

GESTION Y COMUNICACION INSTITUCIONAL DEL SECTOR SOCIAL



El modelo innovador de Red Solidaria

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL
MAGISTER EN COMERCIALIZACIÓN Y COMUNICACIÓN SOCIAL

CÁTEDRA: LIC. SEBASTIÁN SÁNCHEZ KEENAN
DR. DANIEL SINÓPOLI

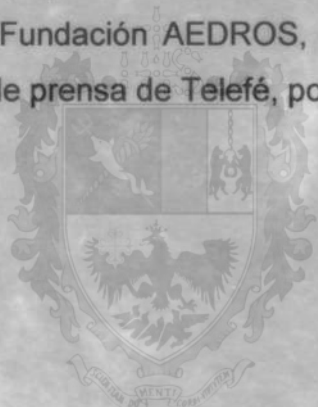
ALUMNAS: D.I. SILVINA ARBESÚ
LIC. ANABELA BIONDI
LIC. MARÍA JULIA BUÑOL
LIC. CAROLINA DEGANIS
LIC. XIMENA VACA JONES

TESIS: GESTIÓN Y COMUNICACIÓN
INSTITUCIONAL DEL SECTOR
SOCIAL - EL MODELO INNOVADOR
DE RED SOLIDARIA

Agradecemos a nuestras familias su gran estímulo. Al Sr. Decano Dr. Gustavo Martínez Pandiani, a los directores Dr. Daniel Sinópoli y Lic. Sebastián Sánchez Keenan. Al profesor Leonardo Cozza y al publicitario Guillermo Caro por su guía incondicional.

Extendemos nuestro agradecimiento a las siguientes personas que desinteresadamente nos brindaron su colaboración:

Sr. Juan Carr, fundador de Red Solidaria y su colaboradora Belén Quellet, por su interés y dedicación; a las periodistas del diario La Nación: Cynthia Palacios, María Teresa Morresi y al personal de su Fundación, por brindarnos su experiencia laboral en temas sociales; a Yanina Kiningsberg, periodista del diario Clarín, por su aporte intelectual y material; a Norma Galafassi, miembro de la Fundación AEDROS, por su guía profesional y a María Laura Anselmi, jefa de prensa de Telefé, por su participación.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

6

PARTE I

CAPÍTULO 1 – INTRODUCCIÓN AL SECTOR SOCIAL ARGENTINO

9

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

12

1.2 CARACTERÍSTICAS Y MARCO LEGAL

17

Asociaciones civiles en sentido estricto

20

Fundaciones

22

Diferencias y similitudes entre las asociaciones y las fundaciones

23

Asociaciones civiles en sentido amplio (con regulación propia)

24

Tratamiento impositivo y de las contribuciones

25

Clasificación por criterios de orientación y de alteridad

28

1.3 CONTEXTO ACTUAL

29

Marco social para la acción del Tercer Sector

29

Capital social

37

1.4 MARKETING SOCIAL

44

Introducción al marketing

46

Del marketing al marketing social

49

Plan de marketing social

53

CAPÍTULO 2 – GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR SOCIAL

62

2.1 EL MODELO DE LAS 7 S

64

Estrategia

65

Estructura

69

Recursos humanos y habilidades

75

Sistemas, procedimientos y gestión del conocimiento

77

Cultura organizacional y valores compartidos

78

Estilo de gestión y liderazgo

79

2.2 EL ROL ESTRATÉGICO DEL ÁREA DE PRENSA

81

Necesidad de atraer a los medios

85

Herramientas para suministrar información

86

Contacto con los medios

90

La clase de cobertura de medios que se necesita

93

2.3 OBTENCIÓN DE RECURSOS: FUNDRAISING	95
¿En qué consiste el fundraising?	97
Métodos de recaudación de fondos	100
 CAPITULO 3 – LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE BIEN PÚBLICO	 103
3.1 LA COMUNICACIÓN INTERNA EN LAS ORGANIZACIONES DE BIEN PÚBLICO	107
La comunicación interna como herramienta de gestión	111
Factores que influyen en la comunicación interna	119
3.2 LA COMUNICACION EXTERNA EN LAS ORGANIZACIONES DE BIEN PÚBLICO	125
Tipos de comunicación mediante los que se comunica el bien público	139
Las organizaciones sociales en Internet	155
Los medios como aliados	156
 	
ANTECEDENTES	170
 CAPITULO 4 – GESTION DE UNA ORGANIZACIÓN ETÉREA	 172
Estrategia	175
Estructura	181
Recursos humanos y habilidades	185
Sistemas, procedimientos y gestión del conocimiento de la organización	191
Cultura organizacional y valores compartidos	197
Estilo de gestión y liderazgo	202
 CAPITULO 5 – COMUNICAR EN POSITIVO	 213
5.1 EL DISCURSO INSTITUCIONAL	214
5.2 COMUNICACIÓN INTERNA	217
5.3 COMUNICACIÓN EXTERNA	224
Canales de comunicación	226
Tipos de comunicación	231

CAPITULO 6 – RED SOLIDARIA, COMUNICACIÓN PARA EL COMPROMISO	242
6.1 LA OPINIÓN PÚBLICA, CREADORA DE UN NUEVO ESCENARIO	243
6.2 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, UN PUENTE SOLIDARIO	250
Hecho noticiable	253
La fuente	256
El medio	260
El receptor	265
Los medios como educadores	265
6.3 CONSOLIDAR LA EMOCIÓN CON LA EDUCACIÓN	266
Compromiso solidario	270
Educación para el compromiso	271
Programa de orientadores para la comunidad	276
Posgrado solidario	281
Red docente de cultura solidaria	284
Social training	285
CONCLUSIONES	287
BIBLIOGRAFÍA	292
APÉNDICE	
ANEXO	



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCION

La grave crisis institucional en la que se encuentra la Argentina, cuyos aspectos más sobresalientes son: el político, el económico, el social y la justicia, traen como consecuencia el surgimiento de acuciantes demandas sociales que, ni el Sector Público ni el Privado parecen atender efectivamente. En este marco toma protagonismo el Sector Social como principal actor con capacidad efectiva y legítima de acción.

Algunas organizaciones del Sector Social argentino han intentado adaptar y aplicar modelos teóricos desarrollados en países con una larga trayectoria en la acción social, especialmente Estados Unidos. Desde el surgimiento de la disciplina del marketing en ese país, a mediados del siglo pasado, la aplicación de sus técnicas, originalmente destinadas a empresas del Sector Privado, se han ido extendiendo al Sector Público, a través del marketing político, y al Sector Social, a través del marketing social y, específicamente, el *fundraising*.

Sin embargo, esta adaptación al escenario local no siempre ha sido exitosa, en virtud de dos motivos principales: por un lado, la compleja realidad local, en la que la tradición del accionar social generalmente tuvo un carácter asistencialista con una fuerte intervención estatal; y, por el otro, el descrédito, a nivel mundial, del empleo de técnicas de comercialización, provocado por el abuso y la falta de ética en su utilización.

Ante esta situación, un gran desafío que se les plantea a las organizaciones de la sociedad civil, es hallar nuevas estrategias que les permitan comunicar convincentemente lo que hacen, tanto interna como externamente, ofreciendo coherencia entre su discurso y su accionar, y demostrando transparencia hacia la comunidad. En este sentido, se puede apreciar que en los últimos años se ha visto un incremento de la comunicación de bien público local, es decir, la propagación de mensajes cuyo fin es lograr una mejor calidad de vida, mediante técnicas

publicitarias y medios de difusión, modificando conductas, a través de la formación, cambio y refuerzo de la actitud de la sociedad.

El objetivo de esta investigación es, entonces, demostrar que los buenos resultados de la organización Red Solidaria se deben a la implementación de un modelo innovador en su comunicación institucional. Para ello partimos de la siguiente hipótesis:

La efectividad en el cumplimiento de los objetivos por parte de la organización de la sociedad civil Red Solidaria radica en la implementación de un modelo de comunicación institucional articulado con la Instituciones y los medios de comunicación, educador y basado en una localización virtual.

Entendemos por *efectividad* a la capacidad de obtener los resultados esperados en función de los objetivos establecidos y hemos elegido a esta *organización de la sociedad civil*, ya que se caracteriza por pertenecer estrictamente al Sector Social, es decir, no tiene ninguna dependencia formal a instituciones del Sector Público ni Privado; no persigue fines comerciales; y, lo más importante, está constituida por voluntarios con una misión claramente establecida y consensuada en pos del bien común.

En sus relaciones *internas y externas*, transmite una serie de mensajes cognitivos y afectivos, que le dan identidad y cohesión y le permiten crear y sostener vínculos importantes con distintas instituciones y medios de comunicación.

Es un *modelo educador* ya que fomenta una disposición al compromiso y no a la simple compasión y promueve una actitud esperanzadora orientada a pensar e imaginar un mundo mejor.

Por último, su *localización virtual*, es decir el desarrollo de sus actividades prescindiendo de un espacio físico y limitándose al empleo de teléfonos y computadoras les permite realizar su trabajo de manera rápida y eficiente.

Con el fin de llegar a la verificación de nuestra presunción, hemos investigado, en primera instancia, la teoría existente en torno a la temática del Sector Social. Así, en el primer capítulo "Introducción al Sector Social Argentino" desarrollamos la historia de este sector en la Argentina y su marco normativo. Aquí, incluimos una descripción del contexto social, político y económico actual en el que se desarrolla el Tercer Sector y finalizamos con una aproximación a la disciplina del marketing social, sus orígenes y el alcance de sus cuatro variables, producto, precio, distribución y promoción, en el marco de la acción social.

En un segundo capítulo, al que denominamos "Gestión de las Organizaciones del Sector Social" estudiamos los principales aspectos para el análisis de la gestión de la organizaciones de la sociedad civil, basados en el modelo de las 7 S creado por la consultora internacional Mc Kinsey. Finalmente, se explican las características de dos áreas funcionales específicas de este tipo de organizaciones: el área de prensa y el área de *fundraising* o recaudación de fondos.

"La Comunicación Institucional de las Organizaciones de Bien Público" es nuestro tercer capítulo, donde abordamos el rol estratégico que cumplen la comunicación interna y externa en la gestión de las organizaciones sociales.

Con lo desarrollado hasta este punto, analizaremos el caso de Red Solidaria, empezaremos con una corta presentación de la organización. Luego daremos inicio al cuarto capítulo "Gestión de Red Solidaria" donde aplicaremos el modelo de McKinsey desarrollado en el capítulo 2, destacando las características innovadoras de su gestión, como es su funcionamiento virtual, y de excelencia, como es su sistema de valores.

"El Discurso Institucional de Red Solidaria" es el quinto capítulo. Aquí, analizamos cómo esta organización, al no manejar fondos ni bienes, ha cimentado su acción en la gestión de la comunicación para cumplir sus objetivos.

Finalmente, en el capítulo "Red Solidaria, Comunicación para el Compromiso" profundizamos acerca de la función educadora de esta organización cuyo objetivo último, es desarrollar una cultura solidaria.

PARTE I



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

CAPITULO 1

INTRODUCCIÓN AL SECTOR SOCIAL ARGENTINO



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

CAPITULO 1- INTRODUCCIÓN AL SECTOR SOCIAL ARGENTINO

El incremento en la creación de instituciones de bien público en las últimas dos décadas es un fenómeno mundial. Lester Salamon, director del Instituto de Estudios de Políticas de la Universidad John Hopkins de Estados Unidos, considera que las causas subyacentes de este fenómeno son las crisis de bienestar en Europa y Estados Unidos, las crisis de paradigmas en el Sur, las crisis de medio ambiente y el socialismo. El desarrollo del Sector Social en la Argentina se encuentra en una etapa de transición entre un accionar que corrija las deficiencias del sistema de libre mercado y un accionar en cooperación e integración con los otros dos sectores. Esta transición se ve afectada por las características propias de la sociedad y la economía locales.

La libertad individual y la igualdad de derechos sobre las que se funda el liberalismo no siempre han significado igualdad de oportunidades. A las limitaciones del sistema de mercado para responder al consumo de bienes colectivos, se le suma la disfuncionalidad del Estado respecto de las necesidades sociales (ya sea por su ineficiencia o por su incapacidad o por escasez de recursos). Según el Papa Juan Pablo II, "al intervenir directamente y quitar responsabilidades a la sociedad, el Estado asistencial provoca pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos. Efectivamente, parece que conoce mejor las necesidades y logra satisfacerlas de modo más adecuado quien está próximo a ellas o quien está cerca del necesitado".¹ El Estado neoliberal, al decir de Pierre Bordieu, ha hecho del bien público un bien privado, y allí donde el bien común, en términos políticos o de mercado, no es aparentemente rentable, es donde se produce el espacio en el que las entidades de bien público cumplen la función de representación e integración social. El bien común es "nada más y nada menos que aquello que es mejor para todos, que suple con solidaridad, naturales desigualdades entre los que pueden acceder y los

¹ Andrés Thompson, *Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, 1° ed., Buenos Aires, UNICEF-Losada, 1995, p.10.

excluidos”.² El bien común, como objetivo de las entidades de bien público, es entonces la satisfacción de las necesidades insatisfechas tanto físicas como espirituales detectadas en la comunidad y, su consecuencia directa, la integración social. Las entidades intermedias producen algo que el Estado y mercado desean pero no pueden costear: capital social.

Por otra parte, la fórmula del modelo neoliberal, que combina legitimidad política, viabilidad económica y consistencia cultural, es la de la cooperación entre los tres sectores: Público, Privado y Social. Este modelo de cooperación es característico de países desarrollados como Estados Unidos. En este esquema, el rol del Estado en el plano social es el de facilitador, de definición de políticas pero no de implementación, y el de asignación de recursos. Las entidades de bien público, a cambio, le aportan el gerenciamiento profesional de los servicios sociales y una conexión directa (detección y solución) con las necesidades sociales insatisfechas. Por su parte, el rol del Sector Privado, las empresas, es el de aportar tecnología (planificación, control de gestión, liderazgo, etc.) y recursos. A cambio, las empresas mejoran su imagen, se benefician impositivamente, aprenden de las prácticas de estas entidades, por ejemplo en lo que se refiere a lealtad y compromiso de los trabajadores hacia la institución, y, por último, construyen una comunidad con mejor calidad de vida que implica mayor poder adquisitivo, mayor educación de sus recursos humanos, etc. Así, “Peter Drucker dice que cree en el sector social no sólo porque es bueno, sino porque es necesario. Si las empresas no ayudan al sector social, ¿cómo ayudarán a las comunidades? Si no ayudan a las comunidades, ¿cómo tendrán consumidores, empleados más capacitados, servicios de apoyo?”.³

² Manuel Mora y Araujo, *De las buenas intenciones a los buenos resultados. Primera Jornada Argentina del Sector Social*, 1° ed., Buenos Aires, Granica-Fundación Compromiso, 1998, p. 22-23.

³ Ian Sommerville, Ian, *De las buenas intenciones a los buenos resultados. Primera Jornada Argentina del Sector Social*, 1° ed., Buenos Aires, Granica-Fundación Compromiso, 1998, p. 43.

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La existencia de entidades de bien público en la Argentina no es un hecho novedoso, sino que data de antes de la formación del Estado Nacional. La colonización española, caracterizada por la asociación de la Iglesia y el Estado, implicó que las primeras acciones filantrópicas en nuestro país, generalmente de carácter educativo o sanitario, se organizaran en torno de las actividades religiosas, con fondos provenientes de la Iglesia, el Cabildo o de donaciones particulares. La caridad religiosa se canalizaba a través de la acción propiamente parroquial y de las congregaciones, pero también en acción conjunta con ciudadanos a través de capellanías (donaciones), cofradías (apoyo de los fieles al clero), fundaciones (principalmente educativas) o hermandades (asociaciones de asistencia mutua). Dentro de estas últimas fue importante la acción en Buenos Aires de la institución médico-asistencial de la Hermandad de la Santa Caridad. "Estas primeras 'asociaciones voluntarias', por lo tanto, mezclaron lo público con lo privado, lo confesional con lo civil, la provisión de servicios con la explotación y el control social. Fueron el instrumento primordial de la intervención social del Estado colonial, aunque frecuentemente escaparon a su control, entablándose disputas por competencias, territorios y sujetos de la ayuda".⁴ El carácter paternalista de estas organizaciones, es decir, la relación jerárquica entre el donante y el beneficiario provocó que su "consecuencia aún hoy visible es que son muchos los que aguardan pasivamente la solución de sus problemas por parte del Estado o de la Iglesia, sin tomar en propias manos su destino".⁵

Luego de la Revolución de Mayo de 1810 y por influencia del espíritu liberal europeo, el Estado comenzó a intervenir en mayor medida en los problemas sociales, restando poder a la Iglesia, para delegarlo en instituciones civiles y privadas. "Fue así como (Rivadavia) se decidió a la formación de la Sociedad de Beneficencia como modelo original de entidad privada creada por el Estado para cumplir funciones públicas".⁶ Si bien este organismo tenía carácter privado, se

⁴ Andrés Thompson, op. cit., 1995, p. 23.

⁵ Rafael Braun, *De las buenas intenciones a los buenos resultados. Primera Jornada Argentina del Sector Social*, 1° ed., Buenos Aires, Granica-Fundación Compromiso, 1998, p. 48.

⁶ Andrés Thompson, op. cit., 1995, p. 26.

manejaba en gran parte con fondos públicos: en él el Estado delegaba la acción social, es decir la educación y la salud, de la cual estaba incapacitado de hacerse cargo por las guerras y luchas internas a las que estaba abocado.

Una característica importante del funcionamiento de la Sociedad de Beneficencia, que marcó el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en Argentina, fue su relación con la clase alta. Por un lado, la incorporación de las mujeres de la alta sociedad en las actividades de asistencia social y, por otro, la capacidad de captación de donaciones de ese sector que, en algunos períodos, representaron mayores aportes que los del Estado: "donar daba prestigio social y sentido de pertenencia a la clase alta porteña".⁷

La acción social laica ejercida por la Sociedad de Beneficencia conservó el esquema ideológico paternalista de la caridad religiosa, además de tener un carácter personalista, discrecional y no profesional. "En tal sentido, la miseria para la Sociedad de Beneficencia, se define fundamentalmente por los atributos ético morales del sujeto, quien es, en consecuencia, merecedor de una acción ejemplificadora externa que lo sitúe en la senda correcta y que, a la vez, prevenga que el pobre se vuelque hacia acciones de transformación de tal situación".⁸

Luego del gobierno de Rosas, durante el cual la acción de la Sociedad de Beneficencia estuvo limitada por falta de recursos, y a partir de 1870 con la progresiva modernización del Estado y su consecuente profesionalización de funciones públicas, el gobierno quitó la injerencia de este organismo sobre la educación, a pesar de la oposición del mismo. La Sociedad de Beneficencia siguió actuando hasta mediados del siglo XX cuando las actividades de asistencia social fueron asumidas por el Estado y por la Fundación Eva Perón, de la cual pasó a depender.

Promediando la segunda mitad del siglo XIX, paralelamente al accionar de la Sociedad de Beneficencia, se desarrollaron otras asociaciones no lucrativas de carácter religioso, como la Sociedad San Vicente de Paul y Círculo de Obreros, de

⁷ Andrés Thompson, op. cit., 1995, p. 34.

⁸ Andrés Thompson, op. cit., 1995, p. 35.

socorro mutuo que representaban la alternativa de la Iglesia al socialismo y al anarquismo para canalizar la problemática de los obreros. Por otra parte existieron asociaciones impulsadas por los médicos higienistas y estructuradas desde una perspectiva de la prevención de los problemas sociales en función del progreso. Eran "la antítesis de las concepciones caritativas tradicionales, por cuanto cambiaba no sólo el carácter de los méritos para la recepción de la ayuda (mujeres y niños en lugar de ancianos y enfermos crónicos) sino también la naturaleza de la misma (consejos antes que donaciones)".⁹ El Estado comenzó así, a asumir la responsabilidad de preservación y desarrollo de la población, vista desde la perspectiva de su productividad. La acción del Estado se dio en tres aspectos: el saneamiento hospitalario y público, la protección de la familia y la racionalización de la acción social (profesionalización, desarrollo científico, etc.). El cambio del rol del Estado limitó el accionar de la Sociedad de Beneficencia en el ámbito de la salud obligándola a redefinir su campo de acción, y modificó la posición del beneficiario que comenzó a exigir los servicios sociales como un derecho de ciudadano.

La inmigración europea, que en la segunda mitad del siglo XIX incrementó la población un 130%, aportó la creación de una trama de organizaciones sociales de ayuda mutua con el fin de mejorar su inserción social y su calidad de vida, es decir aportó la tradición asociativa que tuvo una gran influencia en la integración social de los sectores populares. Esta tradición había tenido su origen en la masa obrera surgida con la Revolución Industrial y que vio en la acción solidaria una vía para lograr mejoras colectivas. En un principio se expresó localmente en las sociedades de socorros mutuos y cooperativas rurales de las diferentes colectividades, principalmente de asistencia médica, y luego, con el aumento de la densidad demográfica de Buenos Aires, que a partir de 1920 se debió a la migración interna, en las sociedades barriales (de fomento, clubes y bibliotecas populares). Estas últimas, respondían no sólo a las necesidades de mejora de infraestructura sino también a las recreativas, culturales y educativas, especialmente de formación profesional.

⁹ Andrés Thompson, op. cit., 1995, p. 41.

En la década del '30 se produjeron las primeras acciones del Estado para intentar regular el sector de organizaciones no lucrativas. Así se creó el Fondo de Asistencia Social con recursos asignados por el Congreso, se sancionó la Ley de Impuesto a los Réditos que incluía las exenciones para este sector y se creó el Registro Nacional de Asistencia Social (luego llamado de Entidades de Bien Público).

A partir de 1945, el gobierno populista de Perón modificó la relación de las organizaciones del Tercer Sector con el Estado. La alianza de éste con los sindicatos, nucleados en la Confederación General del Trabajo, y la creación de un sistema nacional de seguridad social y obras sociales sindicales, desplazó a las sociedades de socorros mutuos, en la acción que respondiera a las necesidades de previsión y salud de los trabajadores. Mientras que para la asistencia de los excluidos del mercado laboral, en el año 1948 el Estado creó la Fundación Eva Perón, con un principio de funcionamiento similar al de la Sociedad de Beneficencia, a la que disolvió, pero que reflejó una ruptura con la tradición paternalista de la acción social y una nueva relación entre las clases y el Estado: "(...) responde a una iniciativa del Estado, quien crea una entidad jurídica que se maneja privadamente y que cumple tareas que el Estado considera necesarias".¹⁰

El accionar de esta entidad se caracterizó por su implementación en grandes establecimientos (centros turísticos para obreros, escuelas, hogares de ancianos, etc.) y por el otorgamiento directo de bienes materiales. Pero las principales diferencias con la Sociedad de Beneficencia fueron la gran cantidad de recursos provistos por el Estado y los sindicatos, además de los particulares, y el sentido de la acción social como complementaria de la justicia social y no como un deber moral de la clase alta.

Otro desplazamiento de instituciones de la sociedad civil que se produjo durante este período fue la creación de las "unidades básicas" peronistas en los barrios sobre la base del accionar de las sociedades de fomento, pero con la ventaja que contaban las primeras en el acceso más directo a los recursos de los

¹⁰ Andrés Thompson, op. cit., 1995, p. 55.

funcionarios estatales. La unidad básica era el lugar donde se encontraban la propaganda del Estado con las necesidades barriales.

Esta centralidad del Estado provocó una superposición entre la esfera pública y la esfera social, por lo que se debilitaron el sentido de justicia, de representatividad y del ejercicio de los derechos del ciudadano. "Al ser concebida la ayuda social como un derecho de quien la recibe, el Estado ubicado asumiendo el monopolio del bien público, se ubica como el único garante y satisfactor del mismo".¹¹ Esto implicó una pérdida del espacio de las organizaciones civiles a partir de los años '40 que se vio agravado por la inestabilidad democrática que se produjo a partir del golpe militar de 1955.

El período entre 1955 y 1983 se caracterizó por la existencia de gobiernos militares y proscripción política, en los que la acción de las organizaciones de la sociedad civil estuvo altamente politizada, tanto es así que los voluntarios eran denominados "militantes", y limitada a una esfera más privada.

La vuelta a la democracia en los '80 cambió nuevamente la relación entre lo público y lo privado ya que la sociedad civil retomó la iniciativa para buscar soluciones a problemas comunitarios, partiendo de una herencia estatal caracterizada por la escasez de recursos, la ineficiencia, la desorganización y la falta de credibilidad, que tuvo su hito en la Guerra de Malvinas. En un principio la acción de estas entidades se volcó al desarrollo de la defensa de los derechos humanos. Fue recién a partir de los años '90, con el pasaje a una economía de libre mercado y la privatización de servicios públicos, en que el Sector Social comenzó a encuadrarse dentro de un particular modelo liberal en el que el retroceso del Estado de las funciones de asistencia social no se dio por el consenso social sino por la crisis económica. Aparecieron asociaciones ligadas al nuevo rol del ciudadano transformado en cliente, con un accionar del tipo *advocacy* (centrado en temas relativos a los derechos civiles, la defensa de minorías, la preservación del medio ambiente, el control sobre el poder y la defensa del consumidor) y de promoción del desarrollo social que cubriera el espacio dejado por el Estado (fundaciones

¹¹ Andrés Thompson, op. cit., 1995, p. 58.

empresarias, ONGs y organizaciones de base). “En ese sentido, condiciones propias de la tradición democrática: el pluralismo y el respeto al derecho, el reconocimiento de las diferencias, y la preservación de las libertades individuales frente al Estado, parecieran estarse asentando sobre la sociedad civil”.¹² Característico de estas asociaciones ha sido la recurrencia al Poder Judicial, en lugar del Poder Ejecutivo, y a los medios de comunicación para canalizar sus reclamos.

Sin embargo, el crecimiento de graves problemas sociales como el desempleo, la inseguridad, la delincuencia, etc., indican que “la experiencia de los años ‘90 en la Argentina nos muestra que el retiro del Estado no es necesariamente sustituido por el mercado como nuevo eje articulador de una sociedad civil que contenga a las mayorías. Amplios sectores de la población muestran signos de desorganización y de anonimía propios de una marginalidad social que amenaza con volverse estructural y que ya no obedece, ni puede ser reparada por medidas exclusivamente económicas”.¹³

La crisis institucional en todos los niveles que vive la Argentina actualmente parece ser un marco en que las organizaciones sociales pueden contribuir en gran medida tanto en el aspecto representativo que han perdido los partidos políticos, como en el ejecutivo y resolutivo que carece el Estado, fomentando valores democráticos como la solidaridad, la justicia y el respeto de los derechos de la persona y del ciudadano.

UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1.2 CARACTERÍSTICAS Y MARCO LEGAL

El problema de la denominación de las organizaciones de la sociedad civil constituye una muestra de la complejidad del tema y de la novedad de su abordaje. Las asociaciones sin fines de lucro, también son denominadas del “tercer sector” o “no gubernamentales”, esta última forma fue utilizada en los años ‘70 por la ONU

¹² Andrés Thompson, op. cit., 1995, p. 81.

¹³ Andrés Thompson, op. cit., 1995, p. 80.

para referirse a las instituciones de la sociedad civil que emprenden acciones para el desarrollo. Estas denominaciones se presentan en referencia negativa respecto de los otros sectores (como oposición a la acción gubernamental, a la acción lucrativa o terceras en orden de jerarquía) y es por eso que algunos autores prefieren denominarlas simplemente "sector social".

La denominación empleada por la legislación argentina es "entidades de bien público". Para esta legislación, las personas del derecho privado que no persiguen fines de lucro se agrupan bajo el término de asociaciones civiles o de fundaciones y se encuentran reguladas por el Código Civil (arts. 30 al 50), en el caso de las asociaciones, y por la ley 19.836, para las fundaciones. Así, "la asociación (*universitas personarum*) es un grupo de personas, un conjunto de individuos del que nace, se origina una nueva persona (ideal) distinta de cada uno de sus componentes o miembros del nucleamiento, con una vida propia y un funcionamiento particular. En la fundación no existe este conjunto de individuos, esta agrupación de personas. La fundación (*universitas bonorum o rerum*) es un patrimonio, un conjunto de bienes -muebles, inmuebles, dinerario, valores- que se pone al servicio de un determinado fin altruista, beneficioso para una generalidad determinada, colectiva".¹⁴

Ambos tipos de entidades persiguen el bien común y, se ha planteado doctrinariamente si el objetivo de un grupo puede considerarse un bien general y no particular. "En el sentido en que está usada la expresión (bien común) en el artículo 33 del Código Civil no es indispensable que la actividad de la entidad que aspira a la plena personalidad jurídica sea enteramente altruista o desinteresada, pero no ha de ser exclusivamente egoísta".¹⁵ Es decir, que si la finalidad de la organización, aunque la beneficie en forma directa, coincide, no se opone, con el interés general, también coincide con el bien público.

Las entidades de bien público pueden y deben obtener la personería jurídica que las capacita y las habilita para intervenir en el mundo jurídico, dándole derechos y garantías, para las actividades de negociar, contratar servicios, transferir y adquirir

¹⁴ Andrés Thompson, op. cit., 1995, p. 95-96.

¹⁵ Jorge Llambías, *Tratado de Derecho Civil*, Tomo II, 6° ed., Buenos Aires, Perrot, 1975, p. 92.

bienes. Aunque la obtención de la personería jurídica no es un requisito obligatorio, “sin ella, las instituciones como tales no pueden resolver problemas legales, ni adquirir bienes muebles o inmuebles, quedando éstos como propiedad de personas físicas (...) Al no poseer personería toda relación contractual afecta a los bienes particulares de los firmantes”.¹⁶

El Código Civil, al referirse a las asociaciones civiles, las define como personas jurídicas que pueden tener existencia ideal o visible y que pueden tener carácter público (Iglesia, entidades autárquicas, Estado nacional, etc.) o privado. En este último caso se incluyen las asociaciones y fundaciones que tienen como objetivo el bien común, poseen patrimonio propio, son capaces de adquirir bienes, no subsisten sólo de asignaciones del Estado y obtienen autorización para funcionar (art. 33). Existen organizaciones sin fines de lucro que son consideradas asociaciones civiles en sentido amplio, pero que responden jurídicamente a términos especiales y están sujetas a regulaciones y autoridades de contralor propias (como por ejemplo las mutuales, cooperativas, sindicatos y obras sociales) o que además de estar reguladas por la Inspección General de Justicia (IGJ) poseen una regulación propia (como las academias nacionales, cultos no católicos, sociedades de fomento, cooperadoras).

A modo explicativo se incluye el siguiente cuadro de las clasificaciones del sector de entidades de bien público en Argentina:

¹⁶ AndrésThompson, op. cit., 1995, p. 113.

Tipología de organizaciones sin fines de lucro	
Asociaciones civiles	• Cooperadoras • Organizaciones de colectividades • Sociedades de fomento • Bibliotecas populares • Academias nacionales y centros de investigación • Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) • Organizaciones de base
Fundaciones	• Políticas • Culturales • Educativas • Médicas • de Asistencia Social • Empresarias
Mutuales	• Previsión social, crédito, vivienda, salud, consumo • Excepto las financieras y de seguros
Casos híbridos	
Cooperativas	• De trabajo, agropecuarias, de servicios públicos • Excepto comerciales, industriales, bancarias y de servicios
Obras Sociales	• Sindicales, de personal de dirección y por convenio con empresas privadas o públicas
Sindicatos	• Por rama de actividad y por empresa

17

Asociaciones civiles en sentido estricto

Las asociaciones civiles en sentido estricto son aquellas que están bajo la órbita de la Inspección General de Justicia. El gobierno y la organización de este tipo de asociaciones está formado por tres órganos: la Asamblea de Asociados, constituida por los socios con derecho a voto, es el órgano institucional máximo de las asociaciones civiles, donde se toman las decisiones sobre la actividad de la entidad; la Comisión Directiva con funciones de administración; y la Comisión Revisora de Cuentas, con funciones de fiscalización. La elección de los miembros de estas comisiones se realiza por votación de los socios.

Según su naturaleza, estas asociaciones civiles pueden clasificarse de la siguiente forma:

¹⁷ Mario Roitter - Inés González Bombal (compiladores), *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*, 1° ed., Buenos Aires, CEDES, 2000, p. 17.

- **Cooperadoras educacionales o asistenciales:** son entidades que forman los mismo usuarios con el fin de contribuir a su mantenimiento. Suelen recibir fondos del Estado y proveerle a su vez de servicios (ej.:comedores escolares). Actúan en relación de complementariedad-subsidiariedad con el Estado.
- **Organizaciones de colectividades:** suelen ser asociaciones civiles o mutuales y generalmente desarrollan actividades culturales, deportivas, sociales y benéficas. Son de gran importancia los hospitales creados en torno a estas asociaciones que brindan servicios de alta calidad sin distinciones de nacionalidad.
- **Bibliotecas populares:** generalmente se encuentran insertas en escuelas o vinculadas a sociedades de fomento. Están reguladas por la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Municipales y actúan en relación de complementariedad-subsidiariedad con el Estado.
- **Academias nacionales y centros de investigación:** son instituciones orientadas al estudio de las ciencias, las letras y las artes; suelen recibir apoyo internacional y cumplen tareas de asesoría, consultoría, enseñanza y difusión.
- **Organizaciones no gubernamentales (ONGs):** están ligadas a la promoción del desarrollo social, actuando en la prestación o intermediación de servicios, y a la defensa de los derechos colectivos (humanos, ambientales, civiles, etc.), en tareas de *advocacy*. Tienen una estrecha relación con los medios de comunicación que son los que les dan visibilidad y les permiten ejercer presión. Suelen interconectarse formando redes o foros.
- **Organizaciones de base:** generalmente son organizaciones informales surgidas en asentamientos o villas que cuentan con el soporte de ONGs y que realizan actividades tendientes a mejorar su situación (guarderías escolares, comedores, centros de atención primaria, etc.).

Como se ha visto, no todas las asociaciones civiles son organizaciones solidarias, es decir que cumplen funciones sociales en base a una acción dirigida hacia el exterior (Ej.: clubes deportivos, etc.).

Fundaciones

Las fundaciones están definidas en el artículo 13 del Código Civil, como “personas jurídicas que se constituyen sin fines de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, destinado a hacer posibles sus fines”. Una fundación puede ser creada por acto “entre vivos” o por disposición testamentaria, siendo esta última la forma histórica. Actualmente, “el fenómeno de cambio en la constitución de las fundaciones denota dos vertientes: una es la cantidad de instituyentes y, otra el carácter de los mismos (...) Lo que sucede es que el número de fundadores se ha incrementado en la mayoría de los casos, que hace pensar que bajo la calificación de fundación se ha creado en realidad una asociación, pero eludiendo la estructura propia de ésta, con sus órganos naturales (asamblea de asociados, comisión directiva y órgano fiscalizador electo por el voto de los socios, masa de miembros con derechos, etc.)”¹⁸

Cada fundación está constituida por un Consejo Administrativo, del cual puede participar o no el fundador y debe estar integrado por un mínimo de tres personas cuyo cargo podrá ser permanente o temporario. El estatuto de la fundación puede prever la delegación de facultades de gobierno y administración en un Comité Ejecutivo, integrado por miembros del Consejo Administrativo. El estatuto de la fundación debe prever el régimen de reuniones ordinarias y extraordinarias de cada consejo, el procedimiento de convocatoria, forma de votación, etc.

Las fundaciones se pueden clasificar según las áreas temáticas a las que orientan sus actividades: política (de apoyo a personalidades o partidos políticos), cultura, educación (dentro de este tipo se encuentran las universidades privadas), salud y asistencia social. Gran parte de las fundaciones se encuentran asociadas en

¹⁸ Andrés Thompson, op. cit., 1995, 93-94.

su gestión al Sector Privado, ya sea por estar patrocinadas por empresas o por pertenecer a empresarios.

Diferencias y similitudes entre las asociaciones y las fundaciones

- **Acto constitutivo:** las fundaciones deben constituirse por instrumento público o privado con certificación notarial, mientras que las asociaciones pueden constituirse por acta privada.
- **Estatutos:** ambas deben aprobar el estatuto que define la estructura de la entidad y el funcionamiento en el momento de constituir la.
- **Fines:** el objetivo de ambas es el bien común y deben estar desprovistas de fin lucrativo (beneficio particular de los componentes de la entidad). Las utilidades obtenidas por actividades realizadas por la entidad deben aumentar el patrimonio de la misma.
- **Patrimonio:** las fundaciones en el momento de constituirse deben realizar un aporte de capital que permita llevar a cabo el propósito declarado para la creación de la entidad.
- **Substratum fundacional:** en las fundaciones no hay socios, sino que su contenido esencial es el patrimonio. En cambio, para las asociaciones su base son los socios.
- **Beneficiarios:** en la asociación, los beneficiarios directos de la actividad son los miembros, mientras que en la fundación, son terceros no individualizados.
- **Organos de dirección:** en la asociación la dirección la ejerce la Asamblea de Asociados y, además, se constituye un órgano fiscalizador que vigila la conducción del ente. En la fundación, la dirección la ejerce el Consejo Administrativo y la existencia de un órgano fiscalizador no es relevante ya que carece de asociados cuyos derechos se deban resguardar.

- **Autonomía:** ambas instituciones tienen plena autonomía institucional para funcionar, cumpliendo el Estado una función de control y la intervención sólo debe justificarse para subsanar, rectificar o reorganizar en el caso en que las actividades de las entidades se tornen perjudiciales para la comunidad.
- **Control:** el organismo responsable de la fiscalización y registro de asociaciones y fundaciones en la Capital Federal es la Inspección General de Justicia dependiente del Ministerio de Justicia, de acuerdo a la ley 22315/80. Por su parte cada provincia autoriza en su territorio a las personas jurídicas y ejerce el contralor de las mismas.

Asociaciones civiles en sentido amplio (con regulación propia)

- **Mutuales:** las mutuales tuvieron origen en la inmigración europea de fines del siglo XIX que se asentó en las ciudades, brindando servicios de asistencia mutua en áreas de previsión social, crédito, vivienda, salud, etc. Actualmente brindan servicios sociales de previsión social, crédito, vivienda, salud y consumo. Las mutuales están reguladas por la Ley Orgánica de Mutualidades (20.321).
- **Cooperativas:** paralelamente al desarrollo urbano de las mutuales, se produjo la creación de cooperativas en el campo con el objetivo de prestar ayuda mutua en las actividades agropecuarias. La función de las cooperativas se fue extendiendo a otras áreas como los servicios públicos, salud, vivienda, etc. Las cooperativas están reguladas por la Ley de Cooperativas (20.337).
- **Obras sociales:** tienen su origen en las sociedades de socorros mutuos creadas a fines del siglo XIX y que en los años '40 fueron integradas al sistema nacional de salud y pasaron a funcionar en torno a los sindicatos, constituyéndose en un elemento de negociación entre éstos y el Estado y el empresariado. Cuentan con el aporte obligatorio de empleados y empleadores y son de afiliación obligatoria para los empleados en relación de

dependencia. Las obras sociales están reguladas por la Ley de Obras Sociales (23.660) y dependen del Ministerio de Salud y Acción Social. Dentro de los ocho tipos de obras sociales establecidos por esta ley sólo tres son personas del derecho privado: las sindicales, las de personal de dirección y las asociaciones profesionales de empresarios.

- **Sindicatos:** también tuvieron su origen en las asociaciones mutuales. Son de libre afiliación y representan los intereses individuales y colectivos de los trabajadores, organizados en función de actividades, ante el Estado y los empleadores. Los sindicatos están regulados por la Ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores (23.551) y dependen del Ministerio de Trabajo.
- **Entidades religiosas no católicas:** están reguladas por la ley 21.745 y dependen del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- **Sociedades de fomento:** realizan actividades en sus respectivos barrios para lograr mejoras urbanas, talleres culturales, eventos deportivos y sociales. Privilegian la relación inmediata con el Estado y por esto se las suele denominar entidades intermedias. Además de estar reguladas por la IGJ, dependen de la legislación municipal respectiva.
- **Cooperadoras de escuelas municipales:** tienen doble regulación, además de la IGJ dependen de las municipalidades respectivas.

Tratamiento impositivo y de las contribuciones

El cuadro incluido a continuación detalla los casos en que las entidades de bien público gozan de beneficios impositivos, ya sean reconocimiento o exención:

Tratamiento Impositivo		
De las Instituciones		
Impuesto a las Ganancias Ley 20628 (De Carácter Nacional)	• Alicientes impositivos a Organizaciones Sin Fines de Lucro	• Asociaciones civiles, fundaciones, entidades civiles de asistencia social, salud, caridad, educación, etc. • Que no distribuyan ganancias • Que no obtengan recursos de la explotación de espectáculos públicos, juegos de azar o actividades similares • Instituciones religiosas • Utilidades de las cooperativas de consumo distribuidas entre sus socios
Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) (De Carácter Nacional)	• Exención impositiva	• A servicios prestados por la entidad que se relacionen directamente con su objeto • A prestaciones inherentes a los cargos de los miembros de las comisiones directivas • A la importación de mercaderías por obras médicas o de investigación
Ingresos Brutos (De Carácter Municipal)	• Exención impositiva en la Ciudad de Buenos Aires	• Bajo las mismas condiciones que establece la Ley de impuesto a las Ganancias

19

Cabe destacar que el reconocimiento que realiza la Administración Federal de Ingresos Públicos del Impuesto a las Ganancias no es permanente sino que su permanencia depende de la verificación que ésta realice del cumplimiento por parte de la entidad de bien público de las disposiciones legales y estatutarias.

La legislación impositiva Argentina prevé una deducción de hasta el 5% sobre el impuesto a las ganancias del año fiscal de las empresas con destino a donaciones a los fiscos nacional, provincial, municipal, entidades religiosas y asociaciones civiles sin fines de lucro que estén inscriptas en la Inspección General de Justicia. Así, por cada peso que las empresas donan, solamente se ahorran 30 centavos (suponiendo que la tasa impositiva sea uniforme del 30%), corriendo la parte restante como un costo más. Como algunas empresas montaron fundaciones encubriendo una exención de impuestos para sus actividades, se dispuso por la ley 24.465 del año 1995 que las deducciones de impuestos estuvieran limitadas al contribuyente que hiciera la donación directa a la institución, es decir, que las donaciones a través de las fundaciones son 33% más caras. Existen cinco formas a través de las cuales el Sector Privado coopera con las entidades de bien público:

¹⁹ Mario Roitter - Inés González Bombal (compiladores), op. cit., 2000, p. 83.

- **Filantropía:** donaciones en efectivo o en especie.
- **Inversión social:** proyectos en común con la comunidad, bajo criterios de lógica empresarial.
- **Marketing de causa:** promoción de un producto ligándolo a una causa de interés social.
- **Mecenazgo:** apoyo de actividades culturales y científicas.
- **Patrocinio:** apoyo de eventos culturales, deportivos, etc. a cambio de espacio publicitario.

Otra característica de las entidades de bien público es la imposibilidad de distribuir beneficios entre las personas que dirigen la organización, refiriéndose a las remuneraciones de los cargos directivos y al capital de la institución en relación con sus miembros o fundadores. Esta restricción queda sintetizada para las asociaciones civiles de sentido estricto y para las fundaciones en el cuadro incluido a continuación:

Restricciones al Beneficio Personal		
Asociaciones Civiles	• Patrimonio	• Social • No puede destinarse a fines ajenos al objeto de la entidad
	• Cargos directivos	• Honorarios
Fundaciones	• Patrimonio	• No puede destinarse a fines ajenos al objeto de la entidad
	• Miembros del Consejo de Administración	• Honorarios
	• Participación en entidades comerciales	• No pueden dirigirlas • No pueden ser poseedoras mayoritarias de acciones

20

Por otra parte, además de la provisión obligatoria de información a la autoridad correspondiente (IGJ u otros), no hay en la legislación requisito que

²⁰ Mario Roitter - Inés González Bombal (compiladores), op. cit., 2000, p. 89.

obligue a las entidades de bien público a suministrar al público datos acerca de su funcionamiento, aunque esta información puede ser solicitada al organismo de control. Tampoco existe una norma de carácter general y específica aplicable en lo referente a la conducta que deben seguir los administradores de estas organizaciones.

Clasificación por criterios de orientación y de alteridad

Es interesante reseñar la clasificación de las entidades de bien público elaborada por Cardarelli-Kessler-Rosenfeld en función del público al que se dirigen las organizaciones y al modelo para la interpretación y operación de los problemas que abordan:

- ***Universalistas y creadoras de sentido:*** interpelan a la sociedad en su conjunto e intentan transformar el sistema de valores vigentes (Ej.: Greenpeace, Poder Ciudadano, etc.). El Estado no aparece como un recurso necesario ni para su red de relaciones ni para la obtención de financiamiento.
- ***Particularistas o efectoras:*** su actividad se centra en públicos previamente definidos y no aparece como prioritario el cuestionamiento del orden social vigente (Ej.: Caritas, Ejército de Salvación, etc.). Como generalmente proveen bienes y servicios a grupos vulnerables, reciben aportes del Sector Público y son usualmente convocadas para participar y compartir la ejecución de programas gubernamentales.

Otra clasificación importante de los mismos autores se realiza en torno a la alteridad, es decir, de acuerdo a si la definición del público al que se dirige la entidad incluye o excluye a los miembros de la misma. En ese caso, y a modo de ejemplos, Cáritas estaría dentro del grupo de alteridad excluyente, la Cruz Roja en alteridad potencialmente incluyente, y Greenpeace en alteridad incluyente.