación para realizar tareas de bien común. Algunos ejemplos destacables son, o fueron en los últimos años, las fundaciones Pérez-Companc, Fortabat, Costantini - Museo de Arte Latinoamericano de Buenos Aires (MALBA), etc.

Donde sí existe una continuidad, es en muchas Organizaciones Sin Fines de Lucro fundadas por inmigrantes,

⁵⁷ Podría afirmarse que esto comenzó en 1822, con la sanción de la Ley de Reforma del Clero mediante la cual se abolía el fuero personal eclesiástico y los diezmos, se disponía la supresión de las Casas Regulares Bethlemitas, se confiscaban todos los inmuebles y muebles, los que pasaban a manos del estado, y se obligaba a los prelados de las comunidades religiosas a rendir cuentas al gobierno sobre la administración de los bienes y las rentas comunitarias. (Ver Capítulo1, Sección 3.)

por ejemplo los hospitales, colegios y clubes mencionados en el capítulo 1, que hoy en día siguen existiendo, prácticamente sin modificar su forma u objeto original. Por ejemplo el colegio St. Andrew's Scots School / Escuela Escocesa San Andrés hoy tiene, además, una universidad, pero el colegio sigue siendo el colegio, 175 años después.

De manera similar se puede citar el caso de los clubes de remo que se describieron en detalle en este mismo capítulo: a pesar de que la gran mayoría han sido fundados hace más de 100 años, siguen siendo las mismas organizaciones que persiguen los mismos fines (con las adecuaciones lógicas a un siglo de evolución).

En cuanto a las organizaciones “nuevas,” su diversidad es asombrosa.

Apenas hace 50 años, ¿quién hubiera imaginado los enormes recursos que movilizan las organizaciones ambientalistas?, o la exposición pública y cobertura mediática que tendrían organizaciones que reivindican “derechos” de toda índole (ONGs) como por ejemplo los de “diversidad sexual.” Ni hablar de la importancia que tuvieron a fines de los 80 y principios de los 90 las organizaciones de lucha contra el S.I.D.A., que 10 años antes ni siquiera se podrían haber imaginado.

Hace 20 años, ¿que Argentino hubiera creído que, desde el estado mismo, se fomentaría la creación de Organizaciones

Sin Fines de Lucro para controlar a la Policía Bonaerense?⁵⁸ Tampoco a muchos se les hubiera ocurrido que un grupo de personas harían una interpretación tan personal y particular del concepto de “bien común,”⁵⁹ que los llevaría a intentar tramitar la personería jurídica de la Asociación Argentina de Swingers⁶⁰ (intercambio de parejas).

7.2 La predominancia de las Asociaciones Civiles

Si bien hasta aproximadamente mediados del siglo XX no existía una clara predominancia en cuanto a las formas constitutivas adoptadas por las Organizaciones Sin Fines de Lucro, a partir de ese período fueron aumentando, tanto en cantidades absolutas como relativas, las Asociaciones Civiles. Incluso cuando ya eran claramente la especie dominante, hace unos 20 años, siguieron creciendo en número y en “participación relativa del mercado,” cada vez en forma más exponencial.

⁵⁸ -Ley N.º 12.154 Ley de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires (Reformada por leyes 12.987 y la 13.210), 1998.

⁵⁹ Artículo 14 de la Constitución Nacional.

⁶⁰ Resolución de la Inspección General de Justicia N° 0541/02 (Asociación civil: Solicitud de autorización para funcionar como persona jurídica – Objeto asociacional que no satisface el bien común – Alcances del requisito – Desestimación de la autorización y preservación de la garantía de asociación)

Además, en cuanto a la diversidad de formas organizacionales, también se destacan, ya que en el caso de las Organizaciones Sin Fines de Lucro, las únicas formas tipificadas en el Código Civil, que son las Fundaciones y las Asociaciones Civiles, han tenido en este aspecto, una evolución dispar y han generado distinta cantidad de “variaciones.”

En el caso de las Fundaciones, no existen variaciones legalmente reconocidas pero sí, en la actualidad se pueden ver dos variedades marcadamente distintas. La primera sería la de las “Fundaciones Clásicas,” que procuran obtener recursos de una variedad de fuentes (donantes) para luego distribuirlos, elaborándolos o no, a los más necesitados. Por otra parte se encuentran las conocidas como Fundaciones Donantes o Fundaciones Empresarias que se constituyen a partir de recursos propios de grandes empresas o grupos económicos y que se limitan a “distribuir” esos recursos entra otras Organizaciones Sin Fines de Lucro.

En cambio en el caso de las Asociaciones Civiles existen cuatro “variedades” que están definidas por leyes específicas, lo cual las distingue de una manera clara e inequívoca. Estas son las que vimos en el Capítulo 2, Sección 1 y son las Mutuales, Cooperativas, Sindicatos y Obras sociales.

Además existen una variedad infinita de combinaciones de formas organizativas, estructuras de gobernancia, finalidades que persiguen, etc., como vimos en el Capítulo 2, Sección 2.

Obviando las Mutuales, Cooperativas, Sindicatos y Obras sociales, repasemos brevemente la amplia variedad de organizaciones que se constituyen bajo la forma jurídica denominada Asociación Civil:

Asociaciones comunitarias

Centros de Jubilados

Asociaciones / Juntas / Comisiones Vecinales

Asambleas Barriales

Organizaciones de colectividades

Clubes de Leones / Rotary

Scouts

Sociedades de Fomento

Cooperadoras escolares y de hospitales

Organizaciones de base

Comedores infantiles

Asociaciones culturales

Agrupaciones históricas

Centros culturales

Asociaciones de artistas (organizadas por rama del arte)

Bibliotecas

Asociaciones deportivas

Clubes (desde aquellos “de barrio” hasta los de primera división de fútbol)

Agrupaciones por rama de actividad

Asociaciones Educativas / de investigación

Academias de enseñanza de diversas especialidades

Colegios

Centros de investigación

Universidades

Centros de capacitación laboral

Asociaciones Profesionales

Colegios / consejos profesionales

Cámaras de Comercio, Empresarias, etc. (Organizadas tanto por zona geográfica como por rama de la actividad o por ambos criterios al mismo tiempo)

Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)

Reivindicación de derechos

Reclamos ciudadanos

Prevención de accidentes / delitos / etc.

Organizaciones ambientalistas

Organizaciones dedicadas a temas de salud

Grupos de apoyo a pacientes oncológicos

Recuperación de adictos

Centros de día

Rehabilitación

Discapacidad

Menores en situación de riesgo

Hospices

(Prácticamente no hay tema de salud en donde no existan Asociaciones Civiles trabajando activamente)

Organizaciones religiosas

Iglesias (Evangélicas y de otros cultos)

Otras organizaciones

Este listado (que de ninguna manera esta ni siquiera cerca de ser exhaustivo, sino que se presenta solamente con fines ilustrativos) nos permite ver que las Asociaciones Civiles se desempeñan en las más diversas actividades. Esta variabilidad es importante de destacar no solo por la diversidad de temáticas en sí, sino por el consiguiente grado de desarrollo institucional que cada actividad trae aparejada.

Por ejemplo, no se requiere la misma infraestructura, recursos humanos, presupuesto, etc., para llevar adelante y en forma exitosa un centro de jubilados barrial que una universidad. Sin embargo, ambas entidades se constituyen bajo las mismas formas jurídicas y sujetas a las mismas regulaciones en cuanto a la legislación organizacional.

Otro ejemplo (dentro de una misma categoría) la constituyen los clubes deportivos. Si bien cuando se fundaron, muchos de ellos hace más de cien años, los objetivos fundacionales eran similares, algunos siguen siendo los mismos “clubes de barrio,” atendiendo a sus socios en instalaciones precarias y mal mantenidas, mientras que otros se han convertido prácticamente en corporaciones multinacionales, comprando y vendiendo, por ejemplo, jugadores de futbol en decenas de millones de dólares o euros. Pero ambas entidades siguen siendo gobernadas por comisiones directivas electas en

asambleas de socios, por simple mayoría, con mandatos de dos o tres años y, por supuesto, estos mandatos son totalmente “ad honorem.”

De aquí surge que, o bien ésta legislación es sumamente flexible, o alguna de las entidades se encuentran “sobre legisladas” y otras “sub legisladas.”

7.3 ¿Una ley de Asociaciones Civiles?

En el año 2002, se presentó por primera vez un “Proyecto de ley Nacional de Asociaciones Civiles” elaborado por “*el Dr. Facundo Biagosch, bajo las supervisión en lo referido al ámbito del derecho constitucional y de su técnica legislativa respectivamente de los Dres. Alberto González Arzac y Alberto Biagosch en sus respectivas calidades de Asesores Legislativos. El mismo fue presentado el día 19 de mayo de 2002 por la entonces Senadora Nacional por la Provincia de Tucumán, Dra. Malvina Seguí.*”⁶¹

Si bien este proyecto fue aprobado por el Senado de la Nación el día 19 de noviembre de 2003 no logró lo mismo en la Cámara de Diputados, y finalmente caducó en noviembre del año 2004 con la finalización de las sesiones ordinarias de ese año parlamentario. No obstante, los promotores de esta iniciativa insistieron y, con algunas modificaciones

⁶¹ <http://www.leydeasocciviles.com.ar/>

extremadamente menores, *“ha sido sucesiva e ininterrumpidamente presentado para poder recuperar estado parlamentario en los años 2005, 2007 y marzo de 2009 por la Senadora Nacional por la Provincia de San Luís, Dra. Liliana T. Negre de Alonso. A ello se le suma que por la Cámara de Diputados fue prestado también en el año 2009 por el Diputado Nacional (MC) Dr. Julio Piumato.”*⁶²

Más allá de la perseverancia, la ley jams se aprobó. Seguramente el porqué será discutible y existirán multiples interpretaciones.

No obstante, un interesante punto de vista lo brinda el propio autor, en su página www.leydeasocciviles.com.ar,⁶³ cuando afirma *“...bien puede y debe resaltarse que este último [proyecto] ha sido mejorado y modificado respetando la opinión de los más importantes juristas argentinos dedicados al tema, tal como claramente surgen de los Fundamentos, transcriptos a continuación del articulado donde se analizan y explican las modificaciones introducidas...”*

Justamente el problema quizá radique en que *“la opinión de los más importantes juristas argentinos”* difiere bastante de la opinión de quienes realmente constituyen estas Asociaciones Civiles.

⁶² <http://www.leydeasocciviles.com.ar/>

⁶³ La página www.leydeasocciviles.com.ar se encuentra registrada a nombre de Facundo Alberto Biagosch

Para empezar, el proyecto de ley consta de un articulado considerablemente extenso: 107 o 108 artículos según la versión, comparado con los 37 de la Ley 19.836 de Fundaciones.

Analizando este proyecto de ley con integrantes de diversas Organización de la Sociedad Civil⁶⁴ (no sólo Asociaciones Civiles), surgen los siguientes cuestionamientos:

-La innecesaria definición de cuestiones que ya figuran en el Código Civil (que obviamente es una ley superior)

Por ejemplo, veamos lo que se plantea en el “*ARTICULO 3°: Simples asociaciones- Las asociaciones civiles que no solicitaran o no obtuvieran dicha autorización para funcionar con el carácter de persona jurídica, serán consideradas como simples asociaciones dentro de las comprendidas en el artículo 46 del Código Civil.*”

Justamente, en el Artículo 46 de Código Civil define que “*Las asociaciones que no tienen existencia legal como personas jurídicas, serán consideradas como simples*

⁶⁴ Para el propósito de este trabajo, definimos como Integrante de una Organización de la Sociedad Civil (OSC) a toda aquella persona que cumpla con al menos una de las siguientes condiciones:

- a.- Personal rentado de una OSC.
- b.- Miembro de la Comisión Directiva, Consejo de Administración, u órgano de gobierno similar de una OSC.
- c.- Voluntario / colaborador de una OSC que preste servicios en forma periódica, con una carga mínima de 5 horas semanales.

asociaciones civiles o religiosas, según el fin de su instituto. Son sujetos de derecho, siempre que la constitución y designación de autoridades se acredite por escritura pública o instrumentos privados de autenticidad certificada por escribano público...”

-Inclusión de cuestiones que históricamente se definían en el estatuto de cada Asociación Civil:

Existen muchos artículos que hacen referencia a cuestiones que normalmente se definían en los respectivos estatutos de cada Asociación Civil, lo que restringe la libertad y la individualidad de muchas organizaciones.

Ejemplos de esto son los artículos del 14 al 33, que se refieren a las asambleas: Clases (asamblea general ordinaria y la asamblea general extraordinaria), Convocatoria, Orden del día, Quórum, etc.

Otro ejemplo es el “*ARTICULO 35: Integrantes- Además del Presidente, el estatuto podrá fijar un Vicepresidente, un Vicepresidente segundo, un Secretario, un Prosecretario, un tesorero, un Protesorero y los demás miembros de la comisión directiva. Estos miembros directivos, podrán llamarse indistintamente "vocales" o "directivos", según lo establezca el estatuto.*”

Si bien la distribución de cargos en este artículo puede parecer similar a la de muchas Asociaciones Civiles, existen

otras que poseen una composición de la Comisión Directiva con nombres o funciones específicas que se encontrarían restringidas con esta legislación.

Por ejemplo los Clubes de Leones poseen dos cargos con nombres bastante llamativos: “Tuerce Rabos” y “Domador.”⁶⁵ Por ejemplo, en el “Modelo oficial de Estatutos y Reglamentos de Clubes de Leones,”⁶⁶ se sugiere la siguiente composición:

Dirigentes y vocales (Junta Directiva)

Presidente

Secretario

Tesorero

Primer Vicepresidente

Segundo Vicepresidente

Tercer Vicepresidente

Domador

Tuercerrabos o animador (opcional)

Ex Presidente Inmediato

Dos Vocales de primer año

Dos Vocales de segundo año

Vocal del Comité de Socios

En el mismo modelo se especifican sus funciones:

⁶⁵ <http://clubleonesderiogrande.blogspot.com.ar/2011/05/comision-directiva-anos-2010-2011.html>

⁶⁶ <http://www.leonismoargentino.com.ar/INSTReglamClub.htm>

g) Domador (cargo opcional). El León domador tiene bajo su responsabilidad los bienes, adornos e insignias del club, como banderas, estandartes, campana, mazo, cancioneros y tablero de insignias. Antes de las reuniones, coloca estos artículos en los lugares habituales y después de las reuniones los guarda nuevamente en su lugar. Es el oficial de orden durante las reuniones, encargado de que los presentes ocupen los asientos que les corresponden. En las reuniones del club y en las de la Junta Directiva, reparte los boletines, programas, obsequios y folletos necesarios. Presta atención especial de que en cada reunión los nuevos socios se sientan con grupos diferentes, a fin de conocerse mejor.

h) Tuercerrabos (cargo opcional). Fomenta la armonía, el compañerismo, la animación y el entusiasmo en las reuniones del club, mediante bromas y juegos apropiados y la imposición acertada de multas a los socios del club. No habrá apelación en cuanto a la imposición de sus multas, con la salvedad, sin embargo, de que ninguna multa será mayor que la cantidad fijada por la Junta Directiva de este club y que ningún socio podrá ser multado más de dos veces en la misma reunión.⁶⁷

⁶⁷ <http://www.leonismoargentino.com.ar/INSTReglamClub.htm>

Otro ejemplo son los Clubes Rotarios, cuya junta directiva se compone (generalmente) de:

- Un presidente del año.
- Uno ó más vicepresidentes.
- Un Secretario.
- Un Tesorero.
- Un Macero
- Cuatro Directores
- Un presidente electo para el año siguiente⁶⁸

Los cargos específicos se definen como:

El Macero: Debe ayudar a mantener las reuniones del Club, en orden, con decoro y eficiencia. También debe encargarse de los preparativos materiales y de la parte Mecánica de la reunión y su dirección general.

El Director de la Avenida de servicio en el Club: a través de los comités de su avenida, debe fomentar el compañerismo. Las actividades sociales, el aumento de número de socios, la lista de clasificaciones, informar a los socios el funcionamiento, los privilegios y obligaciones de Rotary. Prepara y arregla los programas para todas las reuniones. Investiga a las personas

68

<http://www.prensarotaria.com.ar/es/organizaciondeunclubrotario.htm>

propuestas a ingresar al Club e informa a la junta directiva. Promueve la cooperación de artículos e informes para el boletín.

El Director de la Avenida de servicio en la comunidad: Su deber es ayudar y orientar a los socios a cumplir con las obligaciones que tienen para con su comunidad. Promueve y fomenta el servicio Cívico, el servicio social, la protección y orientación a la juventud, promueve becas y préstamos a estudiantes. La ayuda a lisiados, enfermos, niños y ancianos y en general todo lo que redunde en beneficio de la comunidad.

El Director de la Avenida de servicio a través de la ocupación: Es responsable de las actividades de los asuntos correspondientes a las relaciones profesionales del Club. Desarrolla planes que orienten y ayuden a los socios a cumplir con sus obligaciones, en materia de relaciones profesionales, para mejorar las normas generales de sus respectivos gremios.

El Director de la Avenida de servicio internacional: Su deber es alentar y fomentar la promoción de la inteligencia y buena voluntad entre los pueblos del mundo entero. Debe asistir a foros internacionales y establecer correspondencia con Clubes de otros países.

Promover y alentar la ayuda a la "fundación Rotaria" y mantener estrechas relaciones con la ONU.⁶⁹

También es frecuente que los Clubes Rotarios incluyan en su junta directiva la figura del "Past-Presidente" o Presidente Anterior.⁷⁰

Simplemente con estos dos ejemplos, vemos que, en caso de promulgar una ley como esta, se verían vulnerados los derechos de organizaciones ya existentes (algunas con más de 100 años de historia en el país). Por otro lado podría argumentarse que las instituciones ya creadas mantendrían su estructura de gobernancia, pero el problema es que las que se vayan creando no podrían respetar la estructura sugerida por las normas internacionales de estas entidades.

-Limitaciones restrictivas:

Si bien las limitaciones descriptas en el apartado anterior pueden parecer menores, existen otras que atentan contra la base misma de la legislación Argentina. Recordemos que el artículo 14 de la Constitución de la Nación Argentina, establece, en su Artículo 14, del derecho que tienen **todos los**

69

<http://www.prensarotaria.com.ar/es/organizaciondeunclubrotario.htm>

⁷⁰<http://www.rotarydelaplatasur.org.ar/version2012/socios1.htm>

<http://www.rotaryrosario.org.ar/autoridades-antiores>

habitantes de la Nación de (entre otras cosas) “asociarse con fines útiles.”

Sin embargo, vemos una extensa lista de “incompatibilidades” para integrar una simple Comisión Directiva de una Asociación Civil:

ARTICULO 39: Miembros Directivos - Incompatibilidades- No pueden ser integrantes de la comisión directiva de una asociación civil, las siguientes personas:

- a) Los menores, incapaces ni inhabilitados del artículo 152 bis del Código Civil, salvo la conformidad y autorización expresa de sus respectivos tutores o curadores.
- b) Quienes no pueden ejercer el comercio.
- c) Los fallidos por quiebra fraudulenta.
- d) Los condenados con accesoria de inhabilitación de ejercer cargos públicos.
- e) Los condenados por hurto, robo, defraudación, cohecho, emisión de cheques sin fondos y delitos contra la fe pública. En todos estos casos hasta diez años de cumplida la condena.
- f) Las personas que perciban sueldos, honorarios, viáticos o comisiones de otra asociación civil.
- g) Los procesados por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo en la comisión directiva o en perjuicio de otra asociación civil. Esta incompatibilidad será aplicable mientras dure el

procesamiento hasta el sobreseimiento definitivo y no podrán integrar la comisión directiva ni ser candidatos a ser integrantes de ella ni de la comisión revisora de cuentas.

h) Los autores de delitos de lesa humanidad.

i) Los Presidentes, Ministros del Poder Ejecutivo, Secretarios de Estado de gobiernos de facto ni ninguna otra persona autora del delito de sedición contemplado en el artículo 22 del Constitución Nacional.

Aquí hay múltiples puntos objetables pero veamos solamente tres: En primer lugar el inciso f) demuestra que en la redacción de la ley hay un desconocimiento absoluto de las entidades existentes y sumamente conocidas por todas aquellas personas que se relacionan con el Tercer Sector.

Los ejemplos empíricos que demuestran la imposibilidad de aplicación de este inciso son abrumadores: pensemos simplemente en la cantidad de empleados que tienen los colegios, universidades, centros de investigación, etc. (obviamente refiriéndonos a aquellas constituidas como Asociaciones Civiles). Ninguna de esas personas podría formar parte de la Comisión del Club donde practica deportes, de la cooperadora escolar de su hijo/a, de una cámara empresaria o de comercio, etc.

Ejemplificando en el contexto de este trabajo en particular, ningún profesor/a de la Universidad del CEMA podría

ocupar un cargo directivo en ninguna Asociación Profesional.

Otro artículo discriminatorio es el que refiere a “los condenados con accesoria de inhabilitación de ejercer cargos públicos.” Además, parecería desconocer el propio Código Civil, ya que el mismo establece claramente, en su Artículo 33, la diferencia del carácter público y privado.

Las Personas Jurídicas pueden ser de carácter público o privado.

Tienen carácter público:

1. El Estado Nacional, las Provincias y los Municipios.
2. Las entidades autárquicas.
3. La Iglesia Católica.

Tienen carácter privado:

1. Las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado, y obtengan autorización para funcionar.
2. Las sociedades civiles y comerciales o entidades que conforme a la ley tengan capacidad para adquirir derechos y contraer

obligaciones, aunque no requieran autorización expresa del Estado para funcionar.

Por ende, integrar la Comisión Directiva de una Asociación Civil, de ninguna manera supone un “cargo público,” como tampoco lo es presidir una Sociedad Anónima.

Otra más de las restricciones es la del inciso e).

Esta misma restricción quiso imponerse en el año 2006, al intentar reformar la Ley 12.154, que establece las bases jurídicas e institucionales fundamentales del Sistema Provincial de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires.⁷¹

En el proyecto de ley alternativo que presentamos en la Cámara de Diputados de la Provincia (Beaumont, et al. 2006), el Dr. Fernando Cano se refería en particular a este tipo de restricciones:

Una mención especial y más detenida la requiere el párrafo referido a no tener condenas penales por delitos dolosos o procesamiento penal firme por iguales delitos, ni haber sido objeto de sanciones administrativas, que hayan culminado en cesantía, exoneración, ni habilitaciones profesionales.

⁷¹ Ver Capítulo 8, inciso 3.

Es evidente que el proyecto de norma en cuestión constituye un exceso que afectaría en forma concreta, en el caso de instrumentarse, la participación ciudadana.

A los efectos de merituar el exceso debemos analizar distintas normas constitucionales que establecen requisitos para acceder a los cargos de diputado, senador y titular del Poder Ejecutivo.

En tal sentido, la norma fundamental, es decir la Constitución Nacional establece en su art. 48 que los requisitos para ser diputado son haber cumplido la edad de 25 años, tener 4 años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia con dos años de residencia. En esa misma dirección, el art.55 establece los requisitos para ser senador son treinta años de edad, haber sido seis años ciudadano y ser natural de la provincia que lo elija.

Con ese mismo criterio, y al solo título ejemplificativo, las Constituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Provincia de Buenos Aires, Provincia de Salta, Provincia de Jujuy, etc., establecen como requisitos únicos la edad; la residencia y el carácter de ciudadano oriundo del lugar donde vaya a ser elegido.

Agregar otros requisitos como pretende el proyecto modificadorio constituye una limitación en la participación de la sociedad, basado en

exigencias extremas que ni las constituciones establecen para que las personas sean elegidas en los cargos representativos más altos de nuestro país.

Finalmente, en dicho proyecto, concluíamos que: *“Un viejo dicho popular nos indica que hay que “predicar con el ejemplo,” y basado en esto es llamativo que las exhaustivas restricciones que se pretenden imponer a cientos o miles de ciudadanos deseosos de donar su tiempo, esfuerzo y en muchos casos recursos, con el sólo objetivo de ayudar a los demás, no se apliquen con el mismo grado de detalle y escrutinio, a la totalidad de funcionarios de las áreas ejecutivas y legislativas del Estado.”* (Beaumont, et al. 2006)

Otro ejemplo del desconocimiento de la realidad del Tercer Sector lo constituye el inciso d) del Artículo 6: *“Causales de denegatoria de personería jurídica... d) Cuando el objeto se cumpla exclusivamente en una jurisdicción distinta a la correspondiente a la del domicilio social.”*

¿Cuántas Asociaciones se constituyen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se dedican a ayudar a poblaciones vulnerables del interior del país? ¿Le quitamos la personería jurídica a una organización que reúne comida, ropa y otros elementos para enviarlos a una escuelita del impenetrable chaqueño?

Otra restricción es la del Artículo 36 en donde se establece que la *“reelección de los cargos directivos será válida, siempre que estuviere prevista en el estatuto de manera seguida por una única vez.”* Hoy en día, en la práctica, son muy pocas las Asociaciones que restringen las reelecciones indefinidas.

Como último punto, y quizá uno de los más conflictivos esta el que permite que **los miembros de la comisión directiva cobren “honorarios por el desempeño de sus cargos:”**

ARTÍCULO 45: Remuneración Optativa- El presidente y los demás miembros de la comisión directiva podrán percibir honorarios por el desempeño de sus cargos o por las actividades ejecutivas y administrativas permanentes que desarrollen siempre que ello estuviera previsto en el estatuto o una asamblea especialmente convocada lo autorice y establezca los montos de la respectiva remuneración.

ARTÍCULO 10: Contenido del estatuto.

j) Los honorarios de los miembros de la Comisión Directiva y de la Comisión Revisora de cuentas, solamente si la Asamblea Constitutiva, o una reforma posterior del estatuto así lo hubiese determinado.

En primer lugar contradice un artículo fundamental de la ley 19.836, de Fundaciones,⁷² que establece claramente:

Carácter honorario del cargo

ARTICULO 20. - Los miembros del Consejo de Administración no podrán recibir retribuciones por el ejercicio de sus cargos.

Además, genera una distorsión fundamental en el espíritu de la constitución de las Organizaciones Sin Fines de Lucro.

Por todas estas contradicciones, además de otras que no se han desarrollado por cuestiones de brevedad, no es sorprendente que esta ley nunca se haya aprobado.

⁷² Esta ley se ha utilizado sistemáticamente para resolver, por analogía, controversias originadas en los organismos de contralor (IGJ, DPPJ, etc) acerca de casos particulares de Asociaciones Civiles.

Bibliografía

- Beaumont, Stephen; Mari, Carlos, et al. 2006 “Análisis del Proyecto de Modificación de la ley 12.154 y Propuesta Comunitaria Alternativa.”
- Miller, Gary. 1992. “Managerial Dilemmas - The political economy of hierarchy” Cambridge University Press.
- Oster, Sharon. 1995. “Strategic Management for Nonprofit Organizations.” Oxford University Press.

Capítulo 8

Conclusiones

The difficulty lies, not in the new ideas, but in escaping from the old ones, which ramify, for those brought up as most of us have been, into every corner of our minds.

John Maynard Keynes. Preface to his “General Theory,” 1936

En este capítulo presentaremos las principales conclusiones, a partir de los efectos de la legislación organizacional sobre el desarrollo, evolución y variación de las formas que adoptan las Asociaciones Civiles en la Argentina. Además analizaremos la influencia del control sobre este mismo tema. Finalmente sugeriremos posibles líneas de investigación futura sobre este tema.

8.1 Los efectos de la legislación organizacional

Como mencionamos anteriormente, la “governancia regulatoria” (Apreda, 2007) se refiere al mecanismo por el cual el Estado influye, condiciona o limita las variables de gobernancia de las organizaciones mediante los requerimientos que deben cumplir tanto las organizaciones como sus integrantes, hasta un punto tal en que “la

regulación puede verse como una forma inducida de gobernanza.”

Ahora bien, a lo largo de la historia Argentina, ¿Qué impacto ha tenido esta gobernanza regulatoria en el desarrollo de las Organizaciones Sin Fines de Lucro?

Recordemos que la legislación Argentina referida a las Organizaciones Sin Fines de Lucro, en su base, es decir en la Constitución Nacional, establece que todos los habitantes de la Nación tienen el derecho de “asociarse con fines útiles.” Por su parte, el Código Civil se limita a establecer dos categorías posibles de Organizaciones Sin Fines de Lucro: asociaciones civiles y fundaciones. Queda en manos de las leyes nacionales regular tanto a las Fundaciones como a los casos particulares de Asociaciones Civiles: las cooperativas, mutuales, sindicatos y obras sociales.

En resumen, de las seis formas organizacionales que pueden adoptar las Organizaciones Sin Fines de Lucro (con personería jurídica), cinco están “más reguladas” que las Asociaciones Civiles propiamente dichas. Sin embargo, esta forma organizacional representa más del 75% del universo de organizaciones existentes en la actualidad.

¿Qué nos indica este hecho acerca de la relación entre “gobernanza regulatoria” y desarrollo y variabilidad de especies de organizaciones? Evidentemente, en la evolución de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina, se

demuestra que existe una relación inversa entre la rigurosidad de la legislación regulatoria y el desarrollo de la cantidad y variedad de organizaciones.

¿Por qué hay tantas formas de organizaciones dentro de las Asociaciones Civiles? ¿Cuáles son las razones que explican este de aumento de la diversidad? Lógicamente no puede explicarse solamente a partir de la no existencia una ley regulatoria, pero tampoco podemos obviar este hecho.

Además, debemos considerar que una amplia variedad de formas de organización es de gran valor para la sociedad, sobre todo cuando el futuro es una realidad incierta. Las condiciones ambientales cambiarán en el futuro (aunque no sepamos en qué dirección) y deberán existir organizaciones que se encuentren adaptadas a estas nuevas condiciones. Pero también hay que tener en cuenta que no necesariamente debemos esperar a que aparezca una nueva forma adaptada, sino que puede ser que ya exista una forma de organización adecuada para las nuevas condiciones ambientales, todo lo que se necesita hacer es reasignar recursos a la forma organizacional más óptima.

La diversidad existente en las Organizaciones Sin Fines de Lucro depende tanto del número de formas organizacionales como de la distribución de las organizaciones entre las formas. Este es un proceso continuo y dinámico, con nuevas formas que se crean, algunas que se transforman en otras formas, y algunas que desaparecen. Las organizaciones

nacen, se desarrollan, se transforman, generan descendencia (a veces) y también se extinguen.

Hasta cierto punto es bastante claro ver la dinámica de los procesos organizativos de selección, sin embargo no se perciben tan claramente los factores que inciden en los procesos de herencia y transmisión de una forma de organización hacia sus descendientes.

Claramente, los intentos de modificar, mediante leyes, decretos, resoluciones, disposiciones y otras símiles, la esencia tanto de las formas organizativas como de las estructuras de gobernancia que adoptan las personas al plasmar su derecho constitucional de asociarse con fines útiles, serán fundamentalmente pobres en comparación con la infinita complejidad de los cambios que se han ido produciendo a lo largo de casi 400 años de existencia de estas organizaciones en la Argentina⁷³ (sin contar que las organizaciones fundadas tanto por instituciones religiosas como por comunidades de inmigrantes se basaban en otras -sus antecesores- que ya habían “evolucionado” previamente en sus lugares de origen).

⁷³ Tomando como referencia la creación de la que puede considerarse la primera Fundación Argentina, la Universidad Real y Pontificia de Córdoba del Tucumán, fundada en 1613 por el Obispo Trejo y Sanabria. (Ver Capítulo 1, Sección 3.)

8.2 Los efectos del control (o la falta del mismo)

La falta de controles estrictos sobre las Asociaciones Civiles en la Argentina, que acompañen la legislación organizacional que rige a estas entidades, es otro factor determinante de la proliferación de este tipo de organizaciones.

No obstante, la cuestión de fondo radica en que **si esto tiene efectos positivos o negativos en la sociedad.**

Veamos, por ejemplo, las conclusiones acerca de una situación particular que impulsa, y luego retrotrae, la Inspección General de Justicia:

En primer lugar, aclaremos que no existen, en legislación alguna relevante a Organizaciones de la Sociedad Civil, normas que permitan excluir discrecionalmente, por parte del Estado, a quienes manifiesten la libre voluntad y el derecho constitucional de integrar estas organizaciones, más allá de las inhabilitaciones para efectuar los deberes cívicos (privación de la libertad, trastornos mentales declarados, etc.)

Sin embargo, durante un corto período de tiempo, se implementó el requisito de no contar con antecedentes penales para integrar el Consejo de Administración de Fundaciones (solamente Fundaciones y en la Ciudad de Buenos Aires), este requisito fue eliminado por la Resolución N° 06/2000 de la Inspección General de Justicia.

Lo más interesante en este caso, es la justificación que utilizó la IGJ para derogar esa resolución. En la misma se afirmaba que:

Que, la Resolución General I.G.J. N° 1/93 establece la exigencia de que previo al otorgamiento de personería jurídica a las fundaciones y como condición esencial para ello, sean acompañados a las actuaciones administrativas certificados de buena conducta y de antecedentes judiciales de los fundadores y miembros de su consejo de administración, recaudo que también debe ser observado en caso de posterior modificación de la composición del órgano de administración.

Que, respecto de las asociaciones civiles, la resolución citada mantuvo vigente la exención de tal recaudo que resulta de la Resolución General I.G.J. N° 8/86, que sobre tal punto se ha mantenido subsistente.

Que, transcurridos aproximadamente ocho años de vigencia de la Resolución General I.G.J. N° 1/93, no es dable advertir que, a raíz de ese tratamiento diferenciado, en las asociaciones civiles se haya producido, así fuera en escasa pero atendible medida, la ocupación de cargos

directivos por parte de personas afectadas negativamente por antecedentes como los arriba indicados, ni ha sido ello, entonces, causa de perturbación funcional de las entidades. Respecto de los fundadores y administradores de las fundaciones, tampoco, en igual período, se han exteriorizado esas situaciones, por lo que, por razones de esa índole, no se ha visto afectada su constitución ni ha sido necesaria la alteración de su elenco de consejeros.

Claramente, la IGJ no percibe que haya mayores hechos de “desgobierno” entre las Organizaciones de la Sociedad Civil en general, se tenga en cuenta o no la variable de los antecedentes.

Esto coincide con lo expuesto en el Capítulo 6, inciso 6, en donde se concluía que, a pesar de los escándalos públicos como actos de corrupción, malversación de fondos u otros delitos que se producen en algunas Organizaciones de la Sociedad Civil, no se genera la percepción de que en el Tercer Sector se requiera mayor control, sino que simplemente se asumen como casos aislados.

Por otra parte, en el universo de las organizaciones comerciales existen controles mucho más estrictos y pormenorizados y sin embargo los casos de corrupción, evasión impositiva, trabajo no registrado, quiebras fraudulentas, etc., son muy frecuentes.

Excede el presente trabajo un análisis de las normas de control a sociedades comerciales, así como un análisis sistemático de hechos negativos que en las mismas se sucedieron, sin embargo, simplemente para ilustrar el punto, recordemos lo ocurrido en Agosto de 2012, cuando la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a través de la Resolución General 3358, “dio de baja a más de 318.000 sociedades fantasmas.”⁷⁴

En dicha resolución afirmaba, entre muchos otros argumentos, lo siguiente:

Que se ha verificado la existencia de sociedades comerciales que no han solicitado el alta en impuestos y/o regímenes y que no han efectuado presentaciones de declaraciones juradas o que, habiéndolas presentado, no registran ventas, ingresos, ni empleados en relación de dependencia, declarados.

Que, asimismo, las acciones de control llevadas a cabo por este Organismo han permitido detectar numerosos casos de creación y registro de sociedades comerciales, efectuadas por organizaciones, con distintos objetivos: funcionar como “carpetas” o “usinas” para el desarrollo de

⁷⁴ <http://www.minutouno.com/notas/258798-afip-dio-baja-mas-318000-sociedades-fantasmas->

actividades tendientes a facilitar la evasión fiscal, actuar como “plataformas” para el desarrollo de operaciones ilegales de comercio exterior, ocultar el verdadero patrimonio de las personas físicas -y de esta manera simular una situación fiscal y patrimonial distinta a la real- o generar supuestas empresas que “tercerizan” servicios para planificar nocivamente la verdadera relación laboral de las empresas y los trabajadores, entre otros.

Por todo esto es razonable concluir que, a pesar de que sí existe un menor control de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina, y particularmente en el caso de las Asociaciones Civiles, (por lo menos en comparación con otros sectores) esto no se ha constituido en un factor determinante que propicie una situación generalizada o siquiera de importante proporción, en lo que hace al desgobierno o utilización fraudulenta de este tipo de organizaciones.

8.3 Perspectivas a futuro: el efecto de los derechos adquiridos

Se reconoce a Blondeau como el primero en exponer sistemáticamente una teoría sobre el efecto retroactivo de la ley, recién expedido el Código de Napoleón, de la cual partieron las diversas doctrinas sobre el tema. Blondeau

comienza por plantear la distinción entre las esperanzas formadas de acuerdo con la ley antigua y que por tanto no pueden ser desconocidas ni violadas por la ley nueva y aquellas que solo tienen una importancia pequeña o relativa en comparación con la razón de ser de la ley nueva. Luego Blondeau hace la distinción entre el derecho efectivo y las simples aptitudes o expectativas, conforme al cual una ley sería retroactiva cuando vulnera un derecho efectivo y no lo sería cuando desconoce o destruye simples esperanzas.

Aunque los criterios expuestos por Blondeau para distinguir uno de otro no corresponden a la noción, elaborada con posterioridad, de derecho adquirido, lo cierto es que la doctrina elaborada por sus contemporáneos y la posterior se inspiró en aquella distinción. Correspondió a un contemporáneo suyo, Merlin, elaborar la definición más conocida, según la cual *“los derechos adquiridos son aquellos que han entrado a nuestro patrimonio, que hacen parte de él y que no pueden sernos arrebatados por aquel de quien los hubimos.”* (Noguera Calderón, 1997)

Otra definición similar plantea Juan José Díaz Guevara, al afirmar que *“El autor Marcial Rubio busca resolver el problema de la aplicación de las normas en el tiempo, recurriendo a los conceptos de retroactividad, irretroactividad y ultra actividad, ubicándolos en su connotación de aplicación temporal: aplicación inmediata, retroactiva y ultra activa. En esta línea, define a los derechos adquiridos como aquellos que han entrado en nuestro*

dominio, que hacen parte de él, y de los cuales ya no pueden privarnos aquel de quien lo tenemos.” (Díaz Guevara, 2008)

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, la definición de derecho adquirido es *“el creado al amparo de una legislación y que merece respeto de las posteriores.”* Otra definición que ya habla de derechos adquiridos (en plural) dice que *“son aquellos que son consecuencia de un hecho que se realizó y que han entrado inmediatamente a formar parte del patrimonio de la persona, aunque la ocasión de hacerlos valer se ha presentado bajo el imperio de una nueva ley. La protección de los mismos se aplica no solo a los titulares, sino también a quienes posteriormente sean sus herederos.”*

Este es un tema muy importante a tener en cuenta al pensar en querer introducir cualquier modificación en la legislación que regula a las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina, y particularmente a las Asociaciones Civiles.

De hecho, esto ya ha sido tema de debate hace algunos años. El caso más emblemático ha sido el de los Foros Vecinales de Seguridad de la provincia de Buenos Aires cuando, en el año 2006, resistieron un intento de modificar la ley de seguridad pública provincial que hubiese afectado su normal funcionamiento.

La creación de los Foros Vecinales y Municipales de Seguridad fue establecida por la Ley 12.154, que establece

las bases jurídicas e institucionales fundamentales del Sistema Provincial de Seguridad Pública. La misma fue sancionada el 15 de julio de 1998, con el objetivo de constituir espacios de participación comunitaria para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad. Estas entidades se encuentran conformadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y poseen facultades y responsabilidades específicas, asignadas por esta ley. Su función básica es la de evaluar, formular sugerencias y propuestas, solicitar informes a los titulares de las respectivas Comisarías de la Policía de la Provincia de Buenos Aires e intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos en su ámbito de actuación. (Beaumont, 2008)

Hacia el año 2006, tanto el propio Estado como las Organizaciones de la Sociedad Civil reconocían que uno de los principales problemas que afectaban a los Foros es la intervención *político-partidaria*. Sin embargo, ambos sectores plantearon estrategias muy distintas a la hora de proponer soluciones o alternativas que permitan remediar esta situación.

El Estado se había dado cuenta de que los Foros Vecinales de Seguridad, creados casi como un experimento o una salida política a la crisis de inseguridad de finales de la década del 90, se habían convertido en actores sociales relevantes que poseían la capacidad de influir sobre la opinión pública. Como respuesta, el Estado planteó, en Junio de 2006, la

posibilidad de realizar una reforma de la Ley 12.154, garantizándole un mayor control sobre cómo se integran y cuáles son las tareas que pueden, o deben, realizar los Foros. (Beaumont, 2010)

Sin entrar en los pormenores del conflicto,⁷⁵ los Foros Vecinales de Seguridad de la provincia de Buenos Aires lograron frenar el intento de modificación de la Ley provincial 12.154, basándose principalmente en el argumento de los derechos adquiridos.

Por ende, cualquier modificación en la legislación que regula a las Asociaciones Civiles deberá tener muy en cuenta este tema, ya que de lo contrario surgirá un debate sumamente complejo y que, tal como lo expuesto en el Capítulo 7, inciso 2, terminará estancando toda iniciativa al respecto.

8.4 Futuras líneas de investigación

Más allá de los temas que se han cubierto en el presente trabajo, y considerando los límites que se enunciaron en la introducción del mismo, surgen líneas de investigación que aportarían nuevos y relevantes puntos de vista sobre la realidad de las Organizaciones Sin Fines de Lucro, en

⁷⁵ Esto se encuentra desarrollado ampliamente en los libros “Estructuras de Gobierno y Dirección de los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires,” y “Sociedad Civil y Seguridad Pública,” citados al final del capítulo.

general, y las Asociaciones Civiles, en particular, en la Argentina.

Los principales temas que deberían tenerse en cuenta en futuros trabajos de investigación incluyen:

El impacto de la regulación fiscal / impositiva

Como se ha mencionado en la introducción de este trabajo, la legislación aplicada a las Organizaciones Sin Fines de Lucro se puede dividir en tres categorías arbitrarias: la legislación organizacional, la fiscal y la regulatoria. (Hansmann, 1989)

Si bien, a los fines de este trabajo, analizaremos solamente la primera categoría en la relación con el desarrollo, evolución y variación de las formas que adoptan las Asociaciones Civiles en la Argentina, la segunda categoría es también clave en en estos procesos.

Por ejemplo, Eduard Glaeser, en su trabajo “The Governance of Not-For-Profit Firms,” se pregunta: *“¿Qué es lo que hace que las Organizaciones Sin Fines de Lucro sean diferentes a las empresas con fines comerciales? Las Organizaciones Sin Fines de Lucro tienen privilegios impositivos: las donaciones que reciben son deducibles de impuestos y las organizaciones en sí mismas se encuentran exentas de numerosas cargas fiscales. Estas ventajas fiscales se encuentran en el corazón de muchas organizaciones no lucrativas y es difícil imaginar*

que Estados Unidos tendría su próspero sector sin fines de lucro, sin estas deducciones de impuestos.” (Glaeser, 2002)

De hecho, ambas categorías de legislación no son independientes (aunque se hayan separado en este trabajo), sino que se interrelacionan para crear un contexto determinado en el cual las organizaciones se desarrollarán, evolucionarán y variarán en sus formas adoptadas.

Refiriéndose a esta interrelación, Hansmann la explica de la siguiente manera:

El mejor argumento a favor de una reforma general de la legislación de las organizaciones sin fines de lucro, es que muchas de las cuestiones fundamentales que involucran a la legislación de las organizaciones sin fines de lucro se encuentran cercanamente conectadas. Si bien la legislación fiscal puede, inicialmente, parecer relativamente diferente de cuestiones que involucran legislación organizacional, de hecho la legislación fiscal y la organizacional se encuentran estrechamente relacionadas. La legislación fiscal ha sido utilizada para hacer el trabajo de la legislación organizacional, y más recientemente también se ha dado el caso inverso. Por consiguiente, no podemos reformar la legislación organizacional sin reformar la

legislación fiscal y vice-versa. (Hansmann, H. 2001)

Por estos motivos, surge como una necesidad para el sector de las Organizaciones Sin Fines de Lucro, llevar a cabo mayores estudios sobre el impacto de la legislación fiscal en su propio desarrollo, evolución y variación de las formas que estas organizaciones adoptan.

Transparencia y rendición de cuentas

Como se desarrolló en el Capítulo 6, el mayor escrutinio de las Organizaciones de la Sociedad Civil, por parte de la sociedad en general, implica para estas organizaciones tener que replantearse cuestiones atinentes a temas de Credibilidad, Confianza y Legitimidad. Como respuesta por parte del Tercer Sector han surgido una importante cantidad de iniciativas de autorregulación, transparencia y rendición social de cuentas. Estas iniciativas generalmente que surgen de las propias Organizaciones de la Sociedad Civil y pueden ser tanto individuales como colectivas. Para mencionar solamente algunos ejemplos latinoamericanos, podemos señalar:

Iniciativas Regionales

- Rendir Cuentas
- Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA)

- Centro de Desarrollo Político del Caribe (CPDC)

Argentina

- Federación de Organizaciones de la Sociedad Civil Argentinas (FOSCA)
- Help Argentina

Bolivia

- Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS)

Brasil

- Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales (ABONG)
- Parceiros Voluntários (Socios voluntarios)

Chile

- Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales, ACCIÓN
- Comunidad Organizaciones Solidarias
- Chile Transparente
- Proyecto Transparentemos

Colombia

- Red de ONG por la Transparencia
- Confederación Colombiana de ONG
- Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria – DANSOCIAL
- Federación Antioqueña de ONG

Ecuador

- Grupo Faro / Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA)
- Coordinadora Ecuatoriana de organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente

Honduras

- Foro Permanente de Organizaciones de la Sociedad Civil

México

- Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)
- Red por la Rendición de Cuentas

Nicaragua

- Asociación de Educación y Comunicación “La Cuculmeca”

Paraguay

- Colegio de Organizaciones para el Desarrollo Social

Perú

- CARE Perú
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza

República Dominicana

- Alianza ONG

- Cámara de Cuentas de la República Dominicana

Uruguay

- Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)
- Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG)

No obstante las experiencias empíricas, las Organizaciones de la Sociedad Civil necesitan conocer cuál es el verdadero impacto de estas iniciativas y si son realmente útiles para el propósito para el cual fueron diseñadas.

Bibliografía

- Administración Federal de Ingresos Públicos. 6 de agosto de 2012. “Resolución General 3358.”
- Apreda, Rodolfo. 2007. “Corporate Governance.” Ediciones La Ley. Buenos Aires.
- Beaumont, Stephen. 2008. “Estructuras de Gobierno y Dirección de los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.” CENTED
- Beaumont, Stephen. 2010. “Sociedad Civil y Seguridad Pública.” CENTED.
- Díaz Guevara, Juan José. 2008. “Los Derechos Adquiridos y Derechos Cumplidos en el Contexto Constitucional Peruano.”
- Glaeser, Eduard. 2002. “The Governance of Not-For-Profit Firms.” Discussion Paper Number 1954. Harvard Institute of

Economic Research. Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

- Hansmann, Henry. 1989. "The Evolving Law of Nonprofit Organizations: Do Current Trends Make Good Policy?" 39 Case Western Reserve Law Review 807-27.

-Hansmann, Henry. 2001. "A Reform Agenda for the Law of Nonprofit Organizations." In Klaus Hopt & Dieter Reuter, eds., *Stiftungsrecht in Europa* 241-72. Carl Heymanns Verlag.

-Inspección General de Justicia. 2000. "Resolución N° 06/2000."

-Noguera Calderón, Rodrigo. 1997. "Efectos de la ley en el tiempo." En "Hermenéutica Jurídica (Homenaje al Maestro Darío Echandía)." Universidad del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Colombia.



Stephen Beaumont es Doctor (Ph.D.) en Dirección de Empresas (Universidad del CEMA), Magister (MBA) en Dirección de Organizaciones y Magister (M.Sc.) en Estudios Estratégicos (Instituto Universitario Naval), Profesor Universitario (Universidad Maimónides), Especialista en Organizaciones Sin Fines de Lucro (Universidades de San Andrés y Di Tella) y Licenciado en Sistemas

(Universidad de Belgrano). Además ha realizado cursos de posgrado en el Tecnológico de Monterrey (México), World Bank Institute (Washington, D.C.), Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard (Cambridge, MA, EE.UU.), Universidad Católica de Chile y la Universidad de Stanford (CA, EE.UU.)

Ha dictado numerosos cursos, seminarios, conferencias y participa regularmente en congresos y jornadas, nacionales e internacionales. Cuenta con numerosos artículos y trabajos publicados sobre el tercer sector y la seguridad pública, además de nueve libros anteriores a este.

En el ámbito laboral, realiza trabajos de consultoría y capacitación, principalmente para el tercer sector, habiendo trabajado con unas 400 organizaciones de más de 20 países.

A raíz de su trabajo con las organizaciones de la sociedad civil y sobre todo por la labor en cuestiones de seguridad pública, es consultado permanentemente por toda clase de medios de comunicación (Televisivos, Radiales, Gráficos, Digitales), en donde ha brindado más de 250 entrevistas.

Ocupa cargos directivos en diversas Organizaciones Sin Fines de Lucro.

ISBN 978-987-21260-9-4



9 789872 126094

