

Carlos Abin

---

## **Aporte elaborado a pedido de ANONG**



## **(I) LA REGULACIÓN DE LAS ONGs**

---

**1.** A diferencia de las personas físicas que lo son por el mero hecho de existir (*“Son personas...”*) para el derecho vigente las personas jurídicas existen solo en cuanto sean reconocidas como tales, es decir como centros de imputación de las normas que les otorgan un estatuto, les atribuyen derechos y les imponen obligaciones. Las ONGs siguen esta regla consagrada con carácter general en el artículo 21 del Código Civil.

**2.** Si para existir deben obtener el reconocimiento (*“de la autoridad pública”* dice el CC con un giro que suena un poco arcaico), su mera existencia está sujeta a reglas. Por mínimas que estas sean la regulación legal constituye entonces un elemento de la esencia, de la naturaleza de las personas jurídicas. Aunque deliberadamente se optara por un régimen de máxima libertad y absoluta desregulación, al menos una norma sería necesaria: la que dispusiera que no habrá ninguna regla...

**3.** Los problemas clásicos que plantean las regulaciones son los que tienen que ver con su pertinencia, sus alcances, su intensidad. En este sentido un sistema cualquiera puede ubicarse entre dos extremos: insuficiente o excesivo; adecuado (pertinente) o inconveniente; de alcance reducido o de aspiración universal (en el sentido de abarcar una pequeña parte o todo el conjunto de organizaciones que pueden agruparse bajo el paraguas, la sombrilla o el ancho cielo de las personas jurídicas)

Si nos acotamos –como corresponde en este ámbito– al espacio de las asociaciones civiles sujetas a reconocimiento oficial, podemos decir que la regulación que les ha sido asignada es mala –por cuanto es en ciertos aspectos excesiva tanto como insuficiente en otros–, tiene pretensiones de universalidad o casi, y, mirada desde el presente y nuestra experiencia de varias décadas, resulta inadecuada o si se prefiere, huérfana de pertinencia.

Mientras de una parte se acumulan déficits regulatorios de diversa índole, vacíos legales y falencias en la legislación, en el extremo opuesto registramos exigencias a veces desmesuradas, que, si bien podrían justificarse en relación a algunos tipos de asociaciones, frenan el nacimiento, el desarrollo y la actividad de otras. Los excesos en la regulación y las insuficiencias de esta se combinan arrojando un resultado muy desfavorable: la burocratización. Si la burocracia es implacablemente eficaz en algo, ese algo consiste en transformar los huecos de la reglamentación en trabas, obstáculos y dificultades para los administrados. Y por cierto suele ser inflexible e intransigente a la hora de aplicar exigencias demasiado rigurosas, animada por una pasión digna de mejor destino.

**4.** Dicho lo cual queda en pie como tema de primerísimo interés en el orden del día la necesidad de una profunda revisión del sistema regulatorio vigente, a fin de generar para dichas asociaciones civiles un hábitat acogedor, que garantice su existencia, facilite su acción,

permita el desenvolvimiento de formas variadas e incluso innovadoras de financiación y las preserve de los malestares de las burocracias.

Acogedor y al mismo tiempo controlado –para garantizar el respeto de los derechos humanos, de los derechos políticos y civiles de sus miembros, los de los destinatarios de sus servicios y los receptores de los resultados de sus acciones, así como los de la sociedad en su conjunto y los de las restantes asociaciones, sea que estas existan en el presente o vayan viendo la luz en el futuro.

Todo lo anterior alude a la pertinencia de la regulación y a la vez debe pasar la prueba del equilibrio que asegure que la que se logre implementar no sea insuficiente ni excesiva. La pertinencia y la intensidad de la regulación, en cuanto afectan –dificultando o facilitando la creación de asociaciones, su desempeño, su financiación- tienen relación directa con el ejercicio del derecho humano de participación y, por esa vía, quizás inadvertidamente, influyen en la profundidad y la calidad de la democracia.

Que todavía un rabo por desollar: el alcance.

**5.** Y aquí adelanto un punto de vista que he venido madurando a lo largo de los años y vuelve a mi entrecejo cada vez que pienso en el tema: no se puede (o no conviene) meter todos los felinos en la misma bolsa. Son asociaciones civiles la AUF, el Club Atlético Peñarol, el Club Nacional de Fútbol, la Asociación Rural del Uruguay, la Cámara de la Industria de la Construcción, AGADU. También son asociaciones civiles los partidos políticos, las iglesias de las distintas confesiones y orientaciones, el Pit Cnt, Cofe, buena parte de los sindicatos, varios centros de estudiantes que integran la FEUU. En Uruguay existen aproximadamente 13.000 asociaciones civiles en un panorama de enorme variedad y diversidad.

Sea que se tenga en cuenta su actividad, su impacto en la sociedad, su dimensión económica, sus fines, metas y propósitos, su peso político, la motivación de sus miembros o el valor social y aún ético de sus objetivos, surge la duda de si es posible que sean regidas por un mismo y único cuerpo normativo que regule la conformación estructural, los derechos y obligaciones, las ventajas y limitaciones, la acción y las prohibiciones de esa amplia, enorme variedad tipológica que reúne en un mismo haz a las grandes organizaciones de corte gremial, político, religioso, deportivo, cultural así como a las asociaciones ambientalistas, educativas, de género, promotoras de los derechos humanos, etc

Posible es. Una ley puede abarcar todo el conjunto y, además de las normas de carácter general, contener disposiciones específicas y especiales para cada uno de los tipos reconocidos.

Pero esto tiene sus inconvenientes. La burocracia, uno de los grandes enemigos de la humanidad, por ejemplo, suele ceder a la tentación de simplificar su gestión aplicando a tirios y troyanos las exigencias más rigurosas previstas por las normas, aunque estas estuvieren previstas solo para algún tipo de entidades o para algunos casos o situaciones que reclaman mayores controles o suscitan al estado superiores sospechas.

Ha ocurrido y ocurre en el MEC, por ejemplo, con el sistema de educación terciaria para el cual la legislación prevé tres clases de instituciones: las universidades, los institutos universitarios y

las instituciones de educación de nivel terciario no universitario. A mayor jerarquía académica, superiores exigencias, lo cual es lógico. Inversamente no lo es el empecinamiento de la admomostración en aplicar la norma más rigurosa a todos los tipos de instituciones, lo que es ilegal, inapropiado e injusto. Y nos sirve de ejemplo a tener en cuenta. Cuando veas las barbas de tu vecino arder...

Decía entonces que es posible meter todos los gatos en la misma bolsa. Pero tal vez sea inconveniente. Para empezar, está la desviación burocrática que acabo de referir, pero me parece que hay una necesidad de fondo que siento, intuyo como más significativa, más importante: la de negociar con autonomía, sin necesidad de acuerdos y transacciones a cuatro bandas (la nuestra, la del poder ejecutivo, la de los partidos políticos y la de las de todo el elenco de organizaciones que, fruto de la diversidad, si bien cae por ahora dentro de la misma tipología se hallan muy distantes por sus intereses, su metodología, sus valores, sus capacidades económicas, sus dimensiones).

Hablo de la ventaja de actuar desde una óptica acotada, condicionada solamente por nuestras especificidades.

Dos conclusiones fluyen con naturalidad de este razonamiento:

- **La primera:** hay que catalogar los diversos tipos de asociaciones, al menos hasta cierto punto y teniendo in mente el objetivo de ajustar el ámbito de negociación para adecuarlo a nuestra realidad, que está en la base de nuestros intereses y necesidades.

No creo que sea una tarea excesiva, salvo que buscáramos una casuística tan inagotable como innecesaria. Pongo algunos ejemplos que nos permitirán discernir al menos en grandes trazos los requisitos de esta tarea.

Es posible distinguir, por ejemplo, entre asociaciones que se ocupan de intereses gremiales, y otras que se ocupan de intereses de sujeto inespecífico o difuso; a su vez entre las primeras se distinguen las que atienden los intereses del capital y las que defienden los del trabajo. Otras categorías dotadas de especificidad suficiente encontramos en las asociaciones con finalidades políticas, las que practican el proselitismo religioso o filosófico, las que se concentran en una o varias actividades deportivas. Entre estas, siempre a vía de ejemplo, no es difícil distinguir entre aquellas que se orientan al deporte profesional de las organizaciones barriales y de vecinos.

En cualquier caso, aun cuando finalmente se opte por un solo cuerpo normativo, esta catalogación será de utilidad. El discernimiento afinado de las situaciones diferentes acentúa la precisión de las soluciones y se orienta en la dirección de la justicia aristotélica: tratar de manera desigual a los desiguales.

- **La segunda conclusión:** cualquier emprendimiento en el sentido que venimos exponiendo requiere como paso previo e imprescindible el acuerdo colectivo para acudir a las instancias de negociación con una postura clara y contundente. Esta conclusión es válida en la hipótesis trazada y sin duda en cualquier otra hipótesis.

Creo, por otra parte, que la construcción de ese acuerdo interno es, de una u otra forma la tarea que ahora está en curso y de la que forma parte la instancia que hoy, aquí, estamos viviendo.

## **(II) EL PAPEL DEL ESTADO y LAS COLECTIVIDADES POLÍTICAS**

---

Es imposible, naturalmente, abarcar este tema en una intervención necesariamente breve. Me limitaré entonces a señalar algunos aspectos que me parece importante no perder de vista a la hora del diálogo social. No es posible, al menos para mí, realizar ninguna aportación original en esta materia.

Pero incluyo la mención a estos temas, al menos en forma de titulares, porque es evidente que incidirán en cualquier instancia de negociación.

### **1. El Estado no puede sino asumir un papel múltiple (y parcialmente contradictorio)**

- Es el regulador, en cuanto le compete la tarea de crear las leyes, reglamentarlas, realizar las tareas administrativas necesarias para su aplicación
- Está directamente involucrado porque una parte no menor de las tareas que específicamente llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil, se relaciona con intereses y necesidades públicas. Dichas organizaciones complementan la acción estatal o la sustituyen si fuera inexistente o deficitaria. El estado contrata con ellas el suministro de servicios que no puede, no sabe o le resulta inconveniente prestar.
- Tiene la obligación de favorecer y facilitar la existencia, el desarrollo y la actividad de las asociaciones propias de la sociedad civil, por cuanto estas enriquecen el espacio de lo público, generan en muchos casos instancias de participación ciudadana, acumulan en el proceso de construcción de ciudadanía, abren canales de democratización, garantizan la presencia y la actuación de los administrados, en cooperación e incluso en conflicto con el propio estado y sus servicios.
- Está obligado a llevar a cabo tareas de vigilancia y contralor para evitar abusos, garantizar derechos, impedir desviaciones y asegurar el cumplimiento de las leyes.
- Tiene reservado un rol preponderante en el sustento económico de una parte importante del conjunto de asociaciones civiles, en particular en la financiación de sus actividades y en la contratación de sus servicios.

Es evidente que una tan amplia multiplicidad de roles no puede sino ser fuente de inevitables contradicciones entre los diversos actores que integran los cuadros estatales, sus departamentos, ministerios, agencias y reparticiones. Un hecho a tener en cuenta a la hora de identificar potenciales aliados y construir alianzas.

### **2. Los partidos políticos y los actores políticos tienen una relación por lo general compleja y no pocas veces tensa con las organizaciones de la sociedad civil. El**

problema aquí es que es precisamente a través de los partidos y de los agentes políticos que aquel estado que recién mencionaba como titular de roles múltiples y determinantes, forma su voluntad y toma sus decisiones

- Es un hecho histórico que la actitud de los principales actores personales o institucionales del sistema político oscila entre una moderada simpatía y una abierta desconfianza hacia las organizaciones de la sociedad civil.
- Los partidos, por su propia misión, no pueden –al menos en los papeles, por ejemplo en la enunciación de sus cartas de principios y también en sus programas de gobierno– dejar a un lado ningún tema. Tienen que decir algo de todos y cada uno, y hacerlo con cierto engolamiento y aire de autoridad, suficiencia o sabiduría. Al fin y al cabo un programa suele ser un instrumento de *marketing*, o, como mínimo, no puede exponerse a ser fácilmente transformable en lo opuesto desde la mirada interesada y maliciosa de los adversarios.

Sucede entonces que, mientras no siempre disponen de las capacidades necesarias para profundizar en todos los temas, los partidos asumen como una verdad fuera de discusión que son propietarios de la verdad y acto seguido sacralizan sus “posturas” programáticas.

Esto colide con lo que, inversamente, ocurre con las asociaciones “temáticas”, que alcanzan un considerable –a veces extraordinario– grado de conocimiento y experiencia en los asuntos que son la materia central de sus ocupaciones y preocupaciones y están en condiciones de “ver” mucho más allá de lo que escriben algunos partidos en sus documentos.

- Inversamente las asociaciones civiles pueden caer fácilmente en el error de absolutizar o al menos sobreestimar el valor de sus puntos de vista, evolucionando hacia posturas rígidas, donde el conflicto suele plantearse entre el interés general (que es punto de referencia inexcusable para los partidos políticos y sus agentes, así como para el gobierno y la administración) y los intereses focalizados, a veces en demasía, que aquellas representan o promueven.

En estas diferencias relacionadas con las dinámicas propias de los actores aludidos (organizaciones de la sociedad civil, estado, partidos y agentes políticos), en la dimensión y los contornos diferentes de las respectivas responsabilidades, en las respectivas autopercepciones y las imágenes recíprocamente intercambiadas, prejuicios incluidos, se advierten inagotables fuentes de desencuentro y conflicto.

Este es un punto clave: el relacionamiento, la negociación. Me he limitado apenas a repasar los desafíos más importantes es imprescindible encararlos con inteligencia, paciencia y constancia.

Es necesario identificar potenciales aliados y construir las alianzas que podrán conducirnos a los mejores resultados

Es conveniente recordar también que ninguna ley es definitiva, que ninguna solución es perfecta y completamente satisfactoria. Se trata entonces de medir las fuerzas propias y tratar de lograr su máximo rendimiento. No habremos alcanzado entonces más que una modesta aproximación al ideal que podríamos pretender. Pero no deberíamos asumir ese logro como una estación definitiva, sino como una plataforma de lanzamiento para continuar bregando por objetivos más ambiciosos. Estamos ante un proceso, hoy hay oportunidades que antes no existían y se trata de avanzar y crear mejores condiciones para seguir haciéndolo.



### **(III) PARA TERMINAR**

---

Y ahora, cuando estoy por terminar no puedo evitarlo: me meto en camisa de once varas.

Creo que podemos convenir en que la humanidad enfrenta los desafíos propios de un cambio civilizatorio. Se multiplican los signos de crisis y disolución y con ellos la incertidumbre y la angustia, a la vez que ante nuestros ojos se abren iniciativas, emprendimientos y propuestas que nos llenan de esperanza. Desde todos y cada uno de los escenarios de su actividad, la humanidad se encamina velozmente hacia un punto de bifurcación. Estamos ante un proceso histórico de carácter global, ritmo variable y derivaciones imprevisibles. Tendencias opuestas se manifiestan, conviven, se enfrentan. En última instancia todo confluye hacia una alternativa: en el futuro próximo, cuando comiencen a resolverse las contradicciones vigentes, viviremos –o lo harán nuestros descendientes- en un mundo mucho más inhumano, cruel y duro, o mucho más humanizado, democrático, justo y participativo.

Las infinitas batallas involucradas en este proceso se librarán –se están librando- a nivel global, regional y local. Ningún ámbito podrá escapar a la lógica de la bifurcación. La inestabilidad del sistema aumenta y por momentos se multiplica y las certezas de antaño se derriten al tiempo que nuevas ideas, nuevos compromisos, otras militancias despuntan o cobran fuerza; los valores parecen disolverse en un torbellino de confusión pero aquí y allá resurgen renovados, actualizados; los estados pierden legitimidad, las identidades estallan y se recomponen bajo formas nuevas: estamos adentrándonos progresivamente en un mundo caótico donde se exacerban las contradicciones.

Pero ningún sistema puede sostenerse indefinidamente en estado de crisis. Del caos tarde o temprano resurgirá el orden. ¿Cuál? ¿Un orden autoritario, signado por la dominación de una minoría y la marginación de las grandes masas, su explotación o aún su reducción a alguna forma de servidumbre? ¿O un orden más justo, más democrático, abierto a la participación, sustentado en multitud de nuevos pactos de convivencia, tolerancia, frugalidad y apertura?

Nadie puede anticipar el resultado. Desde la solidaridad, el compromiso, la firmeza de los valores, la defensa irrenunciable de los derechos humanos, la compasión, y en última instancia el amor, nuestra tarea consiste en aportar porfiada, consecuentemente en la dirección correcta, contribuir a que, llegado el tiempo de resolución de aquella bifurcación el peso del bien y la justicia sean capaces de inclinar la balanza hacia un mundo mejor.

Hoy, entre tantas y tantas tareas que engrosan nuestras agendas, ésta, la de luchar con paciencia, inteligencia y determinación por la profundización democrática, por la extensión de la participación, por la creación de condiciones para un desarrollo armónico y potente de la sociedad civil en un marco de respeto y expansión de los derechos de todos, está presente también y de qué manera en los temas que hoy y aquí nos ocupan. Alcanzar una regulación

adecuada que garantice y facilite la creación, el desarrollo, la actividad y el financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil, es un objetivo que probablemente percibamos como cada vez más decisivo en el futuro cercano.

Se trata, en última instancia, de optimizar las condiciones que permitan liberar y potenciar fuerzas que anidan en el seno de nuestras sociedades, fuerzas que contribuirán, no me cabe duda, a hacer realidad algunos de los mejores sueños de la humanidad.

*Carlos Abin - Montevideo, noviembre 2015*