



# Argentina: marco normativo de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil

2011



# Rendición pública de cuentas de las OSC en la Argentina

## Análisis normativo

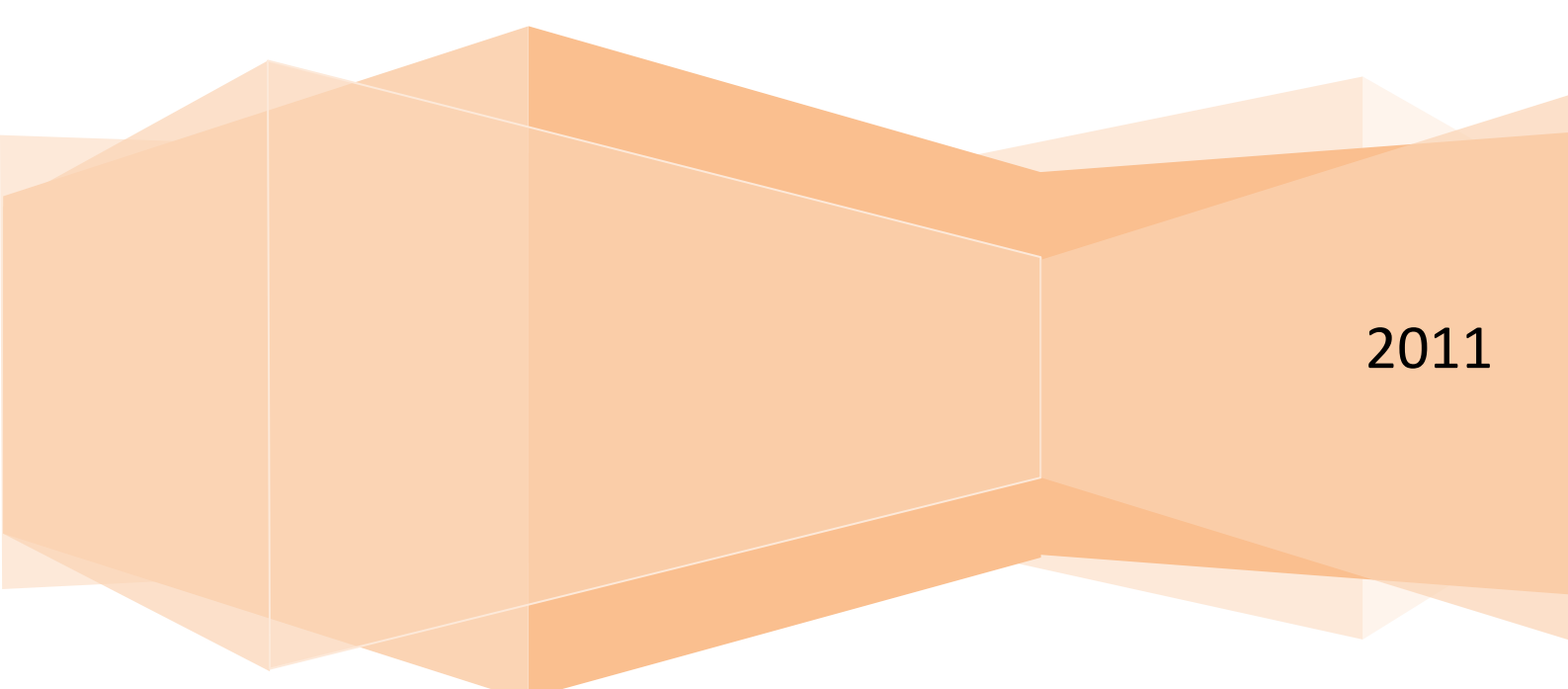
Fundación Directorio Legislativo

Fundacion Cambio Democrático

Fundacion SES

Mesa Promotora Iniciativa Rendir Cuentas (\*)

Fundación Directorio Legislativo



2011

## Índice

### Contenido

<u>Contenido.....</u>	<u>3</u>
<u>Resumen ejecutivo.....</u>	<u>4</u>
<u>Marco regulatorio.....</u>	<u>5</u>
<u>Asociaciones civiles.....</u>	<u>9</u>
<u>Fundaciones.....</u>	<u>10</u>
<u>Tratamiento impositivo para las OSC.....</u>	<u>12</u>
<u>Impuesto a las Ganancias - Nacional.....</u>	<u>14</u>
<u>Restricciones al Beneficio Personal.....</u>	<u>16</u>
<u>Rendición de cuentas de las OSC al público en general.....</u>	<u>17</u>
<u>Actividades comerciales.....</u>	<u>18</u>
<u>Actividad Política.....</u>	<u>19</u>
<u>Bibliografía.....</u>	<u>25</u>

## Resumen ejecutivo

Con la transición y consolidación de la democracia, a mediados de la década del 80, y sobre todo durante los 90, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la Argentina han crecido en cantidad y en calidad de su incidencia.

De este modo, la sociedad civil se ha constituido en un actor protagónico en la construcción democrática. Como señala Leiras (2007), la nueva estructura de oportunidades está asociada con la democratización, la ampliación temática y la redefinición económica del Estado, así como aspectos de la llamada globalización. A lo que le podríamos sumar la ocupación de espacios ante el retroceso del Estado y el desarrollo de organizaciones vinculadas a empresas: "responsabilidad social empresaria".

Ante este panorama, resulta vital dar cuenta del marco normativo que regula el funcionamiento y la incidencia de las OSC argentinas con el foco puesto en la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones.

En la legislación argentina se encuentran configurados dos tipos generales de organizaciones sin fines de lucro: las asociaciones y las fundaciones.

Si bien las fundaciones cuentan con un marco normativo que las regula, las asociaciones sólo se encuentran afectadas por disposiciones del Código Civil, no existiendo a la fecha ninguna legislación de derecho positivo que las regule.

En la actualidad, las reglas que se aplican al funcionamiento de estas instituciones provienen de la jurisprudencia emanada de sede judicial o administrativa, así como de toda una sistemática integrada por resoluciones, criterios y antecedentes de organismos judiciales y de contralor.

Por lo tanto, ante la superposición y dispersión normativa producida por este vacío legal, la elaboración de una ley que regule al conjunto de estas entidades se perfila como una necesidad con miras al desarrollo de reglas de juego claras que permitan un funcionamiento coherente, al tiempo que faciliten el control público de estas organizaciones (Garay, 2000).

Asimismo, y en miras de brindar mayor transparencia y promover la rendición de cuentas por parte de las OSC, el trabajo buscará sistematizar el

actual marco institucional que operan el acceso al estatus de beneficio público; el acceso a fondos de la cooperación internacional; el voluntariado social; el marco fiscal; y el rol de los organismos de control.

## Marco regulatorio

La estructura normativa que regula a la Argentina, en tanto Estado federal, está encabezada por una Constitución Nacional (CN), reformada por última vez en 1994. Y por diversas leyes nacionales que regulan ámbitos específicos, cómo los códigos (civil, comercial, penal, etc.), que suelen delegar en el Poder Ejecutivo la reglamentación de la normativa.

A su vez, las provincias dictan sus propias constituciones, respetando los lineamientos de la CN y las leyes que rigen dentro de sus territorios.

Con respecto a las OSC, la CN reconoce en su Art. 14 los derechos de asociación, peticionar a las autoridades y de libertad de expresión. Sobresale en este punto, para el análisis de las OSC, el derecho a la asociación, que será el principal fundamento de su definición en el Código Civil.

Asimismo, el Art. 42, incorporado en la reforma de 1994, formaliza la importancia de las asociaciones de consumidores y usuarios de bienes y servicios, que deberán ser promovidas por las autoridades y a las que se les dará la participación en los organismos de control.

Los tratados internacionales de Derechos Humanos gozan de jerarquía constitucional (Art.

75, inc. 22, CN) según la última reforma constitucional, y en ellos se reconocen los derechos civiles y políticos, que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, deben ser tomadas como guías interpretativas.

El [Código Civil](#) (CC) argentino establece que las personas de derecho privado, que no persiguen fines lucrativos, son de dos tipos: asociación civil y fundación.

### **Constitución Nacional - Art. 14. Derechos Civiles**

“Todos los habitantes gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan 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”.

Las asociaciones civiles no cuentan con una ley que las regule y su funcionamiento se desprende de lo enunciado por el CC y de las posteriores reglamentaciones por parte de la administración delegada en los organismos de control provincial y de la Ciudad de Buenos Aires.

En el caso de las Fundaciones, se encuentran reguladas por la ley nacional [19.836](#).

En lo formal, como señala el GADIS (2004) la conformación legal de las asociaciones y fundaciones no se encuentra condicionada por sus objetivos sino, fundamentalmente, por los siguientes puntos:

- \* Persiguen fines "socialmente útiles": jurídicamente lícitos y acordes con los principios de convivencia social consagrados por la CN.
- \* Sin fines de lucro: no distribuyen ganancias o resultados financieros por ningún concepto entre sus miembros o socios, directivos, colaboradores o empleados.
- \* De adhesión voluntaria no obligatoria: ninguna persona bajo ningún concepto está obligada a participar en una OSC.
- \* No compulsivas en relación al aporte de las cuotas sociales: nadie está obligado a contribuir con aportes a una OSC por fuerza de ley de orden público.
- \* No están destinadas a la trasmisión de un credo o culto religioso: en este ámbito, se respeta la diversidad de convicciones de sus miembros, asociados, sostenedores, directivos, colaboradores voluntarios y/o empleados, en carácter personal.
- \* No partidarias: ideológicamente independientes de los partidos políticos, respetándose la libertad de filiación y la diversidad de convicciones de sus miembros, asociados, sostenedores, directivos, colaboradores voluntarios y/o empleados, en carácter personal.
- \* No gubernamentales: son entes de derecho privado.
- \* Autogobernadas, independientes y autónomas: están dirigidas por sus miembros o juntas directivas, conforme a sus estatutos.

Sin embargo, como señalan Campetella, González Bombal y Roitter (2000), las disposiciones y conceptualizaciones del Código Civil son muy generales y se revelan insuficientes ante la compleja realidad y la multifacética

dinámica del campo de las asociaciones civiles. Como consecuencia, se ha ido generando un amplio conjunto de reglas, provenientes de la jurisprudencia emanada de sedes judiciales o administrativas, así como toda una serie de resoluciones, criterios y antecedentes de organismos oficiales de contralor.

Como plantean Murúa y Carballo (2011), respecto del momento en que comienza a existir una persona jurídica, el CC afirma que esto depende de la autorización de la ley o el gobierno (Art. 45). En el caso de que una asociación no tenga existencia legal como persona jurídica (por falta de la citada autorización) el CC afirma que serán consideradas como simples asociaciones civiles o religiosas (Art. 46). La ley no niega la existencia de una asociación que no obtenga el reconocimiento de su personería jurídica. Pero en la práctica, su capacidad jurídica está limitada y la inscripción en los registros del gobierno es un requisito ineludible para regularizar aspectos fiscales o incluso abrir una

**Código Civil de la Nación – Sección primera – Título I - Art. 33**

“Las Personas jurídicas pueden ser de carácter público o privado.

Tienen carácter público: El Estado Nacional, las Provincias y los Municipios; las entidades autárquicas; y la Iglesia Católica.

Tienen carácter privado: 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; 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”

cuenta bancaria.

Una simple asociación formalmente constituida según el CC, suele resultar desprovista de su capacidad como sujeto de derecho – capacidad asegurada por el mismo Código– si se le exige, en los hechos, la personería jurídica, para cualquier acto típico de tal capacidad. Toda vez que los trámites para lograr la personería son onerosos y complejos, la consecuencia práctica es el desaliento de miles de entidades de hecho que no pueden acceder a la personería y para quienes no vale la pena constituirse como simples asociaciones porque resultaría inútil en la

práctica. Permanecen, por tanto, en total informalidad y quedan, en principio, invisibles ante las autoridades y la sociedad en general (GADIS, 1999).

Vale aclarar que además existen organizaciones sin fines de lucro que si bien son consideradas asociaciones civiles en sentido amplio, responden jurídicamente a términos especiales y están sujetas a regulaciones y autoridades de contralor propias –tal es el caso de las mutuales, cooperativas,

sindicatos y obras sociales– o que tienen una doble regulación: la de la Inspección General de Justicia y la propia –cooperadoras, sociedades de fomento, academias nacionales y cultos no católicos– (Campetella, González Bombal, & Roitter, 2000)

Según el GADIS (2004), las Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina muestran una considerable tendencia a la formalización, debido a que el 65% posee personería jurídica.

Sin embargo, si bien el derecho de asociación se encuentra resguardado por la Constitución Nacional, el ordenamiento normativo emanado del poder público y destinado a facilitar el ejercicio de aquellos principios constitucionales, se desarrolló e hizo más complejo a través del tiempo. En efecto, mientras las organizaciones ganaban arraigo en la comunidad a la que servían, el Estado dio lugar a un conjunto amplio de normas generales y particulares de rango inferior en materia jurídica, que no siempre garantizaron adecuadamente la vigencia de aquellos principios rectores.

Como muestra el GADIS (2004), el nivel de formalización se traduce, no obstante, en un bajísimo grado de vitalidad institucional, el cual se expresa en un escaso 37% del total de organizaciones que, habiendo obtenido personería, han cumplido con las formalidades requeridas por los organismos de control o han sido creadas en los dos últimos años.

Por otro lado, como señalan Campetella, González Bombal, & Roitter (2000), existe el término legal de entidad de bien público, denominación de orden genérico, otorgado a todas aquellas entidades que se inscriben en el Registro Nacional de Entidades de Bien Público. Para esto, dichas entidades deben poseer personería jurídica, es decir, deben estar constituidas legalmente –como asociaciones civiles o fundaciones– o bajo ciertas denominaciones, como es el caso de las mutuales o las asociaciones en sentido amplio, categoría a la que pertenecen las cooperadoras escolares, sociedades de fomento, etcétera.

Si bien la obtención del estatuto de entidad de bien público no es obligatoria –es decir, la inscripción en el Registro es optativa– es conveniente, puesto que muchas instituciones donantes y la mayoría de las reparticiones estatales lo exigen para otorgar donaciones o subsidios.



Finalmente, cabe destacar que existen importantes desincentivos materiales e inmateriales para la creación y formalización de una OSC. Por un lado, la complejidad del proceso burocrático legal y fiscal exige de tiempo y conocimientos no siempre accesibles para todas las personas. Incluso quien decida afrontar los trámites sin asistencia profesional, no podrá eludir la intervención de un Contador Público en el caso de las certificaciones de integración de patrimonio o base presupuestaria. Si se cumplieron todos los requisitos desde un primer momento y no hubo observaciones sustanciales al Estatuto (particularmente al objeto) puede durar tres meses el trámite. Si las observaciones son cumplimentadas correctamente, el plazo total es de 6 meses (Murúa & Carballo, 2011).

En lo que hace al número de OSC registradas en Argentina, existen dos factores que conspiran contra la posibilidad de establecer una cifra cierta. Por un lado, la dispersión de la información en razón de la existencia de 25 registros (uno por cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires) desarticulados entre sí. Por el otro, el alto número de OSC sin personería jurídica cuya existencia puede ser relevada sólo a partir de censos locales un 57.6% a un 64.1%. En base a datos de las organizadas registradas ante el CENOC hay una tendencia a aumentar la proporción de OSC con personería jurídica. Sin embargo, el CENOC no constituye una muestra que permita realizar análisis aplicables a las OSC de Argentina en general (Murúa & Carballo, 2011).

### **Asociaciones civiles**

Desde una perspectiva jurídica, el término asociación civil –así como fundación– está establecido en el Art. 33 del CC para las entidades sin fines de lucro, las cuales son definidas como organizaciones que surgen de la mancomunidad de ideas y esfuerzos de un grupo de personas, tendientes a cumplir una finalidad de bien común, y que se encuentran en la órbita de contralor de la Inspección General de Justicia (Campetella, González Bombal, & Roitter, 2000)

Siguiendo a Mazzeo y Etchart (2008), su naturaleza legal define que,

- \* La voluntad de la asociación es fluida y puede cambiar por la voluntad de la mayoría de los asociados; y
- \* la asociación puede tener fines benéficos, culturales, científicos, de investigación, deportivos y la mayor parte de ellos puede ser de interés

del propio asociado.

Como se planteó con anterioridad una asociación civil es reconocida aunque no haya tramitado la personería jurídica, sin embargo la ausencia de autorización oficial le impide acceder a beneficios fiscales y financieros. De este modo, en el documento del GADIS (1999) se plantea la necesidad de revitalizar la alternativa legal vigente de la simple asociación conforme lo establece el código civil, siendo suficiente su formalización por escritura pública.

Y plantea, el reconocimiento de algún status jurídico (sin necesidad de inscripción), aunque precario, para las entidades de hecho corresponde a la admisión, por parte del Estado, de que los trámites para constitución jurídica plena pueden ser engorrosos y difíciles de cumplir para un sinnúmero de entidades pequeñas. Este reconocimiento se corresponde con una fórmula alternativa para garantizar la vigencia del derecho constitucional básico de libertad, no sólo de asociación sino a la iniciativa privada, con o sin fines de lucro, siempre que los fines sean lícitos. A pesar de esto, el mayor problema de este status está precisamente en tratar a las entidades como casi personas jurídicas, lo cual implica ciertas limitaciones a su accionar como sujetos de derecho, especialmente en lo relativo a la responsabilidad patrimonial de miembros y administradores (GADIS, 1999).

En el caso particular de las asociaciones civiles, en Argentina no existe una ley específica que las regule orgánicamente. Es por eso que el organismo de contralor a nivel de la jurisdicción nacional, la Inspección General de Justicia, ha asumido el rol pretor y legisla su propia normativa. En general, esta normativa ha sido seguida luego por las autoridades de cada provincia (Campetella, González Bombal, & Roitter, 2000).

Esto se traduce claramente en uno de los principales problemas en materia legal que enfrenta el sector: la falta de una ley que encuadre y regule el funcionamiento de uno de sus tipos principales, las asociaciones civiles (Garay, 2000)

## **Fundaciones**

Como se expuso con anterioridad, las fundaciones, en tanto tales, son también definidas como organizaciones que surgen de la mancomunidad de

ideas y esfuerzos de un grupo de personas, tendientes a cumplir una finalidad de bien común y que se encuentran en la órbita de contralor de la Inspección

#### Distinciones entre asociación civil y fundación

La asociación civil tiene fundamentalmente un elemento subjetivo –sus miembros– y es a través de éstos, y muchas veces para éstos, que se fija el objeto que les traerá beneficios. La fundación es simplemente un patrimonio de afectación dirigido por personas de existencia física o jurídica. Por lo tanto, tiene un sustrato objetivo –el patrimonio afectado–, es decir que ni el fundador ni los integrantes del Consejo de Administración son miembros de la fundación, sino que con respecto a ella son terceros que en el primer caso la originan y en el segundo caso la administran;

- La voluntad de la asociación es fluida, puede cambiar por la voluntad de la mayoría de los asociados. En la fundación la voluntad está determinada por lo que ha establecido el fundador en el acta fundacional y en los estatutos;
- **La asociación puede tener fines benéficos, culturales, científicos, de investigación, deportivos y la mayor parte de ellos pueden ser en interés del propio asociado.** En la fundación el objeto debe ser inmediata y directamente útil al bienestar general, es decir, altruista.

Extraído de (Garay, 2000)

General de Justicia. Asimismo, comparten las características del Art. 33 reseñadas en el apartado correspondiente a asociaciones civiles (Campetella, González Bombal, & Roitter, 2000).

A diferencia de las asociaciones civiles, para el caso de las fundaciones sí existe una ley específica que las regula. Esta es la [Ley 19.836](#), sancionada en 1972, cuyo Art. 1 define a las fundaciones como personas jurídicas que se constituyen con un objeto de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, aporte que debe posibilitar razonablemente el cumplimiento de los fines propuestos. A su vez, las fundaciones también están sometidas a las disposiciones establecidas por la Inspección General de Justicia, mientras que sean compatibles con la citada ley y la naturaleza propia de estas entidades (Campetella, González Bombal, & Roitter, 2000).

Según NESST, su naturaleza legal se definirá por:

- \* La voluntad determinada por lo que ha establecido el fundador en el acta fundacional y en los estatutos; y
- \* El objeto debe ser inmediato y directamente útil al bienestar general, es decir, altruista.

## Voluntariado

El voluntariado social ha sido foco de debate durante la década del 90. El nudo residía en el rigor presente en la legislación laboral ordinaria. De este rigor pueden derivarse dos paradójicos desvíos. Como plantea GADIS, un primer riesgo, es la posibilidad de que entidades sin escrúpulos disfracen relaciones laborales como si fueran voluntarias, en aras de evadir las cargas correspondientes a la nómina de empleados. El otro, afecta a las OSC honestas, de forma inversa: es la amenaza de demandas judiciales de ex voluntarios, en contra de las mismas entidades a las que servían como colaboradores (GADIS, 1999)

Finalmente en 2003 se sancionó la ley [25.855](#) que tiene como objeto promover el voluntariado social, instrumento de la participación solidaria de los ciudadanos en el seno de la comunidad, en actividades sin fines de lucro y, regular las relaciones entre los voluntarios sociales y las organizaciones donde desarrollan sus actividades.

Según dicha ley, son voluntarios sociales las personas físicas que desarrollan, por su libre determinación, de un modo gratuito, altruista y solidario tareas de interés general en dichas organizaciones, sin recibir por ello remuneración, salario, ni contraprestación económica alguna.

En la ley sancionada, el Art. 6 establecía entre los derechos de los voluntarios, en el inc. G, contar con seguro contra riesgos de accidentes y enfermedades derivados directamente de la actividad del ejercicio de la actividad voluntaria. Sin embargo, este inciso fue [vetado](#) por parte del Poder Ejecutivo.

Siete años más tarde, mediante el decreto [750/2010](#) se reglamentó la ley de voluntariado social cuya unidad de aplicación será el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, de la Presidencia de la Nación.

## **Tratamiento impositivo para las OSC**

Para que una OSC pueda acceder a beneficios fiscales derivados de su carácter de bien público y sin fines de lucro, es necesario que primeramente esté inscripta en el registro provincial y obtenga la personería jurídica.

Como se dijo, los trámites legales relativos a la personería jurídica son materia de regulación provincial. Pero en lo que hace a los trámites fiscales, la

autoridad competente es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) dependiente del gobierno nacional. Esta gestión es regulada por la Resolución General 2681 de AFIP que entró en vigencia desde el 1/1/2010. La resolución determina los procedimientos para la solicitud de exención en el impuesto a las ganancias y la obligación de información de las donaciones recibidas y entregadas (Murúa & Carballo, 2011)

*Requisitos para obtener estado para recibir beneficios públicos:*

- \* Estar inscriptas ante esta Administración Federal y contar con Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) activa.
- \* Poseer el alta en el impuesto a las ganancias y -de corresponder- en el impuesto al valor agregado, de acuerdo con lo dispuesto por las Resoluciones Generales N° 10, sus modificatorias y complementarias, y N° 2.337.
- \* Tener actualizada la información respecto a su forma jurídica, el mes de cierre del ejercicio fiscal y la o las actividad/es económica/s por las cuales se solicita el beneficio, de acuerdo con los códigos previstos en el "Codificador de Actividades" -Formulario N° 150- aprobado mediante la Resolución General N° 485.
- \* Tener actualizado el domicilio fiscal declarado, en los términos establecidos por la Resolución General N° 2.109 y su modificatoria.
- \* Haber cumplido- de corresponder-con la presentación de las declaraciones juradas del impuesto al valor agregado y de los recursos de la seguridad social de los últimos DOCE (12) períodos fiscales, o las que corresponda presentar desde el inicio de la actividad, vencidas con anterioridad a la fecha de interposición de la solicitud.
- \* Haber cumplido- de corresponder- con la última presentación de la declaración jurada del impuesto a las ganancias y de la prevista en la Resolución General N° 4.120 (DGI), sus modificatorias y complementarias, vencidas a la fecha de la solicitud.

Este trámite puede incluso ser más complejo que la obtención de la personería jurídica. En este punto, la asistencia de un contador es prácticamente ineludible.

En Argentina, señalan Mazzeo y Etchart (2008), se observa que la legislación busca mantener el esquema antiguo de desarrollo de donaciones

para las fundaciones, poniendo el énfasis en la forma en que estas entidades aplican los fondos a los objetivos de bien común para los que fueron creadas y limitando la manera de obtener sus recursos. En la actualidad, la legislación establece limitaciones en los beneficios tributarios que se podrían aplicar a la mayoría de las asociaciones y fundaciones, y aunque no se prohíben explícitamente, se restringe la obtención y deducción de impuestos provenientes de donaciones de personas y empresas.

### **Impuesto a las Ganancias - Nacional**

La ley [20.628](#) de Impuesto a las Ganancias contempla alicientes impositivos para las entidades no lucrativas que cumplan con las siguientes condiciones:

- \* Que se trate de asociaciones civiles, fundaciones y entidades civiles cuyo objeto sea la asistencia social, la salud pública, caridad, beneficencia, educación e instrucción con objeto científico, literario, artístico, gremial y de cultura física o intelectual;
- \* Que las ganancias y el patrimonio social se destinen a los objetivos y finalidades contemplados al momento de la creación;
- \* Que en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los miembros del Consejo de Administración o entre los socios, las ganancias producidas o el patrimonio social;
- \* Que no obtengan recursos en todo o en parte de la explotación de espectáculos públicos, juegos de azar, carreras de caballos y actividades similares.

Es importante destacar que AFIP no otorga la exención, sino su reconocimiento. La liberación sólo puede ser otorgada por la ley, en tanto las condiciones estatutarias y su funcionamiento se ajusten a ella, circunstancia cuya comprobación queda a cargo de la AFIP.

Por otro lado, la exención no se otorga por perpetuidad, ya que queda sin efecto en caso de verificarse que los elementos suministrados a las autoridades correspondientes no son reales o que no se cumplen las condiciones mencionadas o si hay violación de las normas estatutarias y

disposiciones legales.

Se plantea desde diversos sectores, la posibilidad que se implementen premios a aquellas OSC que hayan respetado los requerimientos previstos por la ley por cinco años, a partir del goce de renovaciones automáticas de la extensión.

Por otro lado, el GADIS (1999) plantea que la exención del impuesto a las ganancias debería ser un acto regulado de la autoridad fiscal, de alcance amplio para todas las personas jurídicas sin fines de lucro, quienes deberían presentar informes contables anuales disponibles para consulta pública de cuya aprobación dependería la continuidad del beneficio.

Según Mazzeo y Etchart (2008), en el año 1998, se dictó la Ley 25.063, sancionando con la pérdida de la exención específicamente a las fundaciones que “desarrollen actividades comerciales y/o industriales”. Esta situación generó un gran número de reclamos por parte del sector sin fines de lucro, efectuados ante la AFIP y el Poder Ejecutivo, solicitando la revisión de la misma. Se propuso reformar la ley con el fin de neutralizar esa prohibición, al agregar, mediante un proyecto de ley: “y los recursos que de ellas se obtengan no sean destinados en un ciento por ciento a sus fines específicos”. Lamentablemente este proyecto de ley, aunque fue aprobado por la Cámara de Diputados en Octubre de 1999, nunca fue aprobado por el Senado, quedando sin efecto.

Sin embargo, sobre este punto, tanto la jurisprudencia administrativa como judicial ha entendido pacíficamente que ese principio (Art. 35 C.C.) debe ser interpretado con un criterio amplio. Expresamente, la IGJ ha dicho que “la fundación puede efectuar actos de comercio sin perder sus características de objeto de bien común e inexistencia de ánimo de lucro, como medio a través del cual lograr recursos cuyo destino sea el objeto previsto en sus estatutos”.

Como plantea Garay (2000), la exención del pago de este impuesto no es genérica, sino de carácter objetivo. Es decir, que se encuentran exentos los servicios prestados por las entidades, en la medida en que se relacionen directamente con su objeto. Por ejemplo, si una fundación universitaria realiza una operación de venta de bienes donados para obtener fondos, esta actividad estaría gravada; en cambio, si se trata del dictado de un curso, esta

actividad estaría exenta.

Asimismo, el beneficio de la exención se extiende a la importación de mercaderías resultante de franquicias en materia de derechos de importación, cuando el fin tenido en miras persigue la realización de obras médicas o la investigación científica y tecnológica.

## Restricciones al Beneficio Personal

Como hemos visto, una de las características principales de las OSC frente a entidades lucrativas es que no contemplan la posibilidad de distribuir beneficios entre las personas que dirigen la organización.

Como plantea Garay (2000), esto se define como la restricción al

### Respecto a las donaciones que reciben las OSC

De acuerdo a la Ley de Impuesto a las Ganancias (Art. 81, inciso c) se permite la deducción de las donaciones a los contribuyentes que las realicen, pero solamente a entidades exentas y cuyo objeto principal se enmarque en cualquiera de los siguientes ámbitos de acción: (i) realización de obra médica asistencial; (ii) investigación científica y tecnológica; (iii) investigación científica sobre cuestiones económicas, políticas y sociales orientadas al desarrollo de planes de partidos políticos; y (iv) actividad educativa sistemática y de grado, de otorgamiento de títulos reconocidos oficialmente por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Para esos casos, las consideraciones que se deben tener presente para el uso del beneficio son:

a) La ventaja consiste en considerar ese egreso como un gasto deducible de la base imponible.

En la práctica, el ahorro consiste en el monto de la donación por la alícuota (tasa que se aplica) del impuesto, que varía según las distintas categorías de contribuyentes (del 6 al 35%).

b) La deducción no puede exceder el 5% de la ganancia neta del donante en el ejercicio fiscal en que realiza la donación.

Extraído de (Mazzeo & Etchart, 2008)

beneficio personal que impide la canalización de ingresos y de activos hacia fines privados.

En la mayor parte de las instituciones, dichas restricciones refieren a las remuneraciones de los cargos directivos y a la relación que se establece entre el capital de la institución y sus miembros o fundadores.

Tanto en el caso de las asociaciones como de las fundaciones, los bienes patrimoniales que posean no pueden ser invertidos o destinados a finalidades ajenas al objeto por el que fuera reconocida la entidad.

Como establece el CC en su Art. 39, las asociaciones constituyen entidades enteramente distintas a sus miembros y, por lo tanto, el patrimonio



de la asociación es social, y en tanto tal, los socios no tienen derechos de propiedad sobre él ni tienen la capacidad de canalizarlo y ponerlo a disposición de otros fines diferentes a los de la organización.

Siguiendo a Cahián (1994), en cuanto a los cargos directivos, éstos son siempre honorarios, ya que la dirección o administración social es una obligación moral asumida con carácter moral, que los asociados aceptan por las finalidades de bien común perseguidas por la asociación

Por otra parte, constituye jurisprudencia administrativa firme que, en el caso que un asociado preste servicios pagos para la institución, pierde sus derechos políticos mientras dure la contratación.

En el caso de las fundaciones, el Art. 20 de la ley que las regula establece que los miembros del Consejo de Administración no pueden recibir retribuciones por el ejercicio de sus cargos.

Por otra parte, el Art. 21 dispone que todo contrato entre la fundación y sus fundadores o sus herederos, con excepción de las donaciones que éstos hagan a aquélla, como también toda resolución del Consejo de Administración que directa o indirectamente origine en favor del fundador o de sus herederos un beneficio que no esté previsto en el estatuto, debe ser sometido a la aprobación de la autoridad administrativa de control.

En cuanto a su participación en entidades comerciales, las fundaciones no pueden ser poseedoras mayoritarias de acciones ni tener posiciones de dirección en empresas comerciales. Estas disposiciones emanan de criterios y jurisprudencia administrativa y no de normativas de derecho positivo (Cahián, 1995)

## **Rendición de cuentas de las OSC al público en general**

No hay legislación en la Argentina que determine que las OSC deban informar al público en general sobre su funcionamiento.

Como plantea Garay (2000), quizás esto se deba, entre otros motivos, al insuficiente desarrollo de la normativa atinente al sector; a la escasa conciencia sobre los derechos ciudadanos a la información y a la dificultad que exhiben algunas instituciones en funcionar con una clara separación entre su aparato institucional y sus miembros.

Esta circunstancia promueve la adopción de una postura de

ocultamiento que, guiada por una lógica preventiva, es evidente en algunas instituciones.

La difusión de información relativa a los servicios prestados en un determinado período, al monto anual de donaciones o subsidios recibidos, la cantidad de beneficiarios, el patrimonio operativo y otros datos que hacen a la transparencia de la gestión, es, en algunos casos, de difícil acceso.

Si bien los documentos presentado ante los organismos de control pueden ser solicitados por el público, el acceso no es sencillo y, en algunos casos, oneroso.

Según la opinión de ciertos especialistas, ante la falta de normativa, sería deseable que las OSC establecieran estrategias de rendición de cuentas hacia el público en general.

Según Garay (2000), a diferencia de lo que ocurre en otros países, no existen en la Argentina entidades independientes que se dediquen al control de las actividades ni de la aplicación de fondos de las organizaciones sin fines de lucro. Así, junto con la ausencia de control efectivo de las organizaciones por parte de sus respectivas autoridades de contralor –que en la mayoría de los casos se encuentran sobrecargadas de tareas y no cuentan con la infraestructura adecuada– el sector aún no ha pensado una forma de diferenciar a las entidades que adoptan confusamente la figura sin fines de lucro, de aquellas que trabajan desinteresadamente.

## **Actividades comerciales**

Las OSC pueden realizar actividades comerciales con el fin de autofinanciarse. Sin embargo, dichas actividades deben estar relacionadas con las actividades que desarrolla la institución y en estrecha relación con el objeto de la organización.

Como se planteó con anterioridad, la Ley de Impuesto a las Ganancias declara exentas del tributo a las ganancias que obtengan las entidades sin fines de lucro, tomando en cuenta a ese fin, tanto el carácter jurídico de la institución como la actividad de bien público que la misma desarrolla.

Según Garay (2000), la exención impositiva que se les otorga a las entidades sin fines de lucro es de carácter subjetivo y comprende a todas las

actividades que la entidad efectúa. Así, si las actividades son comerciales, la institución estará amparada en la medida en que dichas actividades no reemplacen al objeto social de la misma y los fondos obtenidos se utilicen para acrecentar el patrimonio social y sostener la obra de bien público que la entidad persigue.

Para Mazzeo y Etchart (2008), no existe legislación que favorezca la realización de actividades de autofinanciamiento. Por el contrario, la única ley que se pronuncia al respecto es una ley restrictiva: Ley 25.239 (artículo 1, inciso e) del año 1999, que modifica la Ley del Impuesto a las Ganancias (Ley 20.628), al establecer que las “fundaciones y asociaciones o entidades civiles de carácter gremial que realicen actividades comerciales y/o industriales” pierden la exención del impuesto a las ganancias.

Parece evidente que el objetivo de la Ley es la restricción a la realización de actividades de autofinanciamiento, porque en el proyecto legislativo inicial (1998) se incluía a las asociaciones civiles, mutuales, cooperativas y fundaciones: luego del tratamiento legislativo fueron eximidas de la prohibición todas las organizaciones excepto las fundaciones y asociaciones gremiales.

Sin embargo, la Ley final está sujeta a interpretación de acuerdo a la otra legislación y los usos y costumbres vigentes, y frecuentemente a discreción de los jueces administrativos, los judiciales y los propios organismos de control.

Considerando esta ambigüedad en la aplicación de la ley, plantean los autores, pareciera más lógico mejorar y aclarar los controles y a la vez permitir que todas las OSC puedan realizar actividades de autofinanciamiento que les permitan generar ingresos para solventar sus programas sociales y también costos operativos.

## **Actividad Política**

La Argentina recupera el gobierno democrático en 1983, con las primeras elecciones libres que consagran al candidato radical, Raúl Alfonsín.

Desde ese momento y hasta la actualidad, el camino de la democracia argentina ha sido sinuoso.

Por un lado, debido a las diversas crisis económicas que tuvieron que enfrentar los gobiernos: hiperinflación, crisis de la deuda y la explosión económica y social de diciembre de 2011, que provocó la renuncia del entonces presidente.

Por otro, la democracia tuvo que enfrentarse a las consecuencias de años de dictadura militar. Con miles de ciudadanos desaparecidos o torturados, el Estado argentino primero juzgó a los jefes militares –durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989)-, después los indultó, y recién en 2006 declaró la nulidad de esos decretos y comenzó a juzgar no sólo a militares sino a todos aquellos que fueron cómplices o partícipes de actos de violación de los derechos humanos.

Además, fruto de años de desmantelamiento del Estado y de política económicas erradas, la democracia argentina también tiene que resolver la exclusión, la pobreza, la desocupación y la desigual distribución del ingreso.

En este contexto el rol del Estado con respecto a las OSC ha sido fluctuante. A fines de los 80, desde el Estado argentino se comenzó a articular con organizaciones de la sociedad civil que reclamaban por los derechos humanos violados durante la dictadura. El lugar otorgado a estos organismos durante este período, si bien fue importante, estuvo marcado por la cautela ante el recelo del poder militar.

Durante los noventa -y luego de una crisis económica y política que provocó hiperinflación y la renuncia anticipada del entonces presidente Raúl Alfonsín-, el país se suscribió al conocido “Consenso de Washington” que establecía un modelo económico para que los países subdesarrollados se encauzaran en la vía del crecimiento.

Este modelo establecía la reducción del gasto público y, entre otras cosas, delegaba en organizaciones de la sociedad civil expertas la provisión de ciertos bienes y servicios. Durante este periodo el rol de las organizaciones de la sociedad civil adquirió mayor relevancia, y comenzaron a surgir organizaciones que bregaban por la transparencia.

Con la crisis económica de 2001, y la posterior crisis política de 2002, se consensó la necesidad que el Estado argentino recuperara los espacios

perdidos. Así la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil mutaron hacia una relación de cooperación, donde las organizaciones con mayor experiencia en trabajo territorial continuaron trabajando con el Estado.

En este sentido, desde la Jefatura de Gabinete se promovió la relación con las organizaciones a cargo de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, liderada por Marta Oyhanarte (2003-2009).

Durante su gestión se promovieron diversos proyectos conjuntos con las organizaciones que lograron servir de base para plantear mecanismos participativos en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.

Entre ellos se destaca el proceso "Una corte para la democracia", donde participaron la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Poder Ciudadano y la Unión de Usuarios y Consumidores.

Fruto de este grupo se plasmaron diversas propuestas, muchas de las cuales fueron incluidas en el decreto que firmó el presidente Néstor Kirchner en 2003, donde se establece los nuevos mecanismos para la designación de jueces de la Corte.

Otra de las experiencias fue la conformación del Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (CCNPS), un espacio multiactoral que reúne a organizaciones representativas de la comunidad ciudadana y a miembros del Estado, que fue creado mediante el Decreto 15/2005.

El Consejo reconoce como antecedente directo la Mesa del Diálogo Argentino. En pleno calor de la crisis de 2001 y 2002, el Gobierno Nacional, la Iglesia Católica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo convocaron a otros sectores a dialogar. De esa Mesa surgió el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y se hizo lugar al Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control. Este Consejo es el que luego tomará la forma del actual CCNPS.

Otro programa impulsado fue "Auditoría Ciudadana", que está encabezado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y

Fortalecimiento de la Democracia como Unidad Ejecutora y se articula con la intervención de un Consejo Asesor, compuesto por Universidades nacionales y organizaciones de la Sociedad Civil, y el Foro Cívico local.

Además, durante estos años se encararon otros proyectos como: "Consulta Nacional sobre la nueva Ley de Educación Nacional" y "Municipios y Comunidades Saludables".

Sin embargo, el cambio de gestión en 2009 suspendió el impulso que se estaba otorgando desde esta Subsecretaría y actualmente existen pocos canales entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Al mismo tiempo se constata que mientras desde la Jefatura de Gabinete en los últimos años se promovió la transparencia y el fortalecimiento del vínculo con las organizaciones, la política no logró consolidarse como una apuesta de gobierno. De este modo, la relación sectorial con cada organización terminó, durante estos diez años, dependiendo de la voluntad y el interés de cada ministro o secretario de la Nación.

Por ejemplo, si bien desde la Jefatura de Gabinete se impulsó la sanción del decreto que reglamenta el acceso a la información 1172/2003, el cumplimiento de esta normativa es débil y dispar.

En este sentido, dependiendo del área es el acceso a la información. Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social no informa el padrón de beneficiarios de la gran mayoría de sus programas sociales –excusándose en la ley de datos personales, asumiendo que la información de los padrones incluye datos sensibles- mientras que el Ministerio de Defensa publica todos los procedimientos para la selección, el concepto, los montos y los listados de los beneficiarios de becas y subsidios otorgados a personas y/o instituciones.

En este sentido, se entiende que desde el Poder Ejecutivo Nacional se ha avanzado en mejorar la demanda de la información pública, pero la oferta de información esencial para evaluar la gestión del gobierno sigue siendo escasa y depende de la voluntad de cada ministro o secretario nacional.

Asimismo, la ausencia de un marco normativo integral que regule a las OSC, marca también la ausencia de legislación que prohíba o regule el lobby o la participación política manifiesta de directivos del tercer sector.

El lobby es la actividad desarrollada por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de

lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los funcionarios del Estado.

En 2003, el Poder Ejecutivo Nacional sanciona el decreto 1172/03 que regula la actividad sólo en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. De este modo, se busca transparentar los encuentros que mantienen con funcionarios públicos, las personas que representan un interés determinado. Sin embargo, la aplicación de esta ley también débil y dispar, dependiendo del funcionario a cargo del área.

A nivel local no se observan experiencias que promuevan la rendición de cuentas de las organizaciones. Sin embargo, la Municipalidad de Rosario ha llevado adelante varios talleres de capacitación de las organizaciones territoriales. Algo similar ha hecho la Inspección General de Justicia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires con los clubes de barrio.

A modo de conclusión

Marco regulatorio	<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de legislación sobre asociaciones civiles</li><li>• Ausencia de un marco normativo general que regule e incentive la participación de OSC</li><li>• Inconsistencias entre legislación y reglamentación que deben cumplir las OSC</li><li>• Altos costos administrativos por parte de las OSC para dar respuesta a los requerimientos burocráticos de los organismos de control</li></ul>
Voluntariado	<ul style="list-style-type: none"><li>• Finalmente en 2010 fue reglamentada la ley de voluntariado sancionada en 2004.</li><li>• Habrá que analizar el desempeño del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en la gestión del voluntariado social; y las consecuencias en el veto del artículo que obligaba a las OSC a brindar ART a los voluntarios.</li></ul>
Tratamiento impositivo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las gestiones administrativas para lograr la extensión impositiva son muy complejas y de difícil acceso</li><li>• El marco legal y los organismos de control restringen la obtención y deducción de impuestos provenientes de donaciones de personas y empresas</li><li>• La renovación anual de la extensión implica altos costos para las OSC</li><li>• Ampliar la extensión a todas las personas jurídicas sin fines de lucro</li></ul>
Restricciones al beneficio personal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se encuentra regulado por el CC y la ley de fundaciones.</li><li>• Su importancia es vital ya que define y da entidad a las organizaciones sin fines de lucro</li></ul>
Rendición de cuentas de las OSC	<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de incentivos normativos y sociales para la rendición de cuentas por parte de las OSC</li></ul>
Actividades comerciales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las OSC pueden realizar actividades comerciales, siempre y cuando guarden relación con la actividad de bien público que persiguen</li><li>• No existe una ley que favorezca la realización de actividades de autofinanciamiento</li></ul>
Actividad política	<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de legislación que regule el lobby</li><li>• Ausencia de política de gobierno hacia las organizaciones sociales. La relación depende de cada funcionario público.</li></ul>



## Bibliografía

- Cahían, A. (1994). *Manual teórico práctico de asociaciones civiles y fundaciones*. Buenos Aires: La Rocca.
- Campetella, A., González Bombal, I., & Roitter, M. (2000). Definiendo el sector sin fines de lucro en Argentina. En I. González Bombal, & M. Roitter, *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*. Buenos Aires: CEDES.
- Centro Nacional de organizaciones de la comunidad. (2003). *Acerca de la Constitución del tercer sector en Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil Inscriptas en el CENOC*. Buenos Aires: CENOC.
- Centro Nacional de organizaciones de la comunidad. (2006). *Organizaciones de la sociedad civil en la Argentina. Similitudes y divergencias*. Buenos Aires: CENOC.
- GADIS. (2004). *Índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina. Total País*. PNUD / BID / GADIS.
- GADIS. (1999). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil en el ordenamiento legal argentino*. Buenos Aires: BID, Banco Mundial y PNUD.
- Garay, C. (2000). El Marco Legal de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Argentina. En I. González Bombal, & M. Roitter, *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina* (págs. 53-102). Buenos Aires: CEDES.
- Leiras, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. . En C. Acuña, & A. Vacchieri, *La incidencia política de la sociedad civil* (págs. 17-67). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mazzeo, S., & Etchart, N. (2008). *Marco Legal y Regulatorio de las Actividades de Autofinanciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina*. NESsT.
- Murúa, C., & Carballo, J. (2011). *Estudio de las leyes y regulaciones que rigen las organizaciones de la sociedad civil en Argentina*. World Movement for democracy.
- Marsal, P., & Blanco Toth, M. E. (2007). *Argentina: la sociedad civil puertas adentro*. Buenos Aires: AGODI.
- Naidoo, K. (2008). *¿El fin de la fe ciega? La sociedad civil y los desafíos de la rendición de cuentas, la legitimidad y la transparencia*. Montevideo: Instituto de comunicación y desarrollo.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2007). *Construyendo Confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Buenos Aires: PNUD.

Mesa Promotora de la Iniciativa Rendir Cuentas (\*)

