

El Tercer Sector y los diversos tipos de fundaciones

Gonzalo Rodríguez Doldán

A NIVEL MUNDIAL SE siente cada vez más necesario que la sociedad civil asuma un rol protagónico en temas de desarrollo nacional, impulsando proyectos de ciencia y tecnología, así como abogando por minorías no contempladas en los planes de los distintos gobiernos.

En los países del Norte se habla del *Tercer Sector*, *Sector Voluntario*, *Sector Independiente* o *Sector Sin Fines de Lucro*, para referirse a todo un conjunto de instituciones que no se identifican ni con el Estado ni con la economía de mercado.

La definición exacta de las instituciones que comprenden este sector está siendo analizada desde centros especializados, tomando en cuenta la realidad que se presenta en países con diferente cultura y grado de desarrollo. La Universidad Johns Hopkins tiene en marcha un área de estudio --The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project-- desde donde se está proponiendo¹ incluir en este sector a instituciones que presenten las siguientes cinco características:

1. **formalización**: reconocimiento, permanencia;
2. **privadas**: separadas del gobierno;
3. **que no distribuyan utilidades** entre sus directivos, sino que estas se reinviertan en los fines institucionales;
4. **autocontroladas**: que tengan sus propios órganos de gobierno, sin intervención de otras entidades;
5. **trabajo voluntario**: deben incluir cierto grado de participación no remunerada, aunque sólo sea en la colaboración de los miembros de su consejo directivo. Esto no quiere decir que los ejecutores responsables no puedan ser retribuidos.

Muchas son las instituciones en Uruguay que quedarían dentro de este sector, ya sea de cultura o recreación, educación o investigación, salud, medio ambiente, religión, cooperativismo, desarrollo comunitario, agrupaciones profesionales, sindicatos, etc. En

E l a u t o r

GONZALO RODRÍGUEZ DOLDÁN.
Asistente social universitario, máster en Sociología (Universidad Católica de Lovaina), coordinador de Investigación & Desarrollo de la Universidad Católica del Uruguay.

este conjunto veríamos a asociaciones civiles, fundaciones, ONG, sociedades culturales, profesionales, sociales, de beneficencia y otras.

Las acciones del Estado en el terreno de los proyectos sociales y de desarrollo encuentran conocidas barreras: escasez de recursos, problemas de eficiencia, burocracia, prestación masiva de servicios, falta de iniciativa y creatividad en la operación, rigidez, distanciamiento de los usuarios, así como menos empeño en atender sectores sociales o temas nacionales que no proporcionan réditos políticos.² Todo ello genera una necesidad de encontrar mecanismos para superar estos obstáculos, más aún en sociedades como la nuestra, donde el paternalismo estatal ha sofocado iniciativas privadas, creando un ambiente menos favorecedor para la participación del Tercer Sector.

Es por ese motivo que su mayor expansión y desarrollo está vinculada con sociedades democráticas y abiertas, que fomentan la libre concurrencia de entidades que trabajan para el bien común, en un encuadre legal definido. Son grandes los beneficios que se obtienen cuando es posible aunar el idealismo del sector filantrópico con la experiencia del mundo de los negocios y la tutela del Estado.

Diversas modalidades de fundaciones

Las organizaciones del Tercer Sector tienen una larga historia de contribuciones para el progreso de innumerables pueblos. Refiriéndose a los aportes de las fundaciones, Ricardo Díez expresa:

"... Gracias a su autonomía, aceptan llevar a cabo iniciativas experimentales y creativas, muchas veces con riesgos difícilmente asumibles por la administración pública, aportando una fuente crítica y de ideas innovadoras capaces de inspirar posteriormente acciones masivas o reformas generalizadas a toda la sociedad".³

Los orígenes de las fundaciones se remontan a épocas muy antiguas de la humanidad, por lo que parecen identificarse con el sentimiento básico de perpetuidad del ser humano. Según menciona Paolillo,⁴ el derecho romano clásico ya contemplaba rudimentos de esta institución. La fuerza que han tenido estas entidades ha hecho que, con diversas transformaciones, su esencia pudiera llegar a nuestros días.

Desde principios de este siglo, la imagen de fundación que más se ha difundido surge en torno a instituciones privadas de importante magnitud, organizadas para administrar grandes fondos en favor de necesidades de desarrollo. Es el caso de la creación en Estados Unidos de la Carnegie Corporation, en 1911, o de la Fundación Rockefeller, en 1913, entre otras.⁵

La actividad de instituciones de este tipo ha dado origen a definiciones que conciben la fundación clásica —o independiente, según los americanos— como una organización no gubernamental, no lucrativa, poseedora de un fondo propio, dirigida por sus propias autoridades y establecida para apoyar actividades sociales, educativas, caritativas, religiosas, o de otro tipo, en servicio del bien común.⁶

Le llamamos fundación clásica, ya que es una concepción que ha hecho crisis, como dice Sáenz de Miera, frente a algunas de más reciente gestación.⁷ Junto a la figura de fundación independiente o privada, los americanos consideran otros tres tipos: las fundaciones comunitarias, que persiguen el desarrollo de una ciudad o zona determinada con donaciones individuales de muchos de sus habitantes; las fundaciones de empresa,

periódicamente alimentadas de fondos por las compañías que las crean; y las **fundaciones operativas**, que a diferencia de las anteriores, no financian actividades de otras organizaciones, sino su propia obra de investigación, o el mantenimiento de su hospital, o un hogar de ancianos.⁸

Sajón se referirá a la necesidad de fomentar en Latinoamérica las **fundaciones con participación del gobierno**, ya sea con la aportación de fondos federales, provinciales o municipales. También menciona las **fundaciones de derecho mixto**, semiestatales o semiprivadas, en que el presupuesto asignado por el Estado es administrado por particulares.⁹ Una variedad dentro de esta figura nos presenta la actual experiencia en Hungría, que hace que Éva Kuti hable de las **QUANGOS** (*quasi-non-governmental organisations*), instituciones dinamizadas por particulares que funcionan a partir de una infraestructura estatal.¹⁰

En los países del Sur están presentándose nuevas modalidades para captar apoyos del exterior a partir del impulso a las **fundaciones con canje de deuda pública** que menciona Schearer y que en el campo ambientalista han dado lugar a los *debt-for-nature swaps*; este autor también se refiere a las **national community development foundations**, desarrolladas en Africa como una sumatoria de esfuerzos realizados por grupos de voluntarios apoyados por el gobierno para recibir fondos del exterior.¹¹

Junto a todas ellas debemos incluir las **fundaciones mendicantes**, que como tales carecen de capital patrimonial, ya que justamente su misión es la de obtener recursos para apoyar una causa determinada. Muchas de ellas funcionan sobre la base de pequeñas colaboraciones de numerosos donantes, por lo cual algunos autores españoles las denominan también **fundaciones receptoras**.¹²

Todo ello nos está mostrando la vigencia de las fundaciones en la sociedad actual, su capacidad de adaptarse a muy distintas realidades y su decisiva potencialidad para impulsar el desarrollo. En Europa son concebidas como elementos decisivos para construir la sociedad civil en las nacientes democracias del Este.¹³

Una de las particularidades de las fundaciones es que están dedicadas a beneficiar a los demás, en tanto que otras entidades del Tercer Sector (clubes, sindicatos, cooperativas, asociaciones profesionales) buscan el beneficio de sus miembros.

En el ámbito de la cooperación internacional, las fundaciones son especialmente valoradas por ser las únicas organizaciones que aseguran totalmente la aplicación de los fondos recibidos del exterior a un destino institucionalmente definido por voluntad de sus fundadores. No son, como las asociaciones, uniones de personas y voluntades donde pueden producirse cambios en la orientación institucional a partir de la entrada de nuevos socios y de mayorías en asambleas generales. Es por ese motivo que muchas agencias o fundaciones del exterior prefieren asignar sus fondos a fundaciones. Esta misma característica favorece las donaciones de particulares, que alimentan la obra de las fundaciones de muchos países. A su vez, allí se ve cómo muchas personas prefieren apoyar la obra social de fundaciones antes que la que realiza el Estado, ya que su accionar no está sujeto a la demagogia de los políticos, ni sus obras se ven interrumpidas por los cambios de administración.

Fundaciones en el Uruguay

A diferencia de lo que sucede en otros países, las fundaciones han sido instituciones muy poco tenidas en cuenta en la vida del Uruguay. Nuestra primera Constitución de 1830

no permitía su funcionamiento --como detalla Arezo--,¹⁴ por lo que hubo que esperar hasta la de 1934 para que fueran quitados esos obstáculos. Las que se han ido gestando a partir de allí, tienen personería jurídica reconocida por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) --si han hecho el trámite exitosamente-- pero sin que exista ninguna legislación referida a su funcionamiento e integración.

El análisis en el Parlamento de un proyecto de ley de fundaciones, aprobado por el Senado, ha renovado el interés de la UCUDAL en realizar acciones para potenciar su actividad. La Universidad Católica ve que las fundaciones están especialmente concebidas para dinamizar la sociedad civil en busca de alternativas de financiamiento a sus proyectos en fuentes locales. Ello se hace cada vez más necesario si observamos la progresiva tendencia al achicamiento de los estados en actividades de bienestar social, así como la disminución de aportes financieros para estos fines, que antes llegaban a nuestro país procedentes de ONG y fundaciones del Norte.¹⁵

A la ausencia de un marco legal se agrega la inexistencia de estudios o trabajos referidos a las fundaciones; los pocos existentes las analizan únicamente desde el ángulo del derecho. Nadie sabe cuántas fundaciones hay, dónde están ni a qué se dedican.

Para llenar esta laguna, la UCUDAL ha comenzado a elaborar una catalogación preliminar de estas instituciones --en la que se tiene relevadas más de setenta-- y se está trabajando en la identificación de otras, para obtener información de ellas y poder integrar la *Primera guía uruguaya de fundaciones*. Este proyecto se está llevando a cabo conjuntamente con el MEC, a partir de un convenio de mutua cooperación. La difusión de la *Guía* permitirá tener una visión más clara del conjunto de fundaciones, sus actividades y proyectos, y creemos que ayudará a formar un sentimiento de cuerpo, ya que es imprescindible el involucramiento de los propios actores para --por ejemplo-- establecer estructuras jurídicas que favorezcan su tarea.

Asignamos mucha importancia a la existencia de una legislación que reconozca y facilite la tarea de estas instituciones, ya que su ausencia determina serios perjuicios. Uruguay es el único país del MERCOSUR que carece de un marco jurídico que tutele la actividad de instituciones filantrópicas; también este aspecto nos separa del conjunto de América Latina.

Dicha ausencia jurídica pesa mucho en las decisiones de agencias financiadoras del Norte; desde su punto de vista, ello muestra la poca importancia que el país asigna a estas instituciones, y las agencias no reciben, en esas condiciones, la confianza requerida para realizar sus inversiones.¹⁶ Estructuras legales inadecuadas crean serios impedimentos para la actuación de las fundaciones americanas, que deben garantizar el destino último de sus donaciones por tener prohibida la injerencia en determinados campos, con riesgo de perder su favorable *status* impositivo.¹⁷

La *Guía de fundaciones europeas*, publicada por la Fundación Agnelli,¹⁸ es una muestra patente del efecto directo para el florecimiento de las fundaciones que tienen los sistemas legales que les proporcionan estímulos fiscales. Por ese motivo, la multiplicación de las mismas en países como Francia o Italia ha sido mucho menor que en sociedades vecinas; lo mismo puede decirse de los países de Europa del Este.¹⁹

Esto nos permite ver, a su vez, que no alcanza con poseer un marco jurídico para la actuación de las fundaciones, sino que es elemental también dotarlas de facilidades impositivas para su operación, así como de estímulos fiscales para los donantes. Las palabras de Gilbert Caty nos parecen muy elocuentes: "*The stricter the tax laws are, the fewer foundation there are*"²⁰

Además de instrumentos jurídicos, **las fundaciones deben saber mostrar con claridad el destino que dan a los fondos** de que disponen; la simple ocultación sin motivo genera sospechas. Se trata de instituciones cuyos objetivos persiguen el bienestar colectivo; no solo sus beneficiarios deben estar informados, sino la misma sociedad dentro de la cual se les permite actuar. La necesidad de rendición de cuentas es más marcada en los casos en que beneficios impositivos les permiten disponer de dineros de la ciudadanía, que el Estado se está privando de recibir.

Una actuación transparente permite a su vez obtener la confianza de los donantes, quienes buscan asignar fondos a las fundaciones que den un apoyo más claro a las actividades con las cuales ellos desean colaborar. Los informes detallados de la utilización de fondos --algunos incluyendo nombres de personas o instituciones que han hecho aportaciones-- permiten a fundaciones del Norte obtener nuevos fondos para su causa.

El estado del desarrollo de las fundaciones en el Uruguay nos hace ver la clara necesidad de fomentar la creación de una institución de segundo grado orientada a profesionalizar la filantropía nacional, como se desprende después de leer el trabajo del CEMIF sobre la realidad mexicana.²¹ Es urgente la existencia aquí de un centro de fundaciones encargado de brindarles apoyo y asesoramiento especializado y capacitación de personal, impulsar la creación de redes interinstitucionales, formar un banco de datos y un centro de documentación, así como realizar investigación y favorecer encuentros.

Esta es la dirección en la que ha estado trabajando la UCUDAL desde 1992 y en ella se inscribe el Encuentro Regional de Fundaciones para el Desarrollo en el Campo de la Salud, que se llevará a cabo en julio de 1994 y que estamos auspiciando conjuntamente con la Fundación Humanitas.

También en el plano latinoamericano entendemos muy necesaria la formación de redes supranacionales y de un centro latinoamericano de respaldo a las fundaciones y a la formación de asociaciones nacionales. Por ese motivo asignamos trascendencia a la celebración del II Encuentro de Fundaciones Iberoamericanas que se llevará a cabo en México en octubre de 1994, auspiciado por el Centro Mexicano para la Filantropía y el Centro Español de Fundaciones, cuyo tema principal será "El fortalecimiento de la sociedad civil iberoamericana".

A nivel internacional, la visualización del avance teórico del Tercer Sector y el impulso que este está tomando en distintas partes del mundo tendrá su punto álgido en la celebración de la Conferencia Inaugural de la International Society for Third-Sector Research (ISTR) que se llevará a cabo en julio de 1994 en Hungría sobre el tema: "Hacia el año 2000: el rol del Tercer Sector".

Nota: Para mayores informes o envío de datos de fundaciones que aún no hemos localizado, por favor ponerse en contacto con: Investigación & Desarrollo, Universidad Católica del Uruguay, Av. 8 de Octubre 2738, 11600 Montevideo, teléfono 47 27 17, fax 47 03 23.

Resumen

Mientras en muchos países, sobre todo del Norte, las fundaciones son socialmente relevantes y tienen reconocida capacidad de coadyuvar al desarrollo y la consolidación de los procesos democráticos, en Uruguay han sido instituciones históricamente débiles. Ningún marco legal regula su funcionamiento e integración; los pocos estudios realizados sobre ellas son de carácter exclusivamente jurídico; no se sabe exactamente cuántas son ni cuáles son sus actividades. El autor parte de constatar el repliegue del Estado en el terreno de los proyectos sociales y de desarrollo, así como la disminución del aporte financiero que a estos fines llegaba al país procedente de ONG, fundaciones y agencias de cooperación del Norte. Repasa luego las definiciones del Tercer Sector y las modalidades —clásicas y nuevas— de fundaciones en Europa y Estados Unidos. Finalmente, describe un proyecto de la Universidad Católica del Uruguay y el Ministerio de Educación y Cultura, que consiste en identificar y relevar el conjunto de fundaciones nacionales para culminar en la elaboración de la *Primera guía uruguaya de fundaciones*.

Notas

- 1 Lester Salamon y Helmut Anheier: "In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions", Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, n° 2, Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.
- 2 Éva Kuti: "The Possible Role of the Non-Profit Sector in Hungary", en *Voluntas*, 1:1.
- 3 Ricardo Díez Hochleitner: "Razón de ser de las fundaciones privadas en la sociedad moderna", en *Situación*, 1989/4, BBV.
- 4 Alfredo Paolillo: *Las fundaciones en el Derecho uruguayo*, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1956.
- 5 Hodson, H. V. (ed.): *The International Foundation Directory*, Londres, London European Publications, 1991.
- 6 The Foundation Center: *The Foundation Directory 1991 Edition*, Nueva York, The Foundation Center, 1990.
- 7 Sáenz de Miera, Antonio: "Las Bases Legales de las Fundaciones y su Situación en España", en *Situación*, 1989/4, BBV.
- 8 Jim Joseph: "Modalidades y Alcance de las Fundaciones en los Estados Unidos", en *Situación*, 1989/4, BBV.
- 9 Sajón, Rafael: "Las Fundaciones. Naturaleza Jurídica", en Segunda Reunión Internacional de Fundaciones y Empresarios, Caracas, Federación Venezolana de Fundaciones Privadas, 1981.
- 10 Kuti: o. cit.
- 11 S. Bruce Schearer: "Endowed National Community Foundations", en *Kaiser Found. Magazine: People on Health & Development in South Africa*, primavera-verano, 1991.
- 12 Del Campo Arbuló, José Antonio: "Examen de las cuestiones fundamentales de la legislación de fundaciones privadas", en *Régimen Jurídico de las Fundaciones*, Madrid, Centro de Fundaciones de ADENLE, 1990.
- 13 EFC: *Foundations for Europe: Building Civil Society. Conference Report*, Praga, European Foundations Centre Fourth Annual General Meeting, 1993.
- 14 Enrique Arezo Píriz: "Fundaciones", en *Revista de la Asociación de Escribanos del Uruguay*, t. 74, n°s 7-12, Montevideo, 1988.
- 15 Fernando Barreiro y Anabel Cruz: *Entre Diversidades y Desafíos. ONGs de Uruguay. Análisis y Repertorio*, Montevideo, ICD, 1991.
- 16 Frits W. Hondius: "La Ley Sobre Fundaciones en Europa y su Tratamiento Fiscal", en *Situación*, 1989/4, BBV.
- 17 Susan L. Q. Flaherty: "Philanthropy Without Borders: us Private Foundation Activity in Eastern Europe", en *Voluntas*, 3:3.
- 18 Fondazione Agnelli: *Guide to European Foundations*, Turín, Fondazione Giovanni Agnelli, 1978.
- 19 EFC: o. cit.
- 20 Caty, Gilbert: "France", en *Guide to European Foundations*, Turín, Fondazione Giovanni Agnelli, 1978.
- 21 CEMIF: *La filantropía mexicana: diagnóstico y propuestas*, México, Centro Mexicano para la Filantropía, s/f