

Editores: Cynthia Sanborn | Felipe Portocarrero S.

Filantropía

y cambio social en América Latina



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN



David Rockefeller Center for Latin American Studies
Harvard University

Filantropía y cambio social en América Latina

CYNTHIA SANBORN
FELIPE PORTOCARRERO S.
(EDITORES)



David Rockefeller Center for Latin American Studies
Harvard University

Título original en inglés: *Philanthropy and Social Change in Latin America*

© 2005 The President and Fellows of Harvard College

© **Universidad del Pacífico**

Centro de Investigación

Av. Salaverry 2020

Lima 11, Perú

Filantropía y cambio social en América Latina

Editores: Cynthia Sanborn y Felipe Portocarrero S.

1ª edición: julio 2008

Traducción: Aroma de la Cadena y Eloy Neira

Diseño gráfico: Ícono Comunicadores

ISBN: 978-9972-57-140-4

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2008-08156

Esta publicación fue posible gracias al generoso aporte de la Fundación Ford.

BUP-CENDI

Filantropía y cambio social en América Latina / Eds. Cynthia Sanborn y Felipe Portocarrero S. -- Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico ; David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2008.

/ FILANTROPÍA / POBREZA / RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL / CAMBIO SOCIAL / TRABAJO VOLUNTARIO / DESIGUALDAD SOCIAL / SOCIEDAD CIVIL / LUCHA CONTRA LA POBREZA / AMÉRICA LATINA / ARGENTINA / BRASIL / COLOMBIA / ECUADOR / MÉXICO / PERÚ /

361 (8) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (Apesu) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (Eulac).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

Prólogo

Movilizando tiempo y dinero: la filantropía y el déficit social en América Latina John H. Coatsworth	9
---	---

Introducción

Cynthia Sanborn y Felipe Portocarrero S.	17
---	----

I. Filantropía en América Latina, pasado y presente 23

1. Filantropía en América Latina: tradiciones históricas y tendencias actuales Cynthia Sanborn	25
2. Filantropía católica y sociedad civil: los voluntarios mexicanos de San Vicente de Paúl, 1845-1910 Silvia Marina Arrom	51
3. Voluntarios y donantes: explorando patrones de involucramiento cívico en el Perú contemporáneo Felipe Portocarrero S.	81
4. Un «nuevo voluntariado» en el contexto brasileño Leilah Landim	107
5. Filantropía individual en Argentina Gabriel Berger	123

II. La contribución empresarial: responsabilidad social en tiempos cambiantes 145

6. La promoción de la responsabilidad social empresarial en América Latina Felipe Agüero	147
7. Alianzas intersectoriales y la reducción de la exclusión social Rosa María Fischer	179
8. Contribuciones privadas a la esfera pública: las fundaciones empresariales en Colombia Cristina Rojas y Gustavo Morales	207

9.	Empresa y responsabilidad social empresarial: el caso peruano Francisco Durand	233
10.	La acción social empresarial en un contexto de crisis: reflexiones sobre el caso argentino Mario M. Roitter y Marcelo Camerlo	265
III.	Fundamentos y políticas: la construcción de un entorno favorable	297
11.	Recursos privados para fines públicos: los donantes en Brasil, Ecuador y México Shari Turitz y David Winder	299
12.	¿Mucho o muy poco? El rol de los incentivos tributarios en la promoción de la filantropía Ignacio Irrarrázaval y Julio Guzmán	329
13.	La creación de un entorno favorable para la filantropía y la sociedad civil: el caso de Brasil Eduardo Szazi	353
14.	Los entornos favorables para la filantropía y la sociedad civil: el caso chileno Gonzalo de la Maza E.	377
15.	La autorregulación y la legitimidad de la sociedad civil: ideas para la acción Rodrigo Villar	407
IV.	Reflexiones a partir de la práctica internacional	431
16.	La filantropía organizada del Norte y del Sur Christine W. Letts	433
17.	La construcción de la legitimidad y la rendición de cuentas en la sociedad civil L. David Brown	441
18.	El fortalecimiento de la filantropía y la sociedad civil a través de la reforma de políticas: de la propuesta a la acción Merilee S. Grindle	465
	Sobre los autores	479

PRÓLOGO

**MOVILIZANDO TIEMPO Y DINERO:
LA FILANTROPÍA Y EL DÉFICIT SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

John H. Coatsworth

Es imposible señalar cuándo emergió América Latina como la región más desigual del mundo. El 'encuentro' con Europa trajo consigo la subyugación y la destrucción de los pueblos nativos americanos y el posterior secuestro de millones de africanos para repoblar el Nuevo Mundo. Los regímenes coloniales definieron a las mayorías de piel oscura como inferiores en términos legales. Mucho tiempo después de la abolición de los sistemas de castas y de la esclavitud, el no haber invertido adecuadamente en estos recursos humanos aún repercute en las sociedades modernas que surgieron en el siglo XX. La propia modernización intensificó las desigualdades preexistentes al facilitar la concentración de riqueza, compensando desproporcionadamente el conocimiento y las destrezas debido a su escasez, y posibilitando que los regímenes autoritarios aún cercanos acallasen las demandas de inclusión social durante décadas.

Este libro busca determinar si la filantropía y el voluntariado, tal como comúnmente se les denomina en Norteamérica, podrían contribuir –y de qué manera– a reducir las distancias sociales, impulsar el cambio social progresivo y ayudar a disminuir el inmenso déficit social que América Latina ha arrastrado hasta el siglo XXI. Esta es una pregunta relativamente nueva para los científicos sociales que estudian América Latina; por lo tanto, no existe una respuesta preestablecida o convencional –fuera de un comprensible escepticismo–: si los gobiernos con sus masivos recursos de dinero y mano de obra no han tenido éxito, ¿qué es lo que pueden lograr los individuos, los grupos y las organizaciones privadas?

EL DÉFICIT SOCIAL LATINOAMERICANO

América Latina está formada principalmente por países de ingreso medio con distribuciones altamente sesgadas de ingresos y activos. El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita regional es prácticamente equivalente al de Europa del este, pero está mucho más desigualmente distribuido. En América Latina, el 20% superior de quienes cuentan con ingresos reciben aproximadamente 15 veces más que el 20% inferior. En los países latinoame-

ricanos más desiguales, como Brasil y Guatemala, las divisiones étnicas y regionales exacerbaban aun más la desigualdad, pues allí la razón es de 30:1. En los Estados Unidos, que es el más desigual de los países desarrollados, la razón es de 9:1. Los países con las razones más igualitarias (entre 4:1 y 5:1) son Cuba, Taiwán y Suiza.

La consecuencia directa de la extrema desigualdad latinoamericana puede ser percibida en los indicadores sociales rezagados, especialmente en educación, asistencia social y prevención de enfermedades. Las cifras del Banco Mundial muestran que cerca del 40% de la población latinoamericana vive con menos de dos dólares diarios, y un 20% gana menos de un dólar. Estas cifras implican una desnutrición generalizada, que puede llegar al 30% o más en países como Bolivia y México, e incluso a tasas más altas en Brasil y Guatemala.

El progreso social latinoamericano está rezagado con respecto al crecimiento del PIB per cápita. Los niveles salariales han permanecido a la zaga del crecimiento de las economías latinoamericanas durante largos períodos. Los gobiernos no han invertido en recursos humanos, incluso cuando pudieron hacerlo. Por lo tanto, América Latina ha padecido históricamente de una mayor pobreza, de un mayor número de enfermedades previsibles, de altas tasas de mortalidad infantil, más analfabetismo y otros problemas sociales que otras regiones con niveles de PIB per cápita similares.

LAS RAÍCES DE LA DESIGUALDAD

Simon Kuznets, Premio Nobel de Economía en 1971, fue el primero que planteó la hipótesis según la cual era de esperarse un incremento inicial en la desigualdad al comenzar el crecimiento económico. Él y otros economistas sugieren que, con un prolongado crecimiento económico, debe ocurrir un avance gradual en la distribución. Ellos sostienen que esto es lo que sucedió en los actuales países desarrollados y que esto debía ocurrir también en otros lugares. De hecho, algo de este patrón puede observarse en otras regiones del mundo, pero en América Latina nunca se revirtió el pronunciado incremento de la desigualdad que tuvo lugar con el inicio del crecimiento económico de fines del siglo XIX.

Los obstáculos para el progreso social en América Latina, por lo tanto, parecen estar más profundamente enraizados en la historia latinoamericana que en el caso de otras sociedades. Los historiadores han ofrecido diversas explicaciones para esta situación. En primer lugar, la región experimentó los usuales problemas de desarrollo, tales como una abundante mano de obra no calificada, y habilidades y capitales escasos —el efecto Kuznets—; pero esto no diferencia a América Latina de otras regiones del mundo donde el nacimiento de la modernización también intensificó la desigualdad. El problema en América Latina fue que el *shock* de desigualdad experimentado al comienzo del crecimiento económico de fines del siglo XIX nunca se revirtió, como sí ocurrió en otras regiones. En segundo lugar, la región

heredó de la era colonial estados débiles, diseñados para servir y proteger a pequeñas minorías. Este legado se vio agravado por las luchas civiles post independencia y las guerras internacionales. A los gobiernos latinoamericanos les tomó más tiempo adquirir la voluntad y la capacidad para invertir en bienes públicos y proveer servicios a la mayoría de ciudadanos que en la mayor parte de sociedades europeas. En efecto, gran parte de los gobiernos latinoamericanos no lo hicieron hasta que se dieron las masivas y políticamente volátiles migraciones del campo a la ciudad de la década de 1950. En los países más grandes (Argentina, Brasil, México), el federalismo funcionó en contra del progreso social al agravar las divisiones regionales y étnicas. Por último, las restricciones políticas mantuvieron a las mayorías al margen de las elecciones hasta bien entrado el siglo XX, al mismo tiempo que períodos de regímenes militares suprimieron las demandas por el cambio social e impidieron el desarrollo de la sociedad civil.

No obstante, es también cierto que en América Latina ha tenido lugar un progreso social sustantivo durante los pasados 100 años. La expectativa de vida se ha elevado desde alrededor de 30 años en 1900 (comparable con la época del imperio romano) hasta más de 70 años hoy en día. La mortalidad infantil disminuyó desde aproximadamente 300 a menos de 50 por 1.000. La tasa de analfabetismo cayó desde un promedio cercano al 80% a menos del 10%. A pesar de estos logros, a lo largo de todo el siglo persistieron brechas sustantivas en casi todos los aspectos. Para dar un ejemplo extremo, hacia 1910, México había alcanzado un nivel de PIB per cápita comparable al de Estados Unidos en 1800. Sin embargo, no fue sino hasta la década de 1960 que México alcanzó una tasa de alfabetización superior al 60%, la misma que Estados Unidos había alcanzado en 1800. Una brecha similar de 50 o más de 100 años puede hallarse con respecto a muchos otros indicadores de progreso social en México, así como en el resto de América Latina.

EL CAMBIO SOCIAL

En América Latina ha surgido un amplio consenso acerca de la necesidad de lograr cambios significativos en la organización social y cultural. La persistencia de altos niveles de desigualdad amenaza tanto al crecimiento como a la democracia. En efecto, el crecimiento económico futuro podría depender crucialmente de cuánto y cuán bien invierta América Latina en sus recursos humanos. El futuro de las instituciones políticas democráticas podría depender de cuán bien los gobiernos elegidos respondan a las demandas populares por progreso social. Afortunadamente, se ha abierto ya una ventana de oportunidades para un progreso excepcionalmente rápido, y permanecerá abierta durante las próximas dos décadas cuando las tasas de crecimiento demográfico sigan cayendo, los ratios de dependencia (la proporción de las poblaciones muy jóvenes o muy ancianas para el trabajo productivo) serán inusualmente bajos y los recursos potencialmente disponibles para las inversiones sociales crecerán bastante por encima de los niveles anteriores. Los gobiernos gastarán

menos de sus escasos ingresos tributarios solo para estar a la par con el crecimiento poblacional y, por lo tanto, podrán dedicarse más a mejorar el alcance y la calidad de los servicios públicos.

Sin embargo, para aprovechar al máximo esta oportunidad, tanto las agencias públicas como los proveedores de servicios privados tendrán que cambiar y adaptarse a los nuevos desafíos. Tres ejemplos sugieren el rango de adaptaciones que podrían requerirse. Primero, hoy sabemos que la ampliación de los servicios sociales para atender a las poblaciones marginadas en los barrios pobres urbanos o las zonas rurales remotas no puede lograrse mediante la aplicación mecánica de los modelos que han funcionado en otros lugares. Segundo, el mejoramiento de la calidad de las inversiones sociales podría requerir la creación de maneras efectivas de incluir a la ciudadanía en el proceso de diseño e implementación de programas públicos, desde la infraestructura y el desarrollo comunitario hasta el cuidado de la salud y los sistemas de pensiones. Tercero, el hacer un uso eficaz de los nuevos recursos requerirá inevitablemente de una reorientación de los esfuerzos desde los problemas de antaño –que van disminuyendo (eliminar el hambre, acabar con el analfabetismo, vacunar a los niños)–, hasta las cuestiones críticas que están por delante (dietas pobres y desnutrición crónica, escuelas ineficientes, enfermedades asociadas con el envejecimiento).

¿PUEDE LA FILANTROPÍA MARCAR LA DIFERENCIA?

En un sentido estrictamente *cuantitativo*, la filantropía privada y el voluntariado nunca estarán en condiciones de ofrecer suficientes recursos materiales y humanos para transformar las sociedades latinoamericanas. Es verdad que en América Latina la magnitud de las donaciones y el voluntariado con frecuencia es subestimada, debido a que las mediciones convencionales usualmente omiten varios tipos de ayuda mutua y autoayuda, así como las tradiciones de solidaridad comunitaria, parentesco y ayuda familiar, y las formas participativas más tradicionales de ‘voluntariado’. Pero aun en el caso de que cada peso o cruzeiro fuera inmediatamente transferido a los pobres, los resultados serían insignificantes en términos de la distribución del ingreso, el alivio a la pobreza o el progreso social. La filantropía privada por sí sola no puede resolver los problemas sociales latinoamericanos puesto que siempre será muy pequeña.

No obstante, la filantropía puede jugar un papel *cualitativo* importante para impulsar el cambio social como catalizadora, dinamizadora y constructora de modelos. Los ensayos que forman parte de este volumen sugieren por lo menos cinco actividades filantrópicas claves que podrían acelerar significativamente el progreso social en América Latina:

Primero, la filantropía puede jugar un papel clave en la comunicación, construyendo redes y estableciendo estándares de comparación, especialmente mediante la ubicación y difusión de información acerca de los éxitos y fracasos de los programas y políticas sociales en todas las naciones y regiones.

Segundo, con la información sobre casos exitosos de movilización de recursos o de prestación de servicios, las organizaciones filantrópicas pueden involucrarse en la experimentación y en la construcción de modelos, validando la aplicabilidad de las mejores prácticas en las condiciones locales.

Tercero, la filantropía privada puede difundir y promover la proliferación de modelos exitosos entre las agencias privadas y públicas.

Cuarto, las organizaciones filantrópicas pueden movilizar sus propios recursos y experiencia, tanto para incrementar la participación de otros como para mejorar la efectividad y productividad de los programas sociales existentes.

Por último, la filantropía privada puede trabajar para promover el desarrollo de sociedades civiles vigorosas y la formación de capital social, por ejemplo, dedicándose a la eliminación de los obstáculos fiscales y regulatorios para la donación y el voluntariado, y cabildeando por nuevos incentivos para tales actividades.

Los ensayos en este libro son pioneros en el sentido que exploran un terreno en gran medida desconocido. Tomados en su conjunto, su propósito es tanto el de informar como el de provocar. Si tienen éxito en atraer a más viajeros que se involucren en incursiones más penetrantes dentro de este creciente campo de investigación y análisis, los editores y autores habrán tenido éxito en su empeño.

Este libro fue publicado originalmente en inglés en el año 2005 como parte de The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University. Su título original es *Philanthropy and Social Change in Latin America*. La versión en castellano incluye un capítulo nuevo –que no forma parte de la versión original– de Gabriel Berger, «Filantropía individual en Argentina».

INTRODUCCIÓN

Cynthia Sanborn y Felipe Portocarrero S.

América Latina es una región profundamente filantrópica. Desde la frontera entre Estados Unidos y México, pasando por las serranías andinas, y llegando hasta Porto Alegre en el Brasil, existen tradiciones fuertemente arraigadas de asociación voluntaria dedicadas al bien público y a la solidaridad con los menos afortunados. Tales tradiciones han sido mantenidas por los descendientes de las diversas culturas indígenas que habitaron vastas áreas geográficas antes de la colonización española y portuguesa. También se encuentran presentes en el predominio de la fe católica, en otras comunidades religiosas, y entre las asociaciones de inmigrantes que llegaron a estas tierras huyendo de la persecución o buscando nuevas oportunidades. La caridad y la solidaridad han sido elementos fundamentales en las sociedades de ayuda mutua, en los sindicatos y los gremios profesionales de los siglos XIX y XX, y en los diversos movimientos sociales que surgieron durante la segunda mitad del siglo pasado, que involucraron a millones de hombres y mujeres en esfuerzos orientados a alcanzar los derechos humanos y la justicia social.

Lo que resulta excepcional en América Latina es denominar a toda esta actividad como 'filantropía', tal como los profesionales que trabajan en este campo tienden a hacerlo en países como los Estados Unidos y en buena parte de Europa. En términos históricos, en esta región, el término *filantropía* ha sido empleado en un sentido más restringido, para referirse a las actividades caritativas de la Iglesia Católica y de las élites económicas dominantes. En gran medida, dichas actividades han estado orientadas al alivio del sufrimiento de grupos específicos de pobres y oprimidos, pero sin pretender encarar las causas de su exclusión o transformar un *statu quo* desigual e injusto.

Desde principios de la década de 1990, sin embargo, se ha registrado un notable incremento en la variedad de las instituciones e iniciativas filantrópicas en esta región, y en las *expectativas* acerca de lo que la filantropía organizada puede lograr en la sociedad, ya sea por sí sola o en alianzas con otras fuerzas. Hemos sido testigos de un florecimiento de la filantropía empresarial, el voluntariado organizado y la creación de fundaciones donantes y operadoras de programas, así como también de las redes y asociaciones nacionales de

donantes. Igualmente, se han establecido centros académicos a través de toda América Latina dedicados al estudio y promoción de la filantropía en su sentido más amplio. Si bien sus objetivos son variados, hoy en día existe en América Latina, entre los filántropos religiosos y seculares, la tendencia a marcar distancias con respecto a la caridad tradicional y a enfatizar su deseo de contribuir a la solución de los persistentes problemas sociales de la región.

¿Cómo podemos explicar este cambio en el paisaje filantrópico? Es claro que la privatización de las empresas públicas y la apertura de los mercados a la inversión extranjera han generado una *riqueza* privada creciente durante las últimas dos décadas. Al mismo tiempo, en varios países, los procesos de democratización política y la expansión de la sociedad civil organizada han desatado nuevas presiones sobre las élites económicas para que devuelvan más a la sociedad. Los nuevos movimientos sociales y las ONG han demandado una mayor participación no solo en el diseño de políticas públicas, sino también en la regulación de los negocios privados. Ya sea debido al temor, a una astucia política o a una convicción ética, numerosos líderes empresariales y descendientes de familias privilegiadas han expresado el deseo de asumir una mayor responsabilidad para encarar los problemas sociales de la región a través de la acción voluntaria y la inversión social.

Los catalizadores de tales esfuerzos no son solo locales. La idea de la filantropía como un instrumento para el cambio social coincide con el movimiento global por la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) pregonada por las transnacionales, los organismos multilaterales y por personajes tales como George Soros, el multimillonario inversionista de origen húngaro que fundó el *Open Society Institute* y una red de fundaciones asociadas dedicadas a los derechos humanos, la libertad y el desarrollo en todo el mundo; y Stephan Schmidheiny, el empresario suizo que fundó el *World Business Council for Sustainable Development* y la Fundación Avina, esta última es una impulsora importante de emprendimientos sociales en América Latina. Si bien la RSE es un concepto amplio que incluye la modificación del comportamiento empresarial en varios niveles —prácticas laborales, impacto social y ambiental, asuntos legales y tributarios—, ‘la filantropía estratégica’ tiende a ser una parte principal del ‘paquete’. En efecto, parte de la nueva filantropía que emerge en América Latina puede ser atribuida a la mayor presencia de las empresas globalizadas que tienen considerables intereses en la región y que son fuertemente sensibles a la opinión pública. De manera similar, la percepción de la filantropía como una fuerza impulsora de transformaciones sociales es promovida por varias grandes fundaciones internacionales y otras organizaciones que hoy en día operan en la región¹.

¹ Las fundaciones W.K. Kellogg, Ford, Rockefeller, Inter-American y Avina sobresalen por sus esfuerzos dedicados a la promoción de la filantropía y la responsabilidad social empresarial en América Latina a lo largo de la década pasada. Las organizaciones humanitarias que han pasado de la caridad y la ayuda a poblaciones en situación de emergencia a encarar las raíces de la pobreza, incluyen a las filiales de Oxfam y a Catholic Relief Services.

¿En qué medida son realistas estas expectativas acerca de la filantropía? ¿Cuáles son las principales características de la filantropía latinoamericana contemporánea? ¿Cuánto difiere realmente de la caridad del pasado? ¿Es práctico pensar que quienes se han beneficiado de la distribución desigual de la riqueza promoverán, o incluso permitirán, un cambio en esta situación? Hasta la fecha, se han dado contados esfuerzos para intentar responder a estas preguntas, ya sea a través de una investigación sistemática o de un debate público entre los profesionales vinculados a este campo. Cada capítulo de este libro expresa un avance en una o ambas direcciones.

Este volumen representa la culminación de más de tres años de investigación y debate público acerca de cuestiones relacionadas con la filantropía en las Américas, conducidos bajo los auspicios del Programa sobre Filantropía, Sociedad Civil y Cambio Social en las Américas (PASCA, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Harvard. El programa PASCA, auspiciado en forma conjunta por el *David Rockefeller Center for Latin American Studies* (DRCLAS) y el *Hauser Center for Nonprofit Organizations*, fue un esfuerzo notable para aprovechar el poder de convocatoria y los recursos de la Universidad de Harvard con el fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- Promover una mayor comprensión de las tradiciones filantrópicas y de voluntariado latinoamericano, así como también de los factores que dan forma, promueven u obstaculizan la filantropía en la región hoy en día.
- Contribuir con el liderazgo y la docencia interna relacionados con la filantropía, la sociedad civil y el cambio social en América Latina.
- Desarrollar una sólida red de aprendizaje de investigadores y profesionales involucrados en estos temas, en los Estados Unidos, América Latina y otros lugares del mundo.

Gracias al programa PASCA, investigadores visitantes y becarios de América Latina analizaron temas tan diversos como los códigos tributarios y los comedores comunitarios. Los participantes en la conferencia provenientes de América Latina, los Estados Unidos y Europa debatieron acerca del papel de las fundaciones empresariales en Colombia, discutieron sobre la sociedad civil y el cambio político en el Perú, y analizaron la participación comunitaria y el voluntariado en Brasil, mientras que en los pasillos del DRCLAS y el Hauser Center se establecían conexiones que todavía están incidiendo en la práctica filantrópica de la región. Entre el 2001 y el 2003, PASCA auspició a diez investigadores visitantes y más de treinta eventos públicos, incluidos cinco talleres internacionales llevados a cabo en Cambridge o Santiago de Chile, así como numerosas conferencias y seminarios. El personal de PASCA, los investigadores visitantes y los colegas asociados produjeron por lo menos treinta artículos originales, documentos de trabajo y estudios de caso acerca de temas

relacionados con la filantropía, y contribuyeron a tres ediciones de la *ReVista, the Harvard Review of Latin America*, incluida una edición especial (Primavera 2002) dedicada a las donaciones y el voluntariado en las Américas.

Los autores que escriben en este volumen son investigadores y profesionales de todas las Américas y de múltiples disciplinas. Esta colección explora las tradiciones históricas de la filantropía latinoamericana, y las principales tendencias actuales de las donaciones organizadas y el voluntariado. Analiza los cambios de las donaciones empresariales y la RSE, así como los desafíos para establecer y desarrollar fundaciones privadas. El libro incluye casos de países específicos así como revisiones regionales, y realiza un análisis en profundidad sobre algunos temas de políticas públicas que afectan a la filantropía y a la sociedad civil en la región. Los capítulos de varios docentes de la Universidad de Harvard también aportan a este volumen importantes perspectivas comparadas y de los Estados Unidos.

ALCANCE DEL ANÁLISIS

El término ‘filantropía’ posee múltiples connotaciones y diversos usos tanto en la tradición anglosajona como latinoamericana. Si bien los autores de este volumen difieren en su uso del concepto, la mayoría centra su interés en algún aspecto de la donación o el voluntariado *organizados*. En términos más específicos, examinan las actividades de tres tipos de instituciones –fundaciones, empresas y entidades religiosas– que asumen públicamente programas sociales y/o realizan donaciones a terceros (en efectivo, en especies, en tiempo de voluntariado, o mediante una combinación de las tres), y que, por lo tanto, están sujetas a alguna forma de regulación y escrutinio público. Adicionalmente, varios autores examinan los esfuerzos de las agencias de gobierno y de los diseñadores de políticas públicas para promover o controlar tal actividad.

Una de las prácticas más controvertidas analizadas en este volumen es aquella de la filantropía empresarial, donde esta se entiende como donaciones voluntarias realizadas por organizaciones con fines de lucro a organizaciones o actividades sin fines de lucro a través de diversas formas institucionales. Si bien la donación individual y el voluntariado están ampliamente difundidos en América Latina, desde la década de 1990, el mayor monto de la nueva filantropía organizada en la región ha sido empresarial en su origen. Por supuesto, las motivaciones para tales donaciones no son con frecuencia de naturaleza altruista, sino que más bien están relacionadas con la promoción de la imagen empresarial o las relaciones comunitarias y, en consecuencia, las ganancias de la empresa. Sin embargo, teniendo en cuenta la escala de las donaciones empresariales y su actual o potencial impacto sobre las comunidades urbanas y rurales en América Latina, consideramos que existen razones suficientes para desarrollar estudios independientes sobre este fenómeno.

Tal como señalan diversos autores, el concepto de RSE es teóricamente distinto del de filantropía, e implica diversos niveles de involucramiento de parte de los dueños, gerentes y accionistas de la empresa, y se manifiesta bajo una variedad de formas que van desde la responsabilidad tributaria y las prácticas laborales hasta el comportamiento con respecto al medioambiente y la política. Puesto que la esencia básica de la filantropía yace en su naturaleza voluntaria, muchos piensan que no debe ser considerada una ‘responsabilidad’, mucho menos una obligación, en los mismos términos que el pago de impuestos o el cumplimiento de las leyes laborales. No obstante, una de las observaciones hechas en este volumen es que tanto en la *práctica* empresarial latinoamericana como internacional, los términos ‘filantropía’ y ‘responsabilidad social’ frecuentemente son intercambiables, y buena parte de lo que es presentado como RSE involucra donaciones voluntarias a otros.

Los editores y colaboradores de este volumen éramos muy conscientes de que no podríamos ser enteramente comprehensivos sobre los temas tratados. Por ejemplo, no analizamos una buena parte de las donaciones y la ayuda mutua realizada por y entre familiares y vecinos en América Latina, de manera informal o privada, incluidas muchas prácticas indígenas y comunitarias con raíces históricas de larga data, inclusive prehispánicas. Este resultado no pretendía subestimar el valor de estas prácticas, especialmente cuando diversos estudios –incluidos varios conducidos por autores de este libro– demuestran que estas formas más informales de donación y voluntariado están extendidas, y cumplen un papel fundamental en la provisión de protección e inclusión sociales. Darle el crédito adecuado a esta línea de investigación, sin embargo, excedería largamente la capacidad de un solo libro.

Las contribuciones a esta colección están agrupadas en cuatro categorías principales. Si bien existe una mayor diversidad de temas relacionados que deberían ser explorados en la región, los que siguen representan aquellos que los editores consideraron como los más representativos de la ‘masa crítica’ de la investigación y la reflexión realizadas hasta la fecha acerca de la filantropía organizada en esta región.

FILANTROPÍA EN AMÉRICA LATINA: PASADO Y PRESENTE

Con el fin de comprender el estado actual de la filantropía en América Latina, es fundamental examinar sus raíces históricas. En consecuencia, la primera sección empieza con una revisión general de las principales tradiciones filantrópicas latinoamericanas, y de lo que ahora conocemos como sus principales tendencias, basándonos en los estudios producidos por los editores y varios autores en este volumen y otras fuentes. ¿Quién está dando qué, a quién y con qué objetivos? ¿Qué ha cambiado y qué ha permanecido en el paisaje de la filantropía en la región? ¿En qué medida la filantropía ha pasado *realmente* desde la caridad a la solidaridad, y desde ahí al cambio social duradero? Los siguientes cuatro capítulos

plantean preguntas similares, y están centrados en el papel de los individuos –voluntarios, organizadores, activistas y filántropos– que dan su tiempo, energía y recursos a diversas causas sociales, así como en el análisis de la transformación de los contextos institucionales y políticos en medio de los cuales llevan a cabo su propósito. Silvia Arrom proporciona una perspectiva renovada del papel de la caridad y el voluntariado católicos en México, reexaminando el pasado para ayudar a proporcionar intuiciones sobre el presente. Mientras que Felipe Portocarrero analiza, para el caso peruano, el voluntariado y la participación cívica, y la relación entre ambos, Leilah Landim explora el cambio y la continuidad en la más reciente promoción del voluntariado realizada por el Estado brasileño. Finalmente, Gabriel Berger, a partir de entrevistas en profundidad, explora las motivaciones, el enfoque y opiniones que se encuentran en la base del comportamiento filantrópico de personas de alto patrimonio en Argentina.

LA CONTRIBUCIÓN EMPRESARIAL: LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN TIEMPOS CAMBIANTES

Felipe Agüero abre esta sección con una revisión sobre el ‘movimiento’ de la RSE en América Latina, que nos ayuda a ubicar a la última ola de filantropía empresarial dentro de un contexto político y económico más amplio. Además de las donaciones directas o inversiones sociales, las empresas con fines de lucro en América Latina están incursionando en nuevas formas de alianzas con las organizaciones sin fines de lucro y los gobiernos locales y nacionales para encarar problemas sociales más amplios. Rosa María Fischer y Cristina Rojas examinan tales esfuerzos desde perspectivas independientes y críticas en Brasil y Colombia, respectivamente. Francisco Durand y Mario Roitter observan más de cerca la evolución del discurso y la práctica empresarial en el Perú y Argentina, poniendo énfasis en la evolución de aquel así como sobre algunas brechas persistentes entre ambos.

FUNDACIONES Y MARCOS LEGALES: LA CREACIÓN DE UN ENTORNO FAVORABLE

Si bien en América Latina las formas directas de donación hechas por individuos y empresas tienen antiguas raíces históricas, durante la última década ha habido una tendencia hacia la creación de fundaciones privadas. En esta sección, David Winder y Shari Turitz comparten los resultados de un importante estudio dirigido por el Instituto Synergos sobre las fundaciones que otorgan donaciones en Brasil, México y Ecuador, la mayoría de las cuales fueron creadas durante la década de 1990. Sin embargo, el número total de fundaciones en América Latina sigue siendo pequeño en comparación con la gran población y la vasta riqueza privada de la región. Este capítulo también explora algunos de los factores que han inhibido la mayor expansión de la filantropía organizada.

Sin duda, los factores que motivan a la gente a donar tiempo y recursos varían ampliamente y, en general, son profundamente personales. No obstante, tal como comentan los autores en esta sección, la reciente proliferación de la donación organizada podría también ser la consecuencia de entornos políticos, legales y fiscales más favorables para tal actividad. La transición desde la dictadura a la democracia ha traído mayor libertad de asociación y acción para los donantes privados y asociaciones de voluntarios, y una mayor disposición de parte de algunos gobiernos elegidos para promover la filantropía y sociedades civiles fuertes. Más aún, los gobiernos de toda la región han establecido acuerdos de colaboración con donantes privados y ONG para diseñar, cofinanciar e implementar una diversidad de iniciativas de política pública. Sin embargo, tal como sugiere Gonzalo de la Maza para el caso chileno, dichas iniciativas podrían tener resultados diversos para todos aquellos involucrados. Eduardo Szasi explora las importantes pero inestables alianzas que surgieron entre las ONG, los movimientos sociales y los donantes para influenciar en las políticas públicas en el caso de Brasil. Tales esfuerzos incluyen con frecuencia demandas por mayores incentivos tributarios y beneficios para los donantes y sus receptores, un tema controvertido que es analizado por Ignacio Irrarázaval, Julio Guzmán y Juan Carlos Jaramillo.

Cada uno de estos capítulos examina algún aspecto de los marcos reguladores formales para la filantropía y las organizaciones sin fines de lucro en la región. En contraste, Rodrigo Villar pone énfasis en la necesidad de una mayor autorregulación dentro del propio sector sin fines de lucro, mediante el establecimiento de normas, códigos de conducta y niveles de transparencia comunes que puedan ser suscritos en forma voluntaria por las organizaciones privadas que operan crecientemente en la esfera pública.

REFLEXIONES A PARTIR DE LA PRÁCTICA INTERNACIONAL

El coauspicio del programa PASCA por parte del DRCLAS y el *Hauser Center* permitió a los participantes y colaboradores involucrarse en un diálogo permanente acerca de la naturaleza y limitaciones de la filantropía en los Estados Unidos, América Latina y otras regiones del mundo. La filantropía organizada tiene una larga historia en los Estados Unidos, una que es singular a ese país (una que los historiadores denominan *El Credo Americano*²), y que todavía sirve como inspiración para muchos otros. En su provocativo capítulo, Christine Letts analiza las diferencias existentes entre la filantropía organizada de los Estados Unidos y América Latina, extrae lecciones de ambas y pone énfasis en algunas de las ventajas de las nuevas formas de donación que están surgiendo en la región hoy en día. L. David Brown se centra en las cuestiones más amplias de la legitimidad y responsabilidad de rendir

² En *American Creed: Philanthropy and the Rise of Civil Society 1700–1865* (Chicago: The University of Chicago Press, 2003), Kathleen McCarthy rastrea el papel crucial de la filantropía y la fe religiosa en el desarrollo de la sociedad civil y la democracia en los Estados Unidos.

cuentas de los actores privados que se proponen trabajar por el bien público, a partir de lecciones provenientes de su vasta experiencia en África, Asia y las Américas. En el capítulo final, Merilee Grindle se basa en su considerable conocimiento acerca de la política de las reformas de políticas en América Latina para sugerir maneras en las que el tipo de investigaciones y buenas ideas producidas en este volumen puedan convertirse en políticas públicas más efectivas, políticas que puedan fortalecer la filantropía y mejorar su capacidad para tener un impacto más amplio.

EL CAMINO POR DELANTE

Esta colección de estudios aspira contribuir al conocimiento sobre la filantropía, su papel en la sociedad y su relación con el Estado, en las Américas y otros lugares. Consideramos que es un paso importante para la creación de una comunidad internacional de investigadores y profesionales que analizan y practican la filantropía con espíritu independiente. Sin embargo, este volumen es tan solo un paso en esa dirección. Se requiere hacer mucho más antes de que podamos comprender plenamente este fenómeno, lo cual, a su vez, nos podría permitir promover de mejor manera la filantropía que va más allá de la caridad para así dar lugar a un cambio social duradero y positivo.

En la mayoría de países, la información confiable sobre las donaciones y el voluntariado es muy limitada y no permite rastrear de manera más efectiva los cambios ocurridos a lo largo del tiempo, y, menos aún, hacer comparaciones a través de las fronteras nacionales. Salvo contadas excepciones, todavía se tiene que realizar un gran esfuerzo para convencer a los organismos públicos latinoamericanos encargados de los censos nacionales y de la información estadística de que tomen en cuenta tales actividades, así como persuadir a las autoridades tributarias y reguladoras de poner a disposición su información acerca de este fenómeno para que se pueda realizar el escrutinio independiente de su desempeño. Por su parte, con frecuencia, tanto los donantes privados como los receptores de filantropía están menos que dispuestos a mostrar sus registros a los investigadores, si bien tales esfuerzos forman parte de las agendas más amplias de RSE y de autorregulación del sector sin fines de lucro. Los investigadores y los profesionales por igual pueden trabajar para impulsar estas metas.

Las motivaciones de los donantes en general son poco comprendidas en América Latina o, para el caso, en cualquier otro lugar. Durante la última década se han realizado en la región varias encuestas innovadoras sobre donación y voluntariado (en este volumen, Landim y Portocarrero analizan algunos datos sobre Brasil y Perú, respectivamente). Las encuestas también han examinado las actitudes y motivaciones para las donaciones empresariales en Perú y Brasil, y aquellas de la donación individual de personas de alto patrimonio en Argentina. Sin embargo, se requiere hacer más para comprender lo que impulsa a las perso-

nas con diferentes antecedentes socioeconómicos a donar más allá de sus entornos familiares y sociales, incluyendo tanto una investigación cuantitativa como cualitativa.

Si bien este volumen toca de diverso modo el papel del Estado y de las instituciones políticas –como promotores, reguladores u obstáculos para la donación privada y el voluntariado–, esta es otra línea de investigación que requiere mayor exploración. Los departamentos de ciencias políticas y las escuelas de políticas públicas en los países desarrollados han prestado atención desde hace tiempo a los papeles que juegan la sociedad civil, el tercer sector y las empresas privadas, como actores independientes y como socios del gobierno. En América Latina se conoce mucho menos –o incluso se indaga menos en términos académicos– acerca de la manera como se relacionan los sectores privado, empresarial y sin fines de lucro. Gracias a esfuerzos realizados por numerosas instituciones, incluido el Centro para el Estudio de la Filantropía de la City University de Nueva York, el *Johns Hopkins University Comparative Nonprofit Sector Project*, la International Society for the Third Sector Research (ISTR) y Civicus, Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, los investigadores y profesionales latinoamericanos de otros países en desarrollo se han involucrado en discusiones globales acerca de estos temas. Sin embargo, en las universidades y centros de investigación de la región, se requiere hacer más para su incorporación dentro de los currículos, producir nuevo conocimiento acerca de las relaciones entre los diversos sectores, y entrenar a nuevas generaciones de líderes motivados para utilizar tanto los recursos privados como públicos para lograr el cambio social positivo.

AGRADECIMIENTOS

Muchas personas e instituciones contribuyeron a la investigación contenida en este volumen así como también a su publicación. Los editores desean agradecer a la Universidad de Harvard, y a los centros DRCLAS y Hauser, por su compromiso institucional con el estudio de la filantropía en América Latina, y por brindar un ambiente verdaderamente favorable para muchos de los autores entre los años 1999 y 2003. En particular, agradecemos a John H. Coatsworth, Director de DRCLAS hasta el 2006, y a Steve Reifenberg, ex Director Ejecutivo y actual Director del Programa de la Oficina Regional de DRCLAS en Chile, por lanzar y promover el programa PASCA, junto con Mark Moore, ex Director del *Hauser Center*, y a Shawn Bowen, ex Director Ejecutivo de la misma institución. Los docentes de Harvard, Christine Letts, L. David Brown, Merilee Grindle, James Austin y Diana Barrett brindaron un generoso y valioso aporte para este esfuerzo. Varios autores en este volumen también han participado en la *Social Enterprise Knowledge Network (SEKN)*, coordinada por Jim Austin y colegas de la *Harvard Business School*, lo que por cierto ha ayudado a afinar su pensamiento sobre estos temas.

Nuestro colega y colaborador Rodrigo Villar tuvo una contribución especialmente importante en el desarrollo de este proyecto. Siendo un pionero en la investigación sobre temas vinculados a la sociedad civil y responsabilidad social en América Latina, Rodrigo fue convocado por Harvard University como Director de Programas de PASCA. Desde esa posición, tuvo la habilidad y el criterio para convocar a personas de diversos países y perspectivas, cuyas experiencias y trayectorias podían aportar al análisis crítico de la filantropía en esta región. Participó, además, en la concepción de este libro y en la revisión de varios capítulos originales. Muchos investigadores y activistas en este campo lo reconocerán como un colega siempre dispuesto a brindar apoyo y compartir sus conocimientos.

También queremos agradecer a la Universidad del Pacífico y a su Centro de Investigación (CIUP), nuestra institución en el Perú, por concederles permisos laborales a ambos editores para participar en PASCA: a Cynthia Sanborn para asumir durante dos años la cátedra William Henry Bloomberg en filantropía, y a Felipe Portocarrero durante un semestre como investigador visitante, así como por mantener un compromiso institucional con el estudio y promoción de la filantropía y el cambio social.

Agradecimientos muy especiales van para las fundaciones Tinker y Lampadia por sus generosas financiaciones y apoyo al Programa PASCA y a una parte de la investigación aquí presentada. Renate Rennie de Tinker fue una colega y participante comprometida así como también una donante, y Joseph Oppenheimer y el desaparecido Robert Glynn de Lampadia fueron fuentes bienvenidas de consejo y crítica constructiva. La Fundación W.K. Kellogg y la Fundación Ford también proporcionaron apoyo para una parte de la investigación presentada, así como para la traducción y edición de varios capítulos. En particular, agradecemos a Andrés Thompson de Kellogg, y a Anthony Tillett y Augusto Varas de la Oficina Regional de la Fundación Ford en Santiago de Chile.

Felipe Viveros, Rebecca Raposo, Anna Maria Medeiros Peliano, Valdemar de Oliveira Neto, Anna Cynthia Oliveira y Nelson Colon están entre los investigadores y profesionales que participaron en PASCA, y cuyo trabajo ha sido fundamental para la promoción de la filantropía en América Latina. Sus ideas y recursos han enriquecido este volumen a través de sus generosas colaboraciones.

Por último, los autores desean extender su más sincero agradecimiento a June Carolyn Erlick, directora de publicaciones de DRCLAS, una querida amiga y colega, cuya desbordante solidaridad y la donación generosa de su propio tiempo y talento fueron indispensables para finalizar este volumen. Cada autor tiene razones suficientes para agradecerle personalmente a June por mejorar sus borradores originales (a veces ampliamente), y los editores tienen razones adicionales para agradecerle por mantener este proyecto en la agenda de DRCLAS. Sin June, simplemente este libro no habría sido posible.

I

**FILANTROPÍA EN AMÉRICA LATINA,
PASADO Y PRESENTE**

1

FILANTROPÍA EN AMÉRICA LATINA: TRADICIONES HISTÓRICAS Y TENDENCIAS ACTUALES¹

Cynthia Sanborn

*Desde que los portugueses colonizaron el Brasil
como una comunidad católica en los 1500,
las entidades caritativas han estado presentes.
(...) Entonces, ¿qué hay de nuevo en la
filantropía brasileña? La democratización.
Eso es lo que ha cambiado el rostro de la
filantropía nacional.
(Raposo 2002: 70)*

*La fundación Carvajal fue establecida
en 1961 como un instrumento para la
justicia social y la caridad cristiana.
(Revista Credencial Histórica, Colombia 1999)*

La persistente pobreza en medio de una gran riqueza, la negación de los derechos básicos en medio de una democracia formal, la profunda y moralmente intolerable desigualdad son condiciones que caracterizan a buena parte de América Latina hoy en día. Por esta razón, numerosos líderes de la filantropía global han sostenido que cerrar la brecha entre ricos y pobres, y empoderar a estos últimos, constituyen los desafíos más importantes para este sector en el siglo XXI (Chen 2002, Harris 2003). ¿Pero esto no plantea acaso una contradicción fundamental? ¿Es realista esperar que quienes se han beneficiado de la desigual distribución de la riqueza y de los derechos vayan a promover, o siquiera permitir, un cambio en esta situación?

De hecho, donar y practicar el voluntariado para ayudar a los necesitados y promover el bien común no es algo nuevo en América Latina. La diversidad cultural de los más de 500 millones de habitantes de la región se refleja en sus múltiples tradiciones de reciprocidad y de autoayuda comunitaria, en la solidaridad religiosa y entre inmigrantes, así como en el sindicalismo y los movimientos de base que desafían el *statu quo*. Es más, desde principios de la década de 1990, se han dado esfuerzos crecientes en la región para promover nuevas formas de filantropía organizada con el propósito de alcanzar un cambio social duradero. Tales esfuerzos están siendo liderados por los donantes internacionales y las agencias de

¹ La autora desea agradecer a Luis Camacho por su apoyo en la preparación de este capítulo.

ayuda, las organizaciones religiosas y las instituciones educativas, como también por los gobiernos locales y los líderes empresariales.

¿Cuánto se ha logrado con estos esfuerzos? ¿Cuánta filantropía organizada existe en América Latina hoy en día, y cuáles son sus principales características y objetivos? ¿Qué tradiciones históricas han influido más en la donación contemporánea, y qué cambios son los más notables? ¿Qué porción de la actual filantropía está dirigida a encarar los problemas sociales más serios de la región, y qué impacto podrá tener este tipo de filantropía? Después de casi dos décadas de investigación y acción en torno de la filantropía en América Latina, es un momento oportuno para plantear tales interrogantes. Este capítulo representa un esfuerzo inicial para darles respuesta. Sobre la base del valioso trabajo producido por una creciente red de investigadores, se esboza a grandes rasgos un cuadro de las principales tendencias de la filantropía latinoamericana, pasada y presente. Los otros capítulos de este libro proporcionan color, volumen, profundidad y detalle a este cuadro.

De hecho, la investigación existente muestra que las nuevas donaciones privadas han estado dedicadas a encarar algunos problemas sociales prioritarios en América Latina, incluidos la educación y el desarrollo comunitario. La persistencia de la caridad religiosa y el *asistencialismo* (o provisión de servicios básicos), comprensible en una región donde los estados por sí solos no son capaces de satisfacer las necesidades básicas, se ha visto acompañada por el creciente interés de algunos miembros de la élite económica por encontrar soluciones duraderas para el hambre, la pobreza y la violencia.

Al mismo tiempo, buena parte de la nueva filantropía en América Latina se encuentra todavía dispersa y limitada en su impacto, así como también en su capacidad para lograr los objetivos propuestos. Adicionalmente, una porción importante de la donación privada permanece orientada hacia actividades que benefician principalmente –y reproducen– a las propias élites sociales, incluido el apoyo a las escuelas y universidades privadas, las parroquias que cuentan con mayores recursos, las instituciones artísticas, y los eventos científicos y culturales. Tales patrones de donación son similares a aquellos presentes en los países desarrollados, y es indudable que apoyan iniciativas valiosas. No obstante, en sociedades con profundas brechas sociales y serias limitaciones en los recursos y la capacidad del sector público, estos patrones provocan la sospecha de las autoridades del gobierno en relación con las virtudes cívicas de la filantropía, y explican en muchos casos su reticencia a promoverla mediante políticas públicas e iniciativas legales o tributarias.

La primera sección de este capítulo resume brevemente las tradiciones históricas más importantes presentes en la filantropía latinoamericana. La segunda las contrasta con las formas organizativas básicas de la filantropía contemporánea (fundaciones religiosas, empresariales y privadas); y, la tercera examina los principales objetivos y a los beneficiarios de las principales iniciativas filantrópicas hoy en día. Luego, la cuarta sección aborda

algunos de los vínculos existentes entre la filantropía, el Estado y las políticas públicas en la región. Finalmente, concluimos con unas breves reflexiones acerca de cómo incrementar el impacto de la filantropía sobre el cambio social en esta región.

I. CARIDAD Y SOLIDARIDAD: TRADICIONES FILANTRÓPICAS EN AMÉRICA LATINA

Los habitantes de esta región cuentan con viejas y diversas tradiciones de caridad y solidaridad, lo que hace difícil hablar de ‘filantropía latinoamericana’ como si se tratase de un bloque homogéneo. Sin embargo, es posible identificar algunas tendencias y experiencias que son comunes a una buena parte si no a toda esta región².

La Iglesia Católica y la caridad cristiana

No sorprende que la Iglesia Católica haya jugado un papel central en la historia de la filantropía, dado que entre el 80% y el 95% de los latinoamericanos se consideran católicos. Durante el período colonial, la Iglesia fue la principal proveedora de servicios de educación, salud y bienestar social, y controló virtualmente todas las entidades caritativas existentes. Financiada por el gobierno colonial y las élites acaudaladas, la asistencia social brindada por la Iglesia fue, durante siglos, provista a grupos de pobres de un modo paternalista y en apoyo explícito a la estructura de poder colonial.

El predominio de la Iglesia en la esfera caritativa se mantuvo hasta el siglo XIX y buena parte del XX³. Sin embargo, sería incorrecto considerar las diversas actividades de la Iglesia como una continuación del modelo colonial. En particular, durante el siglo XX, la posición de la Iglesia Católica latinoamericana en relación con las cuestiones sociales evolucionó desde una posición conservadora y elitista hacia una identificación preferencial con los pobres y una defensa del desarrollo equitativo y de la justicia social (Fleet y Smith 1997). Este giro también se reflejó en los métodos de las diferentes entidades educativas y de asistencia social vinculadas con la Iglesia. Más aún, durante el siglo XX, importantes movimientos sociales se inspiraron en los ideales de la nueva teología de la liberación, y un considerable número de activistas católicos fueron los fundadores y miembros de organizaciones de base, ONG y grupos de derechos humanos. Si bien siempre han existido divisiones dentro de la Iglesia respecto al alcance de los objetivos del trabajo social de inspiración religiosa, a fines del siglo XX casi todas las posiciones doctrinales dentro de la Iglesia se reflejaron en iniciativas concretas con una opción preferencial por los pobres.

² El trabajo de Andrés Thompson y Leilah Landim (1998) ha sido la fuente primaria para esta sección.

³ Para una mejor comprensión de las experiencias asociativas de los siglos XIX y XX, véase Arrom (en este volumen), Di Stephano *et al.* (2002) y Forment (2003).

El Estado y los gobiernos centrales

Mientras que el predominio de la Iglesia Católica constituye una característica histórica de la filantropía latinoamericana, otra es el rol controlador jugado por el Estado y los gobiernos centrales. Durante el siglo XIX, un componente importante de la creación de nuevos estados nacionales fue el esfuerzo de los gobiernos por centralizar el poder y asumir el control sobre los servicios sociales. En Argentina, Brasil, Uruguay y México, tuvo lugar una separación formal entre el Estado y la Iglesia, y en la mayoría de países el Estado asumió progresivamente varias funciones sociales que previamente habían sido asignadas a las autoridades eclesiales.

No obstante, con las excepciones más notables de México y Uruguay, la Iglesia mantuvo un considerable poder y una notable presencia en el campo social como una aliada del Estado y de la élite criolla local. Pero este no fue el caso con otras formas de organización privada. A pesar de la existencia de experiencias asociativas de larga data, muchos analistas sostienen que la creación de sociedades civiles organizadas y consolidadas fue posterior a la creación de estados independientes en esta región, y estuvo fuertemente condicionada por estos. Más aún, existen quienes argumentan que la sociedad civil 'moderna' en América Latina se ha desarrollado principalmente como reacción a las acciones y políticas del Estado⁴.

En lo que concierne al siglo XX, la formulación y la implementación de diversas políticas sociales por parte de los estados nacionales deben ser comprendidas en el contexto de los modelos generales de desarrollo introducidos. Si bien existe una considerable variación entre países, en su mayor parte, entre los años 1930 y 1960, los gobiernos latinoamericanos promovieron formas de industrialización a través de políticas de comercio proteccionistas y la sustitución de las importaciones por bienes producidos localmente (conocida como ISI).

Estas acciones privilegiaron y protegieron el crecimiento de un sector industrial nacional y los mercados internos, y motivaron la creación de grupos de interés urbanos conformados por miembros de la clase trabajadora (y media) interesados en promover diversas formas de servicios sociales (Huber 1996: 144). En este sentido, la expansión de los sistemas públicos de salud y educación permitió una mayor cobertura y conllevó un control y una administración centralizados. Incluso hoy en día, tras el neoliberalismo, los servicios de educación y salud brindados por entidades privadas cubren tan solo un segmento reducido del total de la población en la mayoría de los países. En este último caso, sin embargo, la Iglesia

⁴ Estos argumentos son planteados por Thompson y Landim (1998), pero cuestionados por Forment (2003).

Católica continúa siendo el socio privilegiado del Estado en la administración de servicios para los pobres.

La élite económica y social

Si el Estado y la Iglesia dominaron el ámbito de la asistencia social, ¿cuál ha sido el papel de las élites económicas y sociales de la región? La participación de los ricos en entidades caritativas durante el gobierno colonial y durante buena parte del período independiente se caracterizó por un estilo paternalista inspirado en motivaciones religiosas e interés propio. Las sociedades de beneficencia pública fueron una forma importante de participación privada en la asistencia social, en la que conspicuos miembros de las clases altas administraron la provisión de varios servicios sociales (Portocarrero *et al.* 2000: 233-235). Posteriormente, durante el período ISI, los sectores modernizadores de la burguesía se convirtieron en la fuerza detrás de la creación de nuevas universidades privadas, instituciones técnicas y fundaciones destinadas a promover el desarrollo nacional⁵. Alentadas por la Alianza para el Progreso, auspiciada por los Estados Unidos, en algunos casos estas iniciativas del sector privado también incluyeron diversas campañas en beneficio de los sectores más pobres y excluidos de la población. Sin embargo, en sociedades marcadas por la discriminación y la exclusión social de larga data, la generosidad de la élite no siempre se extendió a la aceptación del sufragio universal y los derechos ciudadanos plenos para toda la población.

Migrantes e inmigrantes

A fines del siglo XIX y principios del XX, dos tendencias tuvieron un impacto significativo tanto en la sociedad civil como en la filantropía de esta región: nuevas olas de inmigrantes provenientes de Europa y Asia, y un acelerado flujo de migrantes desde las áreas rurales hacia las ciudades. Escapando de la pobreza económica y de la persecución política o étnica, olas de italianos, españoles, chinos y japoneses, así como cantidades importantes de judíos europeos, arribaron a América Latina. Cada grupo de inmigrantes estableció diversos tipos de sociedades de ayuda mutua, escuelas, hospitales y organizaciones de caridad, con el propósito de proveer asistencia colectiva y preservar sus tradiciones culturales. Los inmigrantes europeos también alentaron la creación de sindicatos y de partidos políticos de masas en la región.

⁵ Por ejemplo, en 1961, fue creada la Fundación Carvajal en Colombia (Rojas 2003). En el Perú, la Universidad del Pacífico también fue fundada en este período (1962), junto con varios institutos educativos sostenidos por la comunidad empresarial con el propósito de formar líderes nacionales con capacidades técnicas y responsabilidad social.

Tradiciones políticas liberales débiles

Otro factor que incide sobre la naturaleza de la filantropía es la debilidad de la tradición política liberal en esta región. Si bien los países latinoamericanos difieren en sus historias políticas, y a pesar de que en algunas sociedades florecieron tempranamente formas limitadas de democracia, los regímenes autoritarios y populistas han sido la vía predominante para el ejercicio del poder estatal. Estos tipos de regímenes han tendido a combinar la creación o cooptación de organizaciones sociales oficialmente autorizadas, con la represión directa o el control indirecto de formas más autónomas de asociación cívica. En algunos casos, estos regímenes han logrado importantes avances en la distribución del ingreso y los beneficios de la asistencia social, especialmente dirigidos hacia los grupos de trabajadores y profesionales urbanos mejor organizados (el peronismo en la Argentina y el Partido Revolucionario Institucional [PRI] en México son casos pertinentes). Sin embargo, estos esquemas también involucraron una estricta regulación estatal de la sociedad, así como la vigencia de niveles parciales de ciudadanía política e inclusión social, y escasos incentivos —o la sospecha abierta— para las iniciativas filantrópicas ajenas a un estrecho ámbito religioso.

El papel de la cooperación internacional

Entre los años 1960 y 1980, surgió una ola de nuevas dictaduras militares en Sudamérica, caracterizadas no solo por la supresión radical de los levantamientos populares y de los grupos armados de oposición, sino también por sus proyectos modernizadores para el desarrollo y la reforma del Estado. En este contexto, en algunos países —incluidos Brasil y Chile—, surgieron también nuevas organizaciones para la defensa de los derechos humanos y la justicia social, que contaron con el considerable apoyo de las autoridades de la Iglesia Católica, y estuvieron en abierta confrontación con los regímenes autoritarios. La existencia de la ayuda humanitaria internacional y de apoyo para el desarrollo fue también esencial para sostener estas actividades, dado que en muchos casos la élite filantrópica local apoyaba estos regímenes y miró hacia otra parte durante los peores períodos de la violencia estatal.

Es importante resaltar el papel jugado por las agencias religiosas internacionales de diferentes denominaciones, tales como *Catholic Relief Services*, *Misereor*, *World Relief* y *World Vision* (estas dos últimas protestantes), y el Consejo Mundial de Iglesias (Fleet y Smith 1997, Smith 1982). La Fundación Ford, la Inter-American Foundation y diversos donantes europeos brindaron una significativa ayuda internacional a los refugiados y víctimas de las dictaduras militares durante la década de 1970 y 1980. A finales de la década de 1980, con el retorno de los gobiernos civiles en la mayor parte de la región, los donantes internacionales continuaron siendo una fuente fundamental de apoyo para aquellas organizaciones de la sociedad civil que defendieron la consolidación y expansión de la democracia, la justicia social para los pobres, y la extensión de iguales derechos y oportunidades para las mujeres, minorías étnicas y otros grupos excluidos. Con escasas excepciones, en su mayoría, estos fueron obje-

tivos para los que la élite económica no estaba preparada, y frente a los cuales la mayoría de donantes nacionales mantenían una prudente distancia. Según Fleet y Smith (1997), la ayuda internacional continuó siendo una fuente clave de apoyo para los programas sociales auspiciados por la Iglesia Católica en América Latina desde la década de 1980 en adelante, sustituyendo o complementando los subsidios públicos disponibles.

Por lo tanto, a medida que empezaba la década de 1990, el panorama de la filantropía latinoamericana incluía a una variedad de actores y formas institucionales que iban desde la caridad religiosa tradicional hasta nuevas formas de solidaridad y apoyo por la justicia social. Asimismo, fue evidente la persistencia del Estado central como el principal proveedor de los servicios básicos, el papel de la Iglesia Católica como el aliado privilegiado del Estado en varias tareas sociales, y una todavía incipiente presencia de las élites privadas en la esfera de la filantropía.

II. LA FILANTROPÍA CONTEMPORÁNEA: CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

¿Qué es lo distintivo de la filantropía en América Latina hoy en día? ¿Cuánta filantropía organizada existe, y cuáles son sus orígenes, objetivos y formas institucionales? Para tratar de responder estas preguntas, podemos partir de varias encuestas nacionales de línea de base de donación y voluntariado de personas en Argentina, Chile, Perú y Brasil (los capítulos de Portocarrero y Landim en este libro se basan en estos dos últimos estudios). Igualmente, bajo los auspicios del *Comparative Nonprofit Sector Project* de la Universidad Johns Hopkins, equipos de investigación en Argentina, Brasil, Colombia, Perú y México produjeron una serie de estudios básicos acerca del sector sin fines de lucro. Empleando el año 1995 como año base, estos estudios analizaron la historia, el marco legal, la concentración, los ingresos, los gastos y el impacto de las principales formas de organizaciones sin fines de lucro en cada uno de estos países (Salamon *et al.* 1999). Más aún, tal como se demuestra en otros capítulos de este libro, ahora existen mapeos y estudios de caso de fundaciones y de la filantropía empresarial en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y México, que emplean diversas muestras y metodologías de investigación.

Si bien se ha producido un creciente volumen de información acerca de estos fenómenos, todavía resulta raro encontrar datos que se actualicen de manera regular, o que sean verdaderamente comparables entre países. De manera similar, existen pocos estimados confiables del monto real de las donaciones privadas realizadas en un determinado país y año, o de la magnitud de los recursos invertidos en los programas filantrópicos; tampoco contamos con líneas de base que nos permitan confirmar si las donaciones de diverso tipo han aumentado o disminuido a lo largo del tiempo. Existe escasa información disponible con la que se pueda evaluar la orientación o el impacto de la filantropía en áreas específicas, o examinar las dinámicas de las relaciones existentes entre los donantes y los beneficiarios.

A pesar de estas limitaciones, es posible identificar algunas tendencias y características básicas en las investigaciones existentes, entre las que se incluyen las siguientes:

- La Iglesia Católica sigue jugando un papel importante virtualmente en todas las formas de filantropía, aunque su influencia histórica parece haber disminuido en comparación con épocas pasadas.
- Al mismo tiempo, durante la última década se ha dado un significativo aumento de la filantropía secular organizada, y especialmente en el número de nuevas fundaciones e iniciativas de donación empresarial directa.
- La filantropía empresarial parece ser la forma más difundida y de más rápido crecimiento en la región en años recientes. La filantropía comunitaria organizada también se ha expandido en varios países, si bien su alcance a través de la región permanece limitado.
- En términos de fundaciones, existe una gran heterogeneidad detrás de esta figura legal a lo largo de toda la región, pero hasta la fecha hemos identificado muy pocas que sean privadas, autónomas en su gestión, y que posean un fondo patrimonial o alguna fuente permanente de ingresos. Por ejemplo, sobre la base de datos confiables disponibles para siete países, hemos identificado 346 fundaciones que satisfacen estos criterios.
- De este último grupo de fundaciones, la mayoría (76%) realiza donaciones a terceros como parte de sus actividades. No obstante, la mayoría tiende a identificarse como actores antes que como donantes, y su manejo directo de los programas o proyectos tiende a exceder sus donaciones en términos de los montos de dinero y tiempo del personal invertido.
- La caridad y la afirmación de la fe religiosa permanecen como las motivaciones que están detrás de la mayor parte de la filantropía individual registrada en la región y de una porción considerable de las donaciones institucionales. Si bien no pretenden explícitamente encarar las raíces de la pobreza y la injusticia, no debe subestimarse la capacidad de tal actividad para conducir una transformación social más amplia.
- La educación y la capacitación parecen ser las prioridades de la mayoría de las fundaciones privadas y de los programas empresariales de donación en la región, si bien su filantropía está también dirigida hacia los servicios sociales, el desarrollo comunitario, la promoción de las artes y la cultura, y la protección del medio ambiente.

- La niñez y la juventud son los beneficiarios declarados de la mayor parte de la filantropía organizada, seguidos por los pobres y vulnerables en general, y por los residentes de áreas geográficas específicas.
- En la práctica, sin embargo, gran parte de la nueva filantropía en esta región no tiene un impacto distributivo progresivo. Una porción importante permanece concentrada en las grandes ciudades, en los sectores mejor organizados de la sociedad, y/o dentro de las comunidades de clase media o alta, reforzando antes que reduciendo las grandes brechas sociales en esta región.
- Unas cuantas fundaciones y donantes empresariales han desarrollado programas que tienen el propósito de fortalecer a otras organizaciones de la sociedad civil, y han sumado fuerzas para promover un clima más favorable para el sector sin fines de lucro como un todo. No obstante, muy pocas de ellas apoyan los derechos humanos y las libertades civiles, o promueven la democracia como sistema político.

La caridad religiosa y el cambio social

En medio de las dramáticas crisis y transformaciones sociales experimentadas por la mayor parte de América Latina, la función social de la Iglesia Católica sigue siendo una de las características más visibles del panorama filantrópico regional. Las parroquias locales, las escuelas parroquiales y las organizaciones caritativas siguen siendo los principales beneficiarios de las donaciones individuales y del trabajo voluntario, como también las diversas formas de subsidio público y de donaciones organizadas⁶.

Entre estas entidades, las organizaciones de asistencia social de inspiración católica permanecen entre las más grandes iniciativas filantrópicas en la región, tanto en términos de su base de recursos como de su alcance geográfico y social. Un ejemplo es la Nacional Monte de Piedad (NMP) en México, una organización fundada hace 228 años que contribuye aproximadamente con el 40% del valor total de todas las donaciones hechas por fundaciones privadas en el país, y atiende a más de 8 millones de personas al año a través de sus filiales en toda la nación⁷. Otro ejemplo es la *Irmandades da Misericórdia* en Brasil, un

⁶ En el Perú, por ejemplo, la mayor parte del trabajo voluntario es realizado a través de instituciones religiosas, seguidas por las organizaciones que proveen desarrollo comunitario, vivienda y servicios sociales (Portocarrero *et al.* 2002).

⁷ La Nacional Monte de Piedad opera casas de empeño que otorgan préstamos a bajas tasas de interés, y realiza donaciones a más de 1.000 organizaciones caritativas que atienden las necesidades de los niños y adultos que se encuentran en situación de pobreza, enfermedad o abandono. El ingreso total informado por NMP en el 2001 fue de 8.000 millones de pesos, y a lo largo de los últimos siete años ha informado de donaciones por un monto de 16.000 millones de pesos, una cifra sin precedentes en la filantropía mexicana. Véase <http://dns.montepiedad.com.mx> y Natal (2002).

legado colonial que, según Thompson y Landim, sigue siendo un símbolo preeminente de la filantropía en ese país (Thompson y Landim 1998)⁸.

De origen más reciente es el Hogar de Cristo en Chile, fundado en 1944 por el padre Alberto Hurtado, y su contraparte peruana, fundada en 1995⁹. En el 2001, el Hogar de Cristo en Chile ofreció 848 programas sociales que atendieron a más de 28.000 individuos necesitados, y movilizaron 112.000 voluntarios y 568.327 miembros donantes. En ese mismo año, las cuotas de los miembros y los ingresos autogenerados proporcionaron el 76% del ingreso total de esta institución (Erlick 2002). Además de su amplia cobertura, el Hogar profesa una visión del desarrollo que va más allá de la caridad tradicional, enfatizando la educación y el entrenamiento laboral como herramientas para el empoderamiento comunitario.

Algunos prominentes analistas de la sociedad civil sostienen que las organizaciones de inspiración religiosa no promueven los valores cívicos o la participación ciudadana activa en la esfera pública (Putnam 1993: 107–109; Verba, Lehman Schlozman y Brady 1995: 304, 320–324). Sin embargo, la situación en América Latina desafía, por lo menos parcialmente, tales afirmaciones. Si bien la Iglesia se caracteriza ciertamente por un énfasis en la jerarquía y la obediencia a la autoridad eclesiástica, diversas tendencias del catolicismo en América Latina hoy en día tienen expresiones institucionales que forman parte de una sociedad civil más amplia, y tienen fuertes dimensiones políticas y cívicas (Marzal 2002). La organización Fe y Alegría, por ejemplo, es una red de escuelas de amplitud regional situadas en comunidades de bajos ingresos que está afiliada a la Orden Jesuita, y promueve la participación activa de los vecinos, padres de familia y niños en la administración de sus escuelas locales (Portocarrero *et al.* 2002: 312–328). Muchas de las principales organizaciones de derechos humanos de la región mantienen también vínculos activos con la Iglesia Católica.

Al mismo tiempo, es importante resaltar la diversidad de denominaciones y organizaciones religiosas que operan en la región hoy en día, incluidas varias ramas del judaísmo, diversos grupos protestantes y evangélicos, nuevos y tradicionales, e inclusive pequeñas comunidades musulmanas. Las iniciativas filantrópicas de estos grupos se han expandido considerablemente, y disfrutan de una gran tolerancia tanto de parte de la Iglesia Católica como del Estado en comparación con tiempos pasados. La disposición de las personas de diferentes denominaciones religiosas para sumar esfuerzos entre sí, y como organizaciones seculares de la sociedad civil, se refleja en muchas iniciativas, incluidos el movimiento de derechos humanos del Perú, la campaña contra el hambre en Brasil, y la movilización de respuestas humanitarias ante las crisis económicas argentinas. Mientras tanto, en el ámbito de la

⁸ Véase www.santacasa.tche.br/y Russell-Wood, A.J.R., Fidalgo e *Philanthropics: a Santa Casa da Misericórdia da Bahia, 1550–1755*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981; citado en Medeiros Peliano, Beghin y de Oliveira Neto (2002). Estas hermandades son sostenidas por los miembros y donaciones de terceras partes, así como por el cobro de tarifas por los servicios que prestan.

⁹ Para más información sobre el Hogar de Cristo peruano, véase Acha (2003: 125–189).

cooperación internacional, las organizaciones tradicionales de alivio tales como *Catholic Relief Services* han ampliado su trabajo para incluir una nueva concentración en el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la justicia social, incluido el empoderamiento de las comunidades de bajos ingresos a las que han atendido desde hace largo tiempo.

Sin embargo, existen todavía pocos datos 'duros' disponibles en América Latina referidos a la mayoría de programas sociales de las iglesias y de inspiración religiosa que actualmente están en operación. Mientras que las organizaciones más grandes, financiadas desde el extranjero, están sujetas a cierto nivel de regulación y escrutinio público, este no es el caso de la mayoría de parroquias, escuelas parroquiales y otras esferas de la vida religiosa. Dos estudios recientes sugieren que si bien la Iglesia sigue siendo la receptora privilegiada de los recursos y la confianza de la mayoría de ciudadanos, la entrega de limosnas y otras donaciones de los fieles a la Iglesia no son suficientes para sostener los costos operativos de la mayoría de parroquias y cubrir otros gastos sociales (Fleet y Smith 1997). En el Perú, estimados recientes sugieren que el papel de la Iglesia como proveedora de servicios sociales también ha disminuido, y que llega a menos del 1% de hogares a través de sus programas de educación, salud y asistencia alimentaria (Portocarrero, Cueva y Portugal 2005).

La esfera empresarial: la filantropía y la responsabilidad social

A lo largo de la última década, el monto más grande de recursos para la filantropía organizada en América Latina provino del mundo empresarial. Encuestas realizadas en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Colombia muestran que entre el 80% y el 95% de las empresas más grandes practican algún tipo de filantropía directa, incluidas las donaciones en efectivo o especies, los programas de trabajo voluntario y la conducción directa de programas sociales. Estudios realizados en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú revelan también que las empresas privadas y sus fundadores o gerentes generales son los principales promotores de las nuevas fundaciones en la región. Organizaciones tales como Forum Empresa (vinculada a la organización estadounidense *Business for Social Responsibility*) y RedeAmérica (asociada con la *Interamerican Foundation*) promueven la coordinación de esfuerzos de RSE en el ámbito nacional y un mayor liderazgo empresarial en la supervisión de los programas y proyectos sociales (Villar 2003, Agüero en este volumen).

El sector empresarial en Brasil es particularmente interesante. Según una encuesta conducida en el 2000 por el *Instituto de Pesquisa Economica Aplicada* (IPEA), los gastos empresariales para proyectos sociales en Brasil fueron estimados en US\$2.00 millones, lo que representa el 4% del PIB para ese año (De Avelar 2002). En términos absolutos, esto representa el 25% del monto gastado por las empresas estadounidenses en proyectos similares y, en términos relativos, esta cifra es cuatro veces más grande que los gastos similares de las empresas de Estados Unidos (Smith 2003). Más aún, dos de cada tres empresas de la acaudalada región del sudeste informan que realizan inversiones sociales, y más de un tercio también promueve programas de empleo voluntario (De Avelar 2002, Raposo 2002).

¿Cómo podemos explicar esta actividad? Varios autores en este libro encaran esta pregunta, y la mayoría de analistas tiende a citar factores que yacen más allá de las paredes de las empresas. En particular, la transición a la democracia en Brasil desencadenó un incremento tanto de las demandas sociales como de las presiones sobre la élite, al mismo tiempo que alentó nuevos movimientos sociales. Tal como se vio en Porto Alegre y en otros lugares, los movimientos sociales y las ONG han jugado un papel fundamental en la demanda de soluciones para el hambre, la pobreza y la corrupción, tanto ante el gobierno como ante las empresas.

Tales soluciones son requeridas con urgencia. Si bien la economía brasileña creció en la década de 1990, los resultados no ‘gotearon’ mucho. Hoy en día, cerca de 60 millones de personas –aproximadamente un tercio de la población– viven en situación de pobreza –una cifra que duplica la de México–, y 23 millones viven en situación de extrema pobreza, entendida como la incapacidad de la persona de alimentarse adecuadamente. Brasil sigue siendo también uno de los países más desiguales del mundo, donde el 10% más rico de la población absorbe más de la mitad del ingreso nacional, y el 10% más pobre vive con menos del 3,6% (Medeiros Peliano, Beghin y de Oliviera Neto 2003). Para muchos brasileños, incluida una nueva generación de líderes empresariales, esta es una situación insostenible que los ha impulsado a destinar un mayor porcentaje del ingreso empresarial a la inversión social. También se han visto alentados a proceder así por los gobiernos de Cardoso y Lula, y por intermediarios privados tales como el Instituto Ethos –una organización de empresas asociadas–, y por GIFE, una asociación de donantes.

Durante la última década, los empresarios –la mayor parte de ellos todavía *son* hombres– también han asumido un mayor liderazgo social y filantrópico en Argentina, Colombia, México, Venezuela y en algunos países centroamericanos, ya sea creando nuevas fundaciones o asumiendo responsabilidades de política social. Estas tendencias reflejan cambios más amplios en la relación existente entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Si bien estos cambios varían entre países, la nueva visibilidad de la filantropía empresarial no puede ser comprendida fuera del contexto económico y político en medio del cual ha surgido.

Las fundaciones privadas en América Latina

La filantropía directa conducida por las grandes empresas es un fenómeno que tiene viejas raíces en América Latina, mientras que la creación de fundaciones independientes es una tendencia más reciente en la mayoría de países. No obstante, es importante resaltar que no existe una única definición respecto a qué constituye una ‘fundación’ en América Latina, lo que complica la recolección de datos comparativos sobre este sector en su conjunto. En muchos países no existe una distinción práctica entre fundaciones y otras organizaciones sin fines de lucro, o entre aquellas que son independientes en términos financieros y aquellas que dependen de otras entidades para el apoyo financiero y la gestión (incluidas las empresas matrices, iglesias, partidos políticos y el propio Estado).

Para los propósitos de este capítulo, hemos intentado identificar, de manera preliminar, las fundaciones que comparten tres características básicas: 1) son claramente privadas y sin fines de lucro; 2) son autónomas en términos legales; y, 3) se dedican a objetivos caritativos o sociales, ya sea mediante la conducción directa de los programas, las donaciones a terceros, o una combinación de ambos.

Sobre la base de la información disponible para siete países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y México), encontramos 346 fundaciones que satisfacen los criterios antes mencionados, una cifra pequeña si se tiene en cuenta la población agregada de estos países (ver cuadro 1). La evidencia señala que la mayoría de estas fundaciones fueron creadas durante la década de 1990 con fondos o bienes proporcionados por las empresas privadas o líderes empresariales individuales, y que son seculares en términos de estar legalmente separadas de cualquier iglesia.

Cuadro 1

FUNDACIONES LATINOAMERICANAS—DATOS PRELIMINARES¹

País	Total	Privadas/ autónomas	Realizan donaciones	Áreas prioritarias
Argentina ²	85	66	66	Educación y capacitación, salud, artes y cultura
Brasil	6.000 ³	67 ⁴	49 ⁵	Educación, artes y cultura, ciudadanía, derechos humanos
Chile ⁶	971	42	38	Educación y capacitación, salud, artes y cultura
Colombia	122 ⁷	111	16 ⁸	Educación, medioambiente, desarrollo, artes y cultura, salud
Ecuador	n.d.	n.d.	21 ⁹	Educación, desarrollo comunitario, salud
México	703 ¹⁰	n.d.	74 ¹¹	Educación y capacitación, desarrollo comunitario, salud
Perú ¹²	127	60	n.d.	Servicios sociales, educación, investigación, cultura, salud
Totales	8.008	346	264	

1. Este cuadro es un esfuerzo tentativo para estimar el número de fundaciones privadas, legalmente autónomas, de América Latina. Las fuentes son diversas y no son plenamente comparables.

2. Estos resultados se basan en la información proporcionada por Verónica Aftalión, del Grupo de Fundaciones, y por el Grupo Tercer Sector. Los datos corresponden al 2003.

3. Sobre la base del número de fundaciones que actualmente están registradas en el Centro Brasileño de Fundaciones, información proporcionada por Rebecca Raposo.

4. 55 fundaciones (e institutos) asociadas con el Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE) en el 2003, más 12 citadas por Turitz y Winder (en este volumen) que no están afiliadas a GIFE. La encuesta de Turitz y Winder fue realizada durante los años 2000 y 2001.

5. 31 fundaciones identificadas por Turitz y Winder (en este volumen), más 18 asociadas con GIFE que hacen donaciones y que no fueron incluidas entre las anteriores.

6. Teixidó y Chavarri (2001). El número total de fundaciones identificadas es de 971. Una muestra de 94 fundaciones fue encuestada en detalle entre el 2000 y el 2001. A partir de esta encuesta, 42 fueron identificadas como privadas / autónomas y 38 fundaciones que otorgan donaciones.

7. 94 fundaciones mencionadas por Rojas y Morales (1999), más 28 identificadas a través de Internet.

8. Han sido incluidas solo aquellas fundaciones que declaran públicamente que realizan donaciones, de acuerdo con sus informes anuales o en sus páginas web.

9. Turitz y Winder (en este volumen). La encuesta fue realizada durante los años 2000 y 2001.

10. Esta información corresponde al Directorio de Instituciones Filantrópicas, disponible en www.cemefi.org.

11. Turitz y Winder (en este volumen). La encuesta fue realizada durante los años 2000 y 2001. Según Natal (2002: 21) podrían existir más de mil fundaciones que realizan donaciones.

12. Portocarrero *et al.* (2002). La información corresponde a 1998.

El perfil de las fundaciones varía de país a país, un resultado que se explica, de un lado, por la disponibilidad relativa de datos y, de otro, por la existencia de otras tendencias. Por ejemplo, en Brasil, un país con una población de más de 180 millones de habitantes, existen muy pocas fundaciones que otorgan donaciones (identificamos solo 49); la mayoría fueron creadas en la década pasada y no poseen un fondo patrimonial o activos que generen un ingreso significativo. Sus donaciones anuales estimadas se encuentran por debajo de los US\$70 millones en total, cifra muy inferior al estimado de US\$2.300 millones de inversión social realizada directamente por las empresas privadas en ese país. En contraste, Turitz y Winder señalan en este volumen que en México existen más fundaciones donantes, y una mayor diversidad de modalidades, incluidas las organizaciones empresariales, comunitarias y familiares. No obstante, México es similar en términos de que cuenta con muy pocas fundaciones que posean fondos patrimoniales u otro tipo de activos permanentes. Más aún, según estudios recientes, un estimado del 40% del monto total de donaciones realizadas por fundaciones privadas en México es todavía entregado por una organización, la antes mencionada Nacional Monte de Piedad (Natal 2002: 45 y 50).

Es claro que la ayuda internacional ha jugado un papel en la evolución de la filantropía organizada en América Latina, particularmente en la promoción de fundaciones y redes de donación durante la última década. En particular, algunas de las grandes fundaciones norteamericanas han tratado de crear contrapartes locales siguiendo su propio modelo pero, tal como Letts enfatiza en este volumen, las fundaciones en esta región tienden a tener características que las distinguen de sus contrapartes norteamericanas, o por lo menos de las grandes fundaciones a las que aspiran emular.

Ante todo, si bien el 76% de las fundaciones identificadas realiza donaciones a terceros, la mayoría también opera sus propios programas y proyectos, y parece destinar una gran porción de sus recursos a estos últimos. Más aún, la mayoría parece identificarse como actores en un campo dado o causa, antes que como donantes *per se*. Esto se diferencia de la experiencia de los Estados Unidos, donde solo unas cuantas fundaciones ejecutan sus propios programas y la mayoría prefiere desempeñar un papel indirecto en la promoción del cambio social mediante los esfuerzos de sus donatarios. Sin embargo, Letts señala que esto está más cerca de la experiencia europea donde las fundaciones que operan proyectos y programas también son prominentes.

Para muchos líderes de la sociedad civil latinoamericana, la escasez de fundaciones locales que otorgan donaciones representa un serio problema, dada la necesidad crónica de recursos de parte de las ONG y las organizaciones comunitarias existentes (Turitz y Winder, en este volumen). Algunos también ven esto como un indicador de la persistente desconfianza de las élites económicas y sociales con respecto al resto de la sociedad civil. No obstante, tal como también señala Letts, tanto la donación como la operación de programas pueden ser mecanismos para promover el cambio social. Cuando una fundación cuen-

ta con recursos estables y un liderazgo dinámico, se puede comprometer con la operación de iniciativas más innovadoras, garantizar la sostenibilidad a lo largo del tiempo, y asumir riesgos mientras que protege a la organización del desgaste que se deriva de la permanente recaudación de fondos. Los líderes empresariales y de fundaciones que están directamente involucrados en una determinada causa también podrían experimentar una transformación en su propia comprensión de los problemas que ellos pretenden resolver. Tal cambio en la conciencia de la élite también es necesario para un cambio duradero en esta región. Más aún, las fundaciones que operan en esta región no siempre actúan solas, y un creciente número de ellas ejecuta iniciativas en forma conjunta con organizaciones comunitarias y gobiernos locales.

Por supuesto, la capacidad de las fundaciones para tener un impacto en la sociedad también está relacionada con su estabilidad económica y autonomía administrativa, y ambas condiciones son débiles en América Latina. La mayoría de las fundaciones de la región carece de fondos patrimoniales y otras fuentes de ingreso permanente. En América Latina, hoy en día, pocas personas destinan sus fortunas personales a la filantropía, e inclusive un número menor crea fundaciones. Tal como se examina con más detalle en los capítulos de Turitz y Winder, e Irarrázaval y Guzmán, la ausencia de fondos podría estar asociada, por lo menos en parte, a la falta de incentivos fiscales. Pocos países tienen impuestos a la herencia y muchos tienen fuertes desincentivos para extender las herencias más allá de los herederos directos. Más aún, existe la percepción general de que los recursos filantrópicos deben ser usados para encarar las urgentes necesidades sociales de hoy en día, antes que posponer su empleo para el futuro.

Sin embargo, es importante añadir que la línea que separa lo que pertenece a una empresa de lo que pertenece a la familia que la creó, es algo especialmente ambiguo en la región. Los individuos y las familias que establecen fundaciones con frecuencia son los dueños mayoritarios de la empresa auspiciadora y, por lo tanto, la decisión de donar parte del ingreso empresarial deviene en una cuestión altamente personal. No obstante, la dependencia de las ganancias anuales de la empresa, o de las alzas y bajas de un sector dado de la economía, crea varias restricciones que pueden afectar el desempeño de la fundación. Mientras tanto, aquellas fundaciones que no cuentan con un ingreso autogenerado, ni con transferencias regulares de un auspiciador empresarial, deben dedicar considerable energía a la recaudación de fondos. Esto puede crear una situación en la que las fundaciones entren en competencia con las propias ONG y las organizaciones comunitarias a las que pretenden apoyar.

III. FILANTROPÍA, SOCIEDAD CIVIL Y CAMBIO SOCIAL

Christopher Harris de la Fundación Ford afirma que «la filantropía organizada desempeña un papel crucial en la promoción de una sociedad civil saludable, sostenible y democrática

–no solo apoyando a organizaciones individuales de la sociedad civil sino también construyendo bases sociales para el pluralismo, la participación cívica, la equidad y la justicia social» (Harris 2003: 47). Muchos promotores de la nueva filantropía en América Latina comparten esta visión; sin embargo, si se observa la práctica actual en la región, es importante preguntar cuántos donantes trabajan realmente por estos objetivos. En términos más específicos, ¿a dónde va su tiempo y dinero?

La caridad y los servicios sociales

El apoyo directo a los individuos vulnerables sigue siendo el destino de la mayor parte de la filantropía individual y una parte considerable de la filantropía organizada en América Latina. Alimentar a los niños hambrientos, atender a los enfermos indigentes, proteger a las madres adolescentes o ayudar a las víctimas de la violencia o de los desastres naturales son actos fundamentales de solidaridad humana. Tal como se mencionó anteriormente, las parroquias y las obras de caridad asociadas con la Iglesia Católica continúan siendo importantes beneficiarias tanto de las donaciones como del trabajo voluntario.

Si bien la mayor parte de esta ayuda no se propone encarar las causas subyacentes de la pobreza y la injusticia, no debemos subestimar su importancia en el desarrollo del sector filantrópico y la social civil en general. Arrom nos recuerda esto en su capítulo acerca del catolicismo social del siglo XIX en México. Hoy en día, según Letts, las contribuciones caritativas tienden a ser el primer paso para un donante quien, a través de estas experiencias, se involucra cada vez más en un determinado problema o sector social, y, en consecuencia, podría ampliar la magnitud e impacto de su participación. Adicionalmente, estos donantes le dan visibilidad a la importancia de las prácticas de solidaridad, y podrían participar en alianzas más amplias para consolidar un tercer sector en sus sociedades. Algo similar puede decirse en relación con los donantes que tienen motivaciones religiosas y cuyas expresiones de fe, en una serie de casos, involucran un fuerte compromiso por el desarrollo sostenible y el empoderamiento de los propios beneficiarios.

Existen varios ejemplos de la capacidad transformadora del así llamado *asistencialismo* o asistencia caritativa básica en América Latina, tal como la masiva movilización de esfuerzos de apoyo y solidaridad en respuesta al terremoto de 1985 en México. Enfrentadas a las limitaciones del Estado para dar respuesta al desastre y a las necesidades urgentes de una población devastada, esta causa proporcionó a una diversidad de organizaciones de la sociedad civil tanto energía como visibilidad, incluidas las nuevas fundaciones que más tarde contribuyeron a un esfuerzo más amplio de democratización (Natal 2002). Brasil brinda otro ejemplo. Las estadísticas por sí solas muestran que la mayor parte de las donaciones empresariales en este país (54%) involucra la asistencia caritativa directa, y es la ayuda alimentaria la más significativa. La distribución de alimentos a los pobres constituye la forma más tradicional de caridad y, en general, esta práctica no empodera al beneficiario individual para que

supere su condición. Sin embargo, la Campaña Contra el Hambre, iniciada en 1993 por Herbert de Souza (Betinho) con el apoyo de varias ONG, movilizó a numerosos líderes empresariales y a donantes tradicionales, quienes posteriormente participaron en otras iniciativas a favor de la democracia y por una transformación social más amplia.

Educación y capacitación

Entre las fundaciones recientemente creadas, la educación sobresale claramente como la principal prioridad de los programas. Turitz y Winder señalan que la mayoría de entidades donantes en Brasil, México y Ecuador apoyan a la educación; y otros estudios nacionales en toda la región comparten esta observación. La preferencia por la educación representa un paso adelante en el avance de una filantropía que pueda estar orientada hacia el desarrollo y el cambio social. Los donantes, los gobiernos y las agencias internacionales generalmente consideran que la educación es la clave tanto del desarrollo económico como del mejoramiento del bienestar social, y los líderes empresariales también tienden a favorecer la creación de una fuerza laboral más educada y calificada. Tal como Turitz y Winder observan, la educación también representa una inversión política de bajo riesgo relativo para los donantes en contextos altamente politizados, y, tal como Irarrázaval y Guzmán muestran, varios gobiernos en la región ofrecen incentivos tributarios especiales para las donaciones privadas al sector educación.

No obstante, los expertos en reforma educativa en América Latina han expresado serias preocupaciones acerca del impacto de los esfuerzos privados para mejorar la educación pública y reducir la injusticia social (Reimers 2001). Hoy en día, el desafío de la reforma educativa en América Latina es la desigualdad. ¿Cómo podemos cerrar la brecha entre la calidad de la educación recibida por una minoría privilegiada y globalizada, y la deficiente educación recibida por la mayoría de la población, especialmente por los muy pobres? ¿Cómo podrían canalizarse más eficientemente mayores recursos hacia las escuelas más necesitadas, y cómo podrían estar los maestros de tales escuelas mejor capacitados y motivados? La mayor parte de la filantropía privada en educación no se hace estas preguntas, y una parte importante de ella implica apoyar a las escuelas y universidades privadas que son para la élite, ahondando así la brecha social.

Si bien otra porción de la filantropía educacional está destinada a mejorar las oportunidades educativas de los niños y niñas pobres, o hacia el entrenamiento laboral de jóvenes necesitados, estas actividades tienden a concentrarse en unas cuantas grandes ciudades y a ser conducidas por instituciones pequeñas y dispersas. Tales esfuerzos rara vez son coordinados con las autoridades del sector público, y pocas veces se orientan a lograr un impacto en los grandes sistemas de escuelas públicas que atienden a más del 80% de la población en la mayoría de los países. Adicionalmente, con excepción de Colombia, muy poca filantropía nacional se orienta a apoyar la investigación en políticas públicas o los esfuerzos para incidir en la reforma de la educación pública.

Artes y cultura

Los filántropos latinoamericanos también entregan una parte importante de sus recursos a la cultura y a las artes, incluidos museos y galerías, las orquestas sinfónicas y de ópera, el teatro contemporáneo y el cine nacional. Participan también activamente en la preservación de diversas formas de patrimonio histórico y arqueológico. En una región donde los gobiernos tienen prioridades más urgentes, la filantropía privada ha sido crucial para sostener tales actividades, y en algunos países es alentada a hacerlo a través de incentivos tributarios específicos.

Por supuesto, la mayoría de los acaudalados protectores de las artes no tienen metas de equidad, y el impacto de sus donaciones en este sentido no es progresista. La filantropía cultural en América Latina está en gran medida destinada a las instituciones tradicionales ubicadas en las ciudades-capital, y se dirigió a las iniciativas preferidas por un público de élite. Pocas fundaciones o empresas promueven el arte y la cultura entre las comunidades de bajos ingresos, o en áreas geográficas alejadas de la capital, y en general muestran poco interés en promover las formas menos comerciales de expresión cultural.

Desarrollo comunitario y sostenible

Hoy en día un creciente número de fundaciones en América Latina se centran en el desarrollo y bienestar de una comunidad específica o de un área geográfica. Sus programas varían según las necesidades de esa comunidad, y los procesos de negociación y planificación llevados a cabo entre las diversas partes interesadas van desde la caridad básica y los trabajos públicos, pasando por la promoción del empleo y el acceso al crédito, hasta el fortalecimiento y empoderamiento de la organización comunal *per se*. Si bien las relativamente pocas fundaciones comunitarias en la región operan por naturaleza en ese terreno, un segmento importante de la nueva filantropía empresarial está también orientado hacia estos objetivos.

Durante la última década, el desarrollo comunitario y la protección de largo plazo del medioambiente son las prioridades principales de las fundaciones creadas por las grandes empresas dedicadas a las actividades extractivas, especialmente las empresas mineras y petroleras de la región andina. La creación de tales fundaciones, y las grandes inversiones que las compañías están haciendo para tales propósitos, son principalmente el resultado de nuevas estrategias organizativas y de alianzas entre las comunidades adyacentes y afectadas por tales empresas (Sanborn *et al.* 2005). En términos históricos, tales comunidades han sido las más afectadas por el deterioro del medioambiente, han perdido el acceso a la tierra y al agua, y han visto muy poco de las inmensas ganancias generadas por los *booms* de los minerales y el petróleo. Sin embargo, en años recientes, organizaciones tales como Oxfam, *Catholic Relief Services*, *Environmental Defense*, *The Mountain Institute* y muchas otras han ayudado a las comunidades locales a organizarse, y a abogar por una reglamenta-

ción más efectiva de esas actividades y por una mayor participación en los beneficios producidos. En Bolivia, Colombia, Chile y Perú, las grandes empresas mineras han creado fundaciones para llevar a cabo programas de desarrollo locales y regionales, y para promover el diálogo con las comunidades locales, todo ello como parte de esfuerzos más amplios con el fin de lograr la aceptación social y mejorar sus imágenes empresariales.

La filantropía y la sociedad civil

En principio, la filantropía organizada es una parte esencial del creciente aunque fragmentado panorama asociativo latinoamericano. En el nivel local, las fundaciones comunitarias representan un esfuerzo importante para superar diferencias sociales y culturales a favor de una localidad o población específica. En los ámbitos nacional y regional, las asociaciones de fundaciones y empresas también se identifican como parte de la sociedad civil, participan en redes crecientemente más amplias (tales como el Foro del Sector Social en Argentina), promueven reformas legales y tributarias para beneficio de todo el sector sin fines de lucro, y en ocasiones asumen posiciones de liderazgo para promover la ética y la transparencia dentro del propio sector. Hoy en día, una de las áreas más interesantes de la nueva actividad de las fundaciones involucra esfuerzos para ayudar a fortalecer a otras organizaciones de la sociedad civil, mediante programas de apoyo técnico o de capacitación del personal. La premisa básica es que el mundo empresarial y las grandes fundaciones cuentan con capacidades relevantes que son transferibles y que, por lo tanto, se hallan en la posición de ayudar a mejorar tanto la gerencia como la eficiencia de otras organizaciones. Al respecto, un caso relevante es el de la Fundación Compromiso en Argentina, creada por líderes empresariales para apoyar a los líderes y entidades del sector social. La Fundación Corona en Colombia también cuenta con un programa de construcción de capacidades institucionales para otras organizaciones, y en Brasil una diversidad de fundaciones y empresas trabajan en términos similares.

No obstante, estos procesos son bastante nuevos y representan todavía una práctica minoritaria dentro de la filantropía latinoamericana. Muchos donantes siguen careciendo de un sentido de identificación o de involucramiento significativo con sus beneficiarios, y no suscriben una agenda más amplia de la sociedad civil. Algunos se orientan específicamente hacia la promoción de sus propios intereses empresariales, y básicamente consideran a la filantropía como parte de tal esfuerzo. Las relaciones establecidas entre donantes y beneficiarios tampoco promueven necesariamente la autonomía o el empoderamiento de estos últimos, y con frecuencia reproducen patrones más tradicionales de desigualdad y dependencia entre ricos y pobres. De manera similar, muchos filántropos se encuentran en la posición de establecer relaciones privilegiadas con los gobiernos, lo que los coloca por encima de otros actores de la sociedad civil en términos del acceso al poder y a los recursos públicos. A su vez, sus esfuerzos con frecuencia permanecen fuera del alcance del escrutinio público.

Más allá del apoyo técnico y la solidaridad, ¿cuánto contribuyen las fundaciones y las empresas, en términos financieros, al resto de la sociedad civil? Responder esta pregunta es difícil. En primer lugar, relativamente pocas entidades filantrópicas donan a terceros *per se*, o financian programas en un área de actividad específica a lo largo del tiempo. Más aún, la filantropía nacional proporciona tan solo una pequeña fracción de todo el ingreso de las organizaciones de la sociedad civil. Según los hallazgos del *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, un promedio de aproximadamente 10% del ingreso total de las organizaciones sin fines de lucro en la región provienen de donaciones privadas, incluidas las escuelas y universidades privadas sin fines de lucro, mientras que otro 15% proviene del sector público, y la parte restante –casi el 75%– es autogenerada mediante cuotas de afiliación, cotizaciones y venta de servicios. Si se excluyen las donaciones y préstamos internacionales, el monto total del ingreso de las entidades sin fines de lucro proveniente de la filantropía nacional cae a cifras de un solo dígito en la mayoría de países (Salamon *et al.* 1999). En otras palabras, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina dependen de sus propios recursos, y ni el Estado ni las élites privadas realizan contribuciones financieras importantes para su desarrollo.

Democracia y derechos humanos

Por último, existen unos cuantos donantes nacionales que explícitamente promueven la democracia y los derechos humanos básicos, ya sea a través de programas operados directamente o mediante el apoyo a organizaciones y líderes que asumen estas tareas. Existen también muy pocas entidades nacionales que promueven iguales derechos y oportunidades para las mujeres, o que defienden los derechos sociales y económicos de las comunidades indígenas y nativas, a la gente de ascendencia africana o a otros grupos en situación de desventaja. Con la excepción de una fundación colombiana y unas cuantas entidades en Brasil, pocas fundaciones (y aparentemente ningún donante empresarial) incluyen estos temas en sus agendas. Esto se explica, en parte, por la permanente debilidad de la tradición política liberal entre la élite económica. Si bien las iniciativas para promover la filantropía en América Latina han realizado esfuerzos en este terreno, existe una notable reticencia entre los económicamente poderosos para avanzar más allá de atender las necesidades básicas y apoyar y reconocer los derechos de sus conciudadanos.

Por supuesto, la mayoría de los donantes en las naciones ricas tampoco apoyan los derechos humanos o la democracia, pero existe una minoría importante (y aparentemente en crecimiento) de fundaciones que sí lo hacen. Sin embargo, en América Latina, las organizaciones que defienden los derechos y la democracia siguen dependiendo de estos donantes extranjeros. Esta situación les permite contar con un importante grado de independencia en relación con la interferencia del Estado, pero también perpetúa su vulnerabilidad a los cambios externos en las prioridades de los donantes externos y ante las críticas internas respecto a su legitimidad y responsabilidad de rendir cuentas.

IV. LA FILANTROPÍA, EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Si los filántropos en América Latina han hecho poco por la democracia, ¿qué ha hecho la democracia por ellos? ¿Los nuevos gobiernos democráticos promueven o inhiben la actividad filantrópica? ¿La filantropía privada alienta, o reduce, la responsabilidad del sector público?

Sin duda, la liberalización económica y la democratización política de la década de 1990 alentaron la expansión de la filantropía en buena parte de la región. La presión de los donantes y entidades de crédito internacionales también alentó a muchos gobiernos latinoamericanos a incluir a los donantes locales y a las organizaciones privadas sin fines de lucro en una diversidad de programas del sector público. Tal como retratan los capítulos de Rojas y de De la Maza en este volumen, las fundaciones privadas y los líderes empresariales se han convertido en participantes privilegiados en el diseño, la planificación y la implementación de las políticas sociales.

No obstante, tanto los filántropos como los líderes de las ONG tienden a argumentar que los gobiernos pueden hacer más para alentar las donaciones y promover un ambiente más propicio para el desarrollo institucional del sector sin fines de lucro. En unos cuantos países, existen todavía onerosas restricciones a la libertad de asociación y autonomía de las organizaciones voluntarias, mientras que en otros las autoridades del sector público regulan fuertemente el sector hasta el punto de asfixiar las nuevas iniciativas privadas.

Una preocupación justificada por reducir la evasión tributaria también puede conducir a las autoridades a rechazar cualquier tipo de incentivos tributarios para los donantes privados. Las prácticas clientelistas tradicionales con frecuencia persisten; y los líderes y los partidos políticos clave controlan el uso de los recursos públicos y brindan acceso a ellos a cambio de apoyo partidario. Estas prácticas difícilmente propician el desarrollo de la democracia y la sociedad civil plural, y pueden inhibir la movilización de esos recursos privados que de hecho son complementarios a las importantes prioridades de política pública.

Mientras tanto, desde la perspectiva de los funcionarios elegidos en la región, existen preocupaciones legítimas acerca de cómo actuar cuando la filantropía privada ingresa en terrenos que antes estaban dominados por el Estado o por una iglesia oficial. Se entiende, asimismo, por qué algunos gobiernos, en sus esfuerzos por establecer prioridades en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, establecen controles sobre los programas de asistencia social bajo los auspicios de agencias públicas especializadas, incluso cuando la filantropía podría contribuir efectivamente a tales esfuerzos. Las tendencias generales en la donación privada antes mencionada sugieren que buena parte de ella no está de hecho orientada a alcanzar mejoras significativas en la distribución equitativa de los recursos o en la prestación de servicios a los más necesitados. Más aún, tal como otros autores señalan

en este volumen, los resultados de los experimentos con los incentivos tributarios para promover la donación privada en áreas prioritarias –tales como educación– no han sido muy alentadores.

De manera similar, si bien la corrupción y el ejercicio arbitrario del poder continúan siendo prácticas difundidas en muchos de los nuevos regímenes democráticos de la región, cabe preguntarse si varios programas sociales y de desarrollo serían más transparentes y eficaces si fuesen delegados a ejecutores privados. Si bien existe una preocupación creciente entre las ONG acerca de las cuestiones de legitimidad y la responsabilidad de rendir cuentas, tal como Villar y Brown explican en este volumen, los donantes privados en general no sobresalen por su disposición a someterse al escrutinio público. Y, tal como nos advierte Rojas para el caso colombiano, cuando poderosos actores privados administran fondos y programas públicos, el propio Estado puede perder legitimidad si es que los beneficiarios perciben a dichos programas como donaciones antes que como parte de sus derechos ciudadanos.

Por cierto, existen numerosos casos en América Latina en los que un aumento en la filantropía empresarial e individual está asociado con proyectos políticos conservadores, cuyos objetivos no trabajan a favor de la expansión de la democracia o de la obtención de la justicia social. Inclusive donde este no es el caso de manera explícita, los resultados podrían todavía ser contradictorios en términos de la democratización. En algunos casos, el propio hecho de fortalecer el liderazgo y la autoridad social de ciertos individuos y empresas que ya de por sí son muy poderosos, y ampliarles una relación privilegiada con el Estado, no constituye una expansión de la participación ciudadana o del empoderamiento de las poblaciones excluidas sino, más bien, todo lo contrario.

REFLEXIONES FINALES

La filantropía latinoamericana ha crecido en alcance, escala y ambición en años recientes, intentando encarar una amplia variedad de preocupaciones públicas y privadas. Tal como se ha discutido, buena parte de esta actividad permanece dispersa y relativamente ineficaz para producir un significativo cambio social –y buena parte de ella ni siquiera lo intenta–. No obstante, siguen apareciendo ejemplos alentadores. Existen fundaciones privadas que apoyan la paz en la ensangrentada Colombia, y que libran batallas en contra de la explotación infantil en Brasil. Existen líderes empresariales que abogan por una reforma de las políticas educativas, y que también apoyan a las escuelas pobres y otorgan becas a los jóvenes prometedores. Existen grandes empresas que invierten en el desarrollo a largo plazo –y el empoderamiento político– de las comunidades donde operan. También hallamos a personas acaudaladas que ven más allá de sus entornos familiares inmediatos y proveen de fondos patrimoniales a las organizaciones que buscan cambiar la sociedad a una escala más amplia, y a profesionales de clase media que reúnen sus ahorros para

apoyar las causas en las que creen. Todas estas son excepciones. Sin embargo, a través del estudio y la difusión de tales esfuerzos, podemos identificar las mejores prácticas y extraer lecciones para que otros las sigan.

¿Cómo pueden ser más efectivos tales esfuerzos? La investigación y la práctica en América Latina sugieren que con el fin de fortalecer aquellas iniciativas filantrópicas que buscan cerrar la brecha social, es necesario construir alianzas en las que el sector público pueda participar como un socio activo y legítimo. De manera similar, es indispensable que los donantes acaudalados estén dispuestos a reflexionar acerca de las causas de los problemas sociales que abundan en América Latina, y a buscar una mayor coherencia y eficacia en sus esfuerzos para resolver tales problemas. Es también fundamental fortalecer a otros grupos de la sociedad civil, especialmente entre los pobres y marginados, y convertir a sus miembros en ciudadanos portadores de derechos y responsabilidades, y no solo receptores de caridad. Es solo a través de estos medios que los beneficiarios de la filantropía llegarán a ser socios activos, capaces de hacer oír sus voces en las agendas públicas y de participar en alianzas para cambios duraderos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acha, Elizabeth (2003). «Los guardianes de la caridad: el caso del Hogar de Cristo en el Perú», en Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn (eds.). *De la caridad a la solidaridad: filantropía y voluntariado en el Perú*. Lima: Centro de Investigación del Universidad del Pacífico. Pp. 125-189.
- Berger, Gabriel; Nicolás Duchote y Lorena Reiss (2005). *Filantropía individual en la Argentina: estudio de opiniones, actitudes y comportamiento filantrópico de personas de alto patrimonio*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Chen, Lincoln (2002). «Philanthropy for Global Equity: The Next Wave?», en *ReVista, Harvard Review of Latin America*. Primavera 2002. Boston: Harvard University. Pp 74-75.
- De Avelar, Sonia (2002). «On Corporate Giving and Philanthropy in Brazil: An Overview», en *ReVista, Harvard Review of Latin America*. Primavera 2002. Boston: Harvard University. Pp. 66-69.
- Di Stefano, Roberto *et al.* (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina. 1776-1990*. Buenos Aires: Gadis.
- Erlick, June (2002). «Chile's Hogar de Cristo: Tradition and Modernity», en *ReVista, Harvard Review of Latin America*. Primavera 2002. Pp. 23-24.
- Fleet, Michael y Brian Smith (1997). *The Catholic Church and Democracy in Chile and Peru*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Forment, Carlos (2003). *Democracy in Latin America 1760–1900, Volume I: Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru*. Chicago: University of Chicago Press.
- Harris, Christopher (2003). «Making Grants: The Social Justice Gap», en *Ford Foundation Report*. Verano 2003. Pp. 46-47.
- Huber, Evelyne (1996). «Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models», en Esping-Andersen, Gosta (ed.). *Welfare States in Transition*. Londres: SAGE Publications Ltd.
- Ilchman, Warren F.; Stanley N. Katz y Edward L. Queen II (eds.) (1998). *Philanthropy in the World's Traditions*. Bloomington e Indianapolis: Indiana University Press.

- Marzal, Manuel M. (2002). *Tierra encantada. Tratado de antropología religiosa en América Latina*. Madrid: Editorial Trotta.
- McCarthy, Kathleen D. (2003). *American Creed: Philanthropy and the Rise of Civil Society, 1700–1865*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Medeiros Peliano, Anna Maria T.; Nathalie Beghin y Valdemar de Oliveira Neto (2003). «Philanthropy for Equity: The Brazilian Case». Harvard University. Documento no publicado.
- Natal, Alejandro (2002). *Recursos privados para fines públicos: las instituciones donantes mexicanas*. Ciudad de México: Cemefi, The Synergos Institute y El Colegio Mexiquense.
- Paoli, Maria Célia (2002). «Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil», en Santos, Boaventura de Sousa (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira. Pp. 373-418.
- Portocarrero S., Felipe *et al.* (2002), *Más allá del individualismo: el tercer sector en el Perú*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- (2000). *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero S., Felipe; Hanny Cueva y Andrea Portugal (2005), *La Iglesia Católica como proveedora de servicios sociales: mitos y realidades*. Documento de Trabajo 69. Lima: CIUP.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raposo, Rebecca (2002). «Strengthening Civil Society in Brazil», en *ReVista, Harvard Review of Latin America*. Primavera 2002. Boston: Harvard University. Pp. 70-71.
- Reimers, Fernando (ed.) (2001). *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. Cambridge: Harvard University David Rockefeller Series on Latin American Studies.
- Rojas, Cristina y Gustavo Morales (1999). «Filantropía y cambio social: el caso de las fundaciones empresariales filantrópicas en Colombia». Informe presentado a la Fundación Ford, CCRP.
- Salamon, Lester *et al.* (1999). *Global Civil Society, Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Sanborn, Cynthia (2002). «From Charity to Solidarity? Latin American Philanthropy in Changing Times», en *ReVista: Harvard Review of Latin America*. Primavera 2002. Pp. 3-7.
- Sanborn, Cynthia *et al.* (2005), «Social Justice and Philanthropy in the Andes: Regulating the Extractive Industries». Lima: CIUP. Informe de investigación no publicado. 18 de abril de 2005. Presentado en la conferencia internacional «Financiando el cambio: perspectivas internacionales en la filantropía para la justicia social», Fundación Ford y la City University of New York, 16-20 de mayo de 2005.

- Sanborn, Cynthia y Felipe Portocarrero S. (2004). «La filantropía realmente existente en América Latina», en Fundación PROhumana (ed.). *Los desafíos de las fundaciones donantes en la construcción de capital humano y justicia social*. Santiago de Chile.
- Smith, Brian H. (1982). *Churches as Development Institutions: The Case of Chile 1973-1980*. PONPO Documento de Trabajo 50. Institute for Social and Policy Studies, Yale University.
- Smith, Tony (2003). «A Philanthropy Rush in Corporate Brazil», en *The New York Times*. 30 de marzo.
- Thompson, Andrés (2002). «A Challenge for the Monster: New Directions in Latin America Philanthropy», en *ReVista, Harvard Review of Latin America*. Primavera 2002. Pp. 8-10.
- Thompson, Andrés y Leilah Landim (1998). «Civil Society and Philanthropy in Latin America: From Religious Charity to the Search for Citizenship», en Ilchman, Warren F.; Stanley N. Katz y Edward L. Queen II (eds.) (1998). *Philanthropy in the World's Traditions*. Bloomington e Indianapolis: Indiana University Press. Pp. 355-369.
- Teixidó, Soledad y Reinalina Chavarrí (ed.) (2001). *Mapeando las fundaciones en Chile: características y desafíos para el siglo XXI*. Santiago de Chile: PROhumana Ediciones.
- Toro, Olga Lucía (2001). «El estado de la investigación sobre el tercer sector y la sociedad civil en América Latina y el Caribe». International Society for Third Sector Research.
- Toro, Olga Lucía y Elena Vila Moret (2000). «Philanthropy and Volunteerism Programming in Latin America and The Caribbean. Retrospective Evaluation 1994-2000». Summary Report to the Board of Trustees, September 2000. W.K. Kellogg Foundation.
- Verba, Sidney; Kay Lehman Schlozman y Henry E. Brady (1995), *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Villar, Rodrigo (2003). «Marco sobre el desarrollo de base y el papel de los miembros de RedeAmérica en su apoyo y promoción». Documento de debate, 15 de junio.
- (2001). «Análisis comparativo de donaciones y voluntariado en América Latina». Documento interno. Boston: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- W.K. Kellogg Foundation (2001). «Programming Update. Latin America and the Caribbean, Philanthropy and Volunteerism Programming». W.K. Kellogg Foundation. Documento interno.

FILANTROPÍA CATÓLICA Y SOCIEDAD CIVIL: LOS VOLUNTARIOS MEXICANOS DE SAN VICENTE DE PAÚL, 1845-1910

Silvia Marina Arrom

Uno de los estereotipos persistentes sobre Latinoamérica es que sufre de una débil 'cultura cívica' «en la famosa frase de Gabriel Almond y Sidney Verba (1963)» y que, como resultado de ello, las personas acomodadas hacen poco para ayudar a los menesterosos que los rodean. Esta idea, presentada en diversas formas durante muchas décadas¹, es aceptada por los que hoy afirman que la sociedad civil y el voluntariado son fenómenos nuevos en la región. Es cierto que estos se han fortalecido recientemente como respuesta al debilitamiento del Estado que, a mediados del siglo XX, pretendía que la asistencia pública suplantara las iniciativas privadas. Pero no se debe olvidar que los latinoamericanos tienen una larga tradición de participar en organizaciones cívicas y de contribuir para ayudar a los pobres. Estos esfuerzos a menudo se centraban en las asociaciones laicas católicas que existieron desde la época colonial, pero que apenas empiezan a investigarse.

Todavía nos falta mucho para poder escribir la historia de la filantropía en Latinoamérica. Además de la tradición de dar limosnas, parte central de la caridad católica, los historiadores de la Colonia han reconocido diversas formas de ayuda privada para los pobres. La Iglesia organizaba hospitales y asilos, y también distribuía comida en los patios de los conventos y templos. Las cofradías y gremios cuidaban de los suyos, incluyendo a las viudas y los huérfanos de sus miembros. Algunos benefactores, por lo general de las grandes familias ricas, se distinguían por su generosidad. Sin embargo, suele creerse que estas costumbres desaparecieron después de la Independencia cuando los gobiernos republicanos asumieron la responsabilidad por la asistencia social².

Las contribuciones de la filantropía católica se han ignorado particularmente en el caso de México, donde el Estado y la Iglesia se enfrentaron implacablemente durante las guerras de

¹ Para una excelente reseña de esta literatura, véase Forment (2003: cap. 1). Forment también contradice la idea de que en el siglo XIX Latinoamérica carecía de tradiciones democráticas y asociativas.

² Un ejemplo de esta interpretación aparece en el artículo «Understanding Mexican Philanthropy» (Centro Mexicano para la Filantropía 1996: 185-87). Para una reseña de la historiografía sobre la beneficencia mexicana, véase Arrom (2000: 8-9 y 303-4, notas 28-38).

la Reforma (1857-1867) y la Cristiada (1926-1929). La historiografía suele pintar esos conflictos como una lucha entre el bien y el mal, donde la Iglesia y sus aliados conservadores –o, en el siglo XX, contrarrevolucionarios– jugaron un papel demonizado. En la versión dominante de la historia, el siglo XIX representa el período en el cual el liberalismo y la secularización prevalecieron sobre las oscuras fuerzas del pasado. Se nacionalizaron los hospitales, orfanatos y asilos; se expulsaron los órdenes religiosos, entre ellas las que servían en los establecimientos de beneficencia; se abolieron las cofradías y gremios. Y la filantropía privada supuestamente disminuyó porque los ricos desistieron de apoyar a las instituciones que socorrían a los indigentes al ver cómo el gobierno confiscó sus bienes, originalmente donados por otros individuos piadosos³.

Según la narrativa liberal de la historia, estos acontecimientos fueron positivos. Rómulo Velasco Ceballos, publicista de la oficina de Beneficencia Pública en 1935, ofrecía una evaluación típica aunque bastante pintoresca. Al referirse a las Leyes de Reforma de 1861 que nacionalizaron los establecimientos de beneficencia y crearon una agencia gubernamental para administrarlas, alabó ese momento en que «la mano vigorosa del Presidente indígena, señor Juárez, barrió, por caduca, misérrima y desorientada, la vieja beneficencia ... en manos del clero... y la entregó al Gobierno, que ya barruntaba su obligación de convertirla en asistencia pública. ...A partir de ese febrero memorable, cambió la suerte del menesteroso: dejaba de soportar la afrenta de recibir míseras caridades entre fingidos soplidos y tartajeados latines, para colocarse en un plano de decoro y justicia.» (Velasco Ceballos 1935: 103-4).

Pero esta narrativa de la secularización progresiva, del debilitamiento de la religión, y de la marginalización de la Iglesia y de los individuos filantrópicos ignora una parte importante de la historia. A pesar del triunfo de la Reforma Liberal, en la segunda mitad del siglo XIX, hubo un renacimiento religioso que se manifestó en nuevas organizaciones laicas que proliferaron por todo México⁴. El estudio de dos de estas asociaciones demuestra que muchos católicos devotos se unieron para contribuir al bien común. La Sociedad Masculina de San Vicente de Paúl y la Asociación Femenina de las Señoras de la Caridad de San Vicente de Paúl (que no se debe confundir con la conocida orden religiosa de las Hermanas de la Caridad de San Vicente de Paúl) formaban parte de las organizaciones vicentinas francesas que se dedicaban a la caridad. Las secciones mexicanas perduraron desde su fundación en 1845, la de hombres, y 1863, la de mujeres, hasta el presente. Suministraron servicios extensivos de educación y bienestar. Aunque algunas de sus actividades reflejaban estrate-

³ Aun Moisés González Navarro, uno de los pocos historiadores que reconocieron la persistencia de grupos de filantropía privada después de la Reforma, los presentó como muy inferiores a la asistencia pública, en *La pobreza en México* (1985). Un artículo revisionista que reconoce la importancia de la filantropía privada durante el Porfiriato es «Conspicuous Benevolence: Liberalism, Public Welfare, and Private Charity in Porfirian Mexico City, 1877-1910» (Blum 2001: 7-38).

⁴ Véanse, por ejemplo, Adame Goddard (1981); Ceballos Ramírez (1991); Hanson (1994); y Matute, Trejo y Connaughton (1995).

gias tradicionales para aliviar la miseria, otras se aproximaron a la política moderna de prevenir la pobreza al eliminar sus causas. En el proceso de organizarse para asistir a los pobres, los voluntarios vicentinos crearon una red nacional de células locales, conocidas como *conferencias*, que formaron la base de una vibrante sociedad civil. Hacia fines del siglo XIX, las dos asociaciones juntas movilizaron a miles de voluntarios y donantes en docenas de ciudades y pueblos mexicanos para servir a cientos de miles de indigentes. El tamaño y la extensión de estas organizaciones revelan una fuerte tradición de filantropía y voluntariado entre las clases medias y altas. También señala la importancia de incluir las iniciativas religiosas en la historia de la filantropía moderna latinoamericana.

La Sociedad de Señores de San Vicente de Paúl

En París, en mayo de 1833, un grupo de estudiantes universitarios crearon la primera conferencia masculina, la *Conference de la Charité*. Preocupados por la secularización y el anticlericalismo desatados por la Revolución Francesa, estos jóvenes piadosos decidieron consagrarse a las obras de la caridad para fortalecer la fe católica al mismo tiempo que socorrían a los numerosos pobres urbanos. Su método consistía en reunirse para rezar y deliberar, y entonces visitar a los hogares de familias necesitadas para llevarles ayuda tanto material como espiritual. Las conferencias locales se propagaron rápidamente hasta convertirse en la Sociedad de San Vicente de Paúl, que tomó el nombre del religioso francés que vivió desde 1581 hasta 1660, y que fue canonizado en 1737 por sus obras caritativas. La nueva Sociedad se mantuvo como una organización laica independiente, aunque afiliada a la orden religiosa fundada por San Vicente en 1625, la *Congregation de la Mission* (conocida como los Lazaristas, Paúles, o, en México, los Misioneros de San Vicente de Paúl). Los padres vicentinos también supervisaban a las dos organizaciones femeninas de San Vicente: la *Confrérie des Dames de la Charité*, un agrupamiento de mujeres laicas filantrópicas que fundó en 1617, y las *Filles de la Charité*, una orden de religiosas que fundó en 1634 (conocidas en México como las Señoras de la Caridad y las Hermanas de la Caridad, respectivamente)⁵.

La Sociedad de San Vicente de Paúl pronto se extendió a otros países europeos y eventualmente a todo el mundo. Su expansión global se puede considerar como un ejemplo del imperialismo religioso francés, dado que fue una de muchas organizaciones católicas exportadas desde Francia en la segunda mitad del siglo XIX⁶. Pero lejos de ser una imposición externa, la fundación de la Sociedad mexicana respondió a una iniciativa mexicana. México fue sede de la primera sección latinoamericana de la Sociedad, establecida apenas doce años después de la creación de la primera conferencia en París. En contraste con la

⁵ Véanse *Société de St. Vincent de Paul* (1933); y Foucault (1933).

⁶ Véase Serrano (2000: 18-27).

mayoría de las secciones extranjeras que fundaron los padres vicentinos, la mexicana se debe a los esfuerzos de un laico, el doctor Manuel Andrade (1809-1848). Mientras este joven mexicano estudiaba medicina en París, entre 1833 y 1836, presencié el nacimiento de la nueva Sociedad. Al regresar a su patria, donde sirvió de director del Hospital de Jesús, trabajó para fundar en México las varias organizaciones vicentinas. Empezó por las Hermanas de la Caridad, que llegaron en noviembre de 1844 para servir de enfermeras en los hospitales. Después estableció los dos grupos masculinos. El 15 de diciembre de 1844 reunió a catorce señores en la ciudad de México para formar la primera conferencia de San Vicente de Paúl, y este grupo a su vez pidió al gobierno que autorizara la fundación de la Congregación de la Misión en México. Estos esfuerzos tuvieron un éxito casi inmediato. El Presidente de la República, José Joaquín Herrera, aprobó las bases de la Sociedad mexicana el 8 de febrero de 1845. La Sociedad francesa aceptó su agregación el 15 de septiembre y le extendió todas las gracias e indulgencias que el Papa Gregorio XVI había concedido a los socios franceses. Ese mismo año también llegaron a México los padres misioneros de San Vicente (De Dios 1993, 1: 65-77, 521-22; y *Acta* 1946: 8-9)⁷.

El cuadro 1 demuestra la rapidez con que creció la organización laica masculina. Durante sus tres primeros años, la Sociedad se limitó a la ciudad de México, donde para el año de 1849 se habían fundado diez conferencias adicionales. En ese año empezó a expandirse a las provincias, y la conferencia original de la capital se convirtió en Consejo Superior para gobernar la estructura nacional que se iba conformando. Para 1851 había dieciséis conferencias en seis ciudades: México, San Miguel de Allende, Puebla, Oaxaca, Toluca, y Guanajuato⁸. La Sociedad contaba con 192 socios activos y 6 'honorarios', es decir, bienhechores que se comprometían a aportar dinero para contribuir con regularidad a sus obras pero que no participaban directamente en sus actividades. Además tenía 12 jóvenes 'aspirantes' que desde la edad de doce años se entrenaban para entrar en las conferencias cuando cumplieran los dieciséis⁹. Ya para 1855 la membresía se había casi triplicado hasta 567 socios activos respaldados por 33 honorarios.

La expansión de la primera década se frenó al empezar la Reforma, cuando la Sociedad sufrió debido a sus lazos íntimos con la Iglesia y con conservadores prominentes. Pudo sobrevivir porque insistía en que era una organización sin fines políticos y totalmente independiente de la Iglesia, y por suerte evitó la persecución que sufrió la Sociedad en Francia y en España (donde fue prohibida en 1861 y 1868, respectivamente)¹⁰. No obstante, en 1861, su Presidente, Teófilo Marín, y Vicepresidente, Manuel Díez de Bonilla, fueron encar-

⁷ El decreto presidencial se cita en AHDF, Hospitales, vol. 2312, leg. 1, exp. 3, f. 3v.

⁸ La *Reseña del Quincuagenario de la Sociedad* incluye las fechas de fundación y lugares de todas las conferencias y de los consejos nacionales y provinciales (1895: 25, 50-57).

⁹ Para una definición de estos términos véase Société (1933: 102).

¹⁰ El Consejo General francés no se pudo reunir entre 1861 y 1870. Foucault (1933: 183-4, 204).

Cuadro 1

SOCIOS DE LA SOCIEDAD MEXICANA DE SAN VICENTE DE PAÚL, 1851-1896

Socios	1851	1855	1858	1865	1868	1869	1870	1871	1875	1885	1894	1896
Activos	192	567	558	791	1.094	1.412	1.922	1.665	2.824	1.647	1.536	1.672
Honorarios	6	33	90	347	341	507	666	763	640	236	432	633
Aspirantes	12	—	164	—	26	309	233	244	—	—	—	—
Total	210	—	812	—	1.461	2.228	2.821	2.672	—	—	—	—

Fuentes: «Etat du Personnel et des oeuvres...» (1851, 1857), SVP, CC113, Mexique; *Boletín* (1859); *Noticia* (1869, 1870, 1871, 1872); para 1855, 1865, 1875, 1885 y 1894, *Reseña* (1895), p. 47; y para 1896, De Dios (1993), 2: 629.

celados por los liberales por su participación en la oposición conservadora. El estatus legal de las conferencias no quedó muy claro después de que la ley de 1859 abolió las cofradías y hermandades, y algunas conferencias dejaron de reunirse o lo hicieron clandestinamente¹¹. Las pocas estadísticas que nos han llegado de esos años difíciles sugieren que el número de socios se estancó (ver el cuadro 1) y no se fundaron conferencias nuevas en 1855, 1856 o 1863¹².

Pero la Sociedad empezó a recuperarse aun durante la época del conflicto. El 5 de mayo de 1861, Francisco Zarco, Ministro de Relaciones y Gobernación en la administración del presidente liberal Benito Juárez, le ofreció el «amparo y protección» de su gobierno. Su circular calificó a la Sociedad como una «caritativa Asociación» que por «los beneficios que con el más laudable celo presta a las clases menesterosas» quedaba exenta de las restricciones que las Leyes de Reforma imponían a las organizaciones religiosas. Y la incitó «a perseverar en sus buenas obras», explicando que «la autoridad pública ... celebra que haya ciudadanos que impulsados solamente por el sentimiento del bien, ofrezcan el grato espectáculo de aliviar la miseria, iluminar la inteligencia y premiar la virtud en medio de los trastornos que han agitado a la República»¹³.

Entonces, aprovechándose del espacio creado por la restauración conservadora entre 1863 y 1867, la Sociedad reanudó su crecimiento. Al mes de correr a los liberales de la ciudad

¹¹ Véanse *Reseña* (1895: 39); cartas a París del 23 de septiembre de 1860, 28 de octubre de 1861, y 27 de abril de 1861 (SVP, CC113, Mexique); *Boletín de la Sociedad de San Vicente de Paúl*, 1860 (SVP, Mexique, Rapports nationaux), p. 6; y «Las Conferencias de San Vicente de Paúl, Dictamen del Sr. Castañeda», en *La Unión Católica* (15 de junio de 1861), pp. 1-2.

¹² Los únicos otros años entre 1845 y 1895 en que no se fundaron conferencias fueron 1847 (durante la Guerra con los Estados Unidos) y 1877. Véase *Reseña* (1895: 50-57).

¹³ «Dirección General de los Fondos de Beneficencia Pública», en *La Unión Católica* (13 de junio de 1861), p. 1. Se cita parcialmente en *Reseña* (1895: 27-28).

de México, el nuevo régimen encargó a un socio de la Sociedad, Joaquín García Icazbalceta, que reportara sobre el estado de los establecimientos de beneficencia en la capital –una señal de la estrecha colaboración que mantendría el gobierno del Segundo Imperio con las conferencias vicentinas¹⁴. En 1865, la Sociedad llegó a tener 791 socios activos y 347 contribuyentes, y estos socios honorarios, que demuestran el respaldo que atraía la obra, ahora representaban el 30% del total. Las nuevas conferencias se multiplicaron. Aunque la Sociedad otra vez se puso a la defensiva cuando los liberales regresaron al poder en 1867, pronto superó la crisis. El cuadro 1 demuestra que, a pesar de algunas tensiones con el gobierno¹⁵, la Sociedad siguió creciendo. Sus 244 socios aspirantes en 1871 indican que lograba reclutar a una nueva generación. Para 1875, los socios activos alcanzaron 2.824, el más alto número hasta la fecha. Por consiguiente, la Sociedad no solamente sobrevivió a la Reforma sino que se fortaleció después del triunfo liberal.

En esos años, la Sociedad también expandió su presencia regional. Se extendió desde el centro de México, donde se concentró al principio, hasta establecerse en veintidós estados, y desde las ciudades principales hasta llegar a las villas provinciales y algunos pueblos rurales¹⁶. No todas las nuevas conferencias perduraron, sobre todo en el campo. Pero muchas prosperaron. Siguiendo la geografía de la piedad tan conocida de los movimientos católicos posteriores, como el Partido Católico Nacional y la Cristiada, la Sociedad floreció en los estados de Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Puebla¹⁷. A inicios de la década de 1860 también echó raíces en Veracruz y Yucatán, y se fundaron conferencias aisladas en otras regiones. De esta forma, la Sociedad alcanzó una amplia presencia nacional, aunque predominantemente en áreas urbanas. De hecho, fue una de las primeras organizaciones privadas que funcionaron en el ámbito nacional en México.

A medida que la Sociedad crecía, su composición social se volvía más heterogénea¹⁸. Al principio, los socios se identificaban como *comerciante*, *abogado*, *médico*, *militar* o *propietario* –y además un *relojero* en la conferencia original. Se incluían miembros de renombradas familias como los Montes de Oco y Mier y Terán, y también destacados políticos y

¹⁴ Aunque García Icazbalceta presentó su reporte al Emperador Maximiliano en julio de 1864, solo se publicó póstumamente su Informe sobre los establecimientos de beneficencia y corrección de esta capital... (1907). Tomás Gardida, otro socio de la Sociedad, sirvió de regidor encargado de las instituciones de beneficencia durante el Segundo Imperio: De Dios (1993, 1: 527); y Arrom (2000: 229-33).

¹⁵ Por ejemplo, en 1868, el estado de Guadalajara prohibió las conferencias, así que cambiaron su nombre al de Sociedad de Misericordia y adoptaron un nuevo reglamento para poder seguir funcionando [De Dios (1993, 1: 525, 537-38, 553); y *Reseña* (1895: 27, 30, 39)].

¹⁶ Véase la lista de las conferencias en *Reseña* (1895: 50-57).

¹⁷ Sobre estos movimientos véanse Meyer (1976: 85), y O'Dogherty Madrazo (2001).

¹⁸ Véanse «Etats du personnel et des oeuvres», en SVP, CC113 y CC114, Mexique; *Boletín* (1859: 204); *Noticia* (1871: 15); y el «Boletín de Agregación de la Conferencia del Santísimo Sacramento», 7 de marzo de 1868, SVP, CC114, Mexique. Agradezco a María Gayón el dato de que Juan Santelices, uno de los socios fundadores de la Sociedad, se registraba como relojero en el padrón de 1848.

escritores como Luis Gonzaga Cuevas y Joaquín García Icazbalceta, quienes sirvieron de presidentes del Consejo Superior en 1849 y 1886-1894, respectivamente. Si bien la mayoría de los socios seguían siendo profesionales, sobre todo en el consejo central y los consejos particulares de las provincias, ya para 1857 algunas conferencias incluían socios que se identificaban como *empleados, dependientes, preceptores* y, de vez en cuando, *artesanos*. En 1865 veinte maestros artesanos crearon una conferencia en la ciudad de México para instruir a sus aprendices y encontrar empleo a los artesanos pobres. En 1870 un grupo de *panaderos* formó una conferencia en Puebla. Empezando en 1874, las solicitudes de agregación de nuevas conferencias incluían a *agricultores, jornaleros y labradores*. Además, los reportes anuales de la Sociedad mencionaban como colaboradores de la obra a los médicos y flebotomistas que daban sus servicios gratuitamente y a los farmacéuticos, panaderos, y tenderos que contribuían con medicina, comida y ropa. Es verdad que las conferencias no incluían a la mayor parte de la población rural, ni a los pobres urbanos que fueron sus clientes. Sin embargo, los socios y benefactores de la Sociedad representaban una amplia gama de las clases medias y trabajadoras urbanas. Por eso sería un error pensar que la filantropía del siglo XIX se limitaba a un pequeño círculo de personas ricas.

También sería un error pensar que la Sociedad mexicana era una mera imitación de la organización francesa. Aunque el doctor Andrade se inspiró en lo que vio en París, su proyecto para México respondía a problemas locales y se nutría de arraigadas tradiciones caritativas. Así lo explicaba el secretario de la Sociedad mexicana en una carta del 2 de marzo de 1846 al Consejo Central de París: «Nos hemos visto forzados a reemplazar algunas de las costumbres suyas por otras que están más en armonía con nuestras instituciones políticas, con nuestros hábitos, con la naturaleza de nuestro país, y con la educación, necesidades, virtudes y vicios de nuestro pueblo»¹⁹. Una diferencia notable fue que al principio los señores de las conferencias mexicanas no visitaban a los pobres en sus domicilios —la misión central de la organización francesa. En su lugar, realizaban actividades para llenar el vacío que se creó por la expulsión de las órdenes hospitalarias en 1821 y la decadencia y, por fin, abolición de las cofradías en 1859.

Evitando la publicidad, las primeras conferencias francesas daban servicios casi a escondidas dentro de los hogares de sus clientes. Al contrario, la Sociedad mexicana asumió proyectos de alta visibilidad, a menudo porque el gobierno o Iglesia local le pedían su ayuda para proveer servicios públicos. En 1845, a pocos meses de su fundación, el Arzobispo de México confirió a la Sociedad el cuidado de la Iglesia del Espíritu Santo y el gobierno municipal la puso a cargo del Hospital del Divino Salvador para Mujeres Dementes. Las dos instituciones habían sufrido desde la expulsión de los padres que las administraron hasta 1821. Los socios de la Sociedad inmediatamente recaudaron fondos para mantenerlas.

¹⁹ Carta del 2 marzo de 1846 al Consejo Central de París, SVP, C113, Mexique. Traducido del francés por la autora.

Uno de ellos, el secretario de la primera conferencia, Joaquín Velázquez de la Cadena, sirvió de director del Hospital. Otros formaron una comisión para vigilar la institución y nombraron una junta de damas para supervisar el cuidado de las mujeres internadas hasta que llegaran las Hermanas de la Caridad para reemplazarlas en 1855²⁰.

En vez de seguir el modelo francés en el que cada conferencia pequeña ofrecía servicios a los pobres de su propia parroquia, la Sociedad mexicana inició varios proyectos que abarcaban toda la ciudad. Por ejemplo, los mexicanos en 1847 publicaron 12.000 copias del catecismo del Padre Ripalda para distribuirlos gratis a las escuelas primarias de la capital. Durante la guerra con los Estados Unidos (1846-1848), los voluntarios vicentinos cuidaron a los soldados heridos de los dos ejércitos y hasta convencieron a algunos norteamericanos de recibir los últimos ritos católicos. También cuidaron a las víctimas de la epidemia que surgió después de la guerra, y que en junio de 1848 cobró la vida del fundador de la Sociedad, Manuel Andrade. Durante la epidemia del cólera de 1850, por solicitud de las autoridades municipales, dieciséis socios de la Sociedad participaron en las ocho juntas que coordinaron los esfuerzos de auxilio en la capital (*Reseña* 1895: 17, 31; y De Dios 1993, 1: 522-24). Evidentemente, los señores piadosos de las conferencias mexicanas rápidamente se habían hecho aliados indispensables del gobierno en asuntos de asistencia pública.

Además de proteger a las instituciones de beneficencia, los socios de las primeras conferencias se dedicaron a visitar los hospitales y cárceles para ayudar a los pacientes y presos indigentes. Estas visitas fueron una extensión de las actividades de los padres hospitalarios y de algunas cofradías coloniales que llevaban comida y consolación a los presos y enfermos (Belanger 1997: 277). Al principio, la obra de las prisiones fue secundaria: en 1858, los voluntarios vicentinos solamente reportaron haber visitado a 58 presos en comparación con 9.204 pacientes. Pero las visitas a las cárceles pronto se expandieron hasta sobrepasar las de los hospitales. En 1860, por ejemplo, los voluntarios ayudaron a 2.460 prisioneros, pero apenas a 647 pacientes, posiblemente porque para esa fecha los hospitales ya gozaban de los servicios de las Hermanas de la Caridad²¹.

La práctica de visitar cárceles y hospitales no seguía a ningún precedente francés. Al contrario, cuando la Sociedad francesa empezó a distribuir formularios impresos en la década de 1850 para que todas las secciones mandaran sus reportes, no incluyeron las categorías de *enfermos y prisioneros visitados*. Los mexicanos tuvieron que añadir estas categorías a mano²². Como explica Albert Foucault en su historia del centenario de la

²⁰ Véanse *Reseña* (1895: 23-24); García Icazbalceta (1907: 63); y AHDF, Hospitales, vol. 2312, leg. 1, exp. 3.

²¹ «Tableau Statistique...» (1851), SVP, CC113, Mexique; *Boletín* (1860).

²² Véanse los Tableaux Statistiques, SVP, CC113, Mexique.

Sociedad, «las visitas a cárceles, tan florecientes en el extranjero, solo se introdujeron a París en 1927» (Foucault 1933: 395)²³.

La desviación más dramática del modelo francés fue que durante los primeros años los mexicanos no daban prioridad a las visitas domiciliarias a familias necesitadas. La carta a París del 2 marzo de 1846 confirma que hasta esa fecha no se había iniciado esa obra, aunque el presidente de la Sociedad prometió «reunir dentro de poco algunos jóvenes que se instruyan primeramente en el espíritu de la Sociedad y comiencen después a practicar la visita de las familias pobres» para «encender el amor a nuestros hermanos los pobres»²⁴.

En efecto, las visitas domiciliarias empezaron después de esa fecha. En 1851, las conferencias mexicanas visitaron 213 familias, y el número creció hasta alcanzar 520 familias en 1860, 712 en 1870, 851 en 1885 y 1.110 en 1894²⁵. Los *Boletines* de la Sociedad indican que los voluntarios practicaban las visitas en pareja para evitar cualquier apariencia escandalosa que pudiera surgir por el contacto de un hombre solo con las mujeres de estas familias²⁶. Los visitantes socorrían las necesidades materiales de sus clientes con comida, ropa, sábanas y frazadas, cigarros (que por lo visto se consideraban una necesidad en esa época) y dinero para pagar su alquiler. Les proporcionaban médicos, medicinas y ayuda legal si les hacía falta. Ponían a los niños en una escuela y conseguían empleo a los hombres que pudieran trabajar. A veces hasta les compraban herramientas o máquinas de coser para que pudieran sostener a la familia, y a finales del siglo a las mujeres también les buscaban casas donde servir. Además, los visitantes nunca se olvidaron de las necesidades espirituales de sus clientes. Siempre intentaban difundirles la fe católica y procurar que se acercaran a la Iglesia. Sobre todo insistían en que los niños fueran bautizados y preparados para su primera comunión. Los señores también ofrecían consejos y consuelo, rezaban junto con las familias y, cuando veían problemas de alcoholismo o 'inmoralidad', intentaban disuadirlos de sus 'vicios'.

Pero estas visitas a los pobres no fueron fáciles para los voluntarios. En 1856, cuando la Sociedad mexicana ya entraba en su segunda década, los socios practicaban mucho más visitas a las cárceles y hospitales (9.202) que a los hogares pobres (213). Aunque visitaron a 520 familias en 1860, fue poco en comparación con los 3.107 pacientes y prisioneros asistidos. Esta dificultad persistió aun cuando las visitas a familias necesitadas aumentaron a finales del siglo. En 1887, el Presidente de la Sociedad, Joaquín García Icazbalceta, se quejaba de que «las conferencias de los campos y pueblos se componen generalmente

²³ Traducido del francés por la autora.

²⁴ Carta del 2 marzo de 1846 al Consejo Central de París, SVP, C113, Mexique.

²⁵ «Tableau Statistique...» (1851), SVP, CC113, Mexique; *Boletín* (1860); *Noticia* (1871); *Reseña* (1895: 47) para las estadísticas de 1885 y 1894.

²⁶ Se explica en la nota 5 del *Reglamento de la Sociedad* 1851: 8.

de personas pobres y de muy escasa instrucción, que ... no conocen bastante el reglamento ... y no dan a la visita domiciliaria la importancia capital que entre nosotros tiene»²⁷. Pero parece que este problema fue bastante más generalizado. Cuando la Sociedad mexicana imprimió formas de agregación para las nuevas conferencias consideró prudente explicar (en una nota al pie de página en la sección donde cada conferencia enumeraba sus actividades) que «la obra de la visita de familias pobres en su domicilio, es la primera que se debe indicar por ser la obra fundamental y característica de la Sociedad de San Vicente de Paúl y la única realmente esencial: las otras, tales como la rehabilitación de uniones ilícitas (llamada Obra de San Francisco de Regis), el patrocinio de niños y aprendices, la instrucción de obreros, de militares y presos, la visita de hospitales etc., vienen después como consecuencia de aquella»²⁸. A pesar de estas amonestaciones, las visitas domiciliarias disminuyeron proporcionalmente después de 1851: en ese año, los 192 socios activos visitaron a 213 familias (1,1 familias por socio), pero en 1855 y 1865 cada socio activo solamente visitó a 0,5 familias. A medida que se expandió la organización en las décadas posteriores, el ritmo de las visitas siguió descendiendo a 0,25 familias por socio. Aun en 1894, después de varios años en que García Icazbalceta insistiera en cultivar la obra, las visitas domiciliarias solamente aumentaron a 0,72 familias por cada uno de los 1.536 socios activos.

Si bien para finales del siglo XIX las actividades de la Sociedad mexicana se aproximaban más a las de la organización francesa, nunca llegaron a ser idénticas. Después de la Reforma, la Sociedad rompió casi todos sus lazos con las instituciones municipales. En julio de 1867, los liberales le quitaron el Hospital para Mujeres Dementes que había estado a su cargo durante veintidós años (*Reseña* 1895: 31). El gobierno nunca más le pidió que ayudara en estos establecimientos. Es más, las autoridades municipales a veces prohibieron sus visitas a cárceles y hospitales públicos²⁹. De todas formas, los voluntarios vicentinos siguieron con su misión carcelaria. En 1871, el último año con buenas estadísticas, visitaron a 1.467 prisioneros. Para esa fecha parecen haber abandonado la práctica de visitar a los hospitales, aunque la reanudaron a finales del siglo³⁰. De hecho, cuando la Sociedad mexicana empezó a imprimir sus propios formularios no incluyeron la categoría de *enfermos asistidos* (ni la categoría francesa de *soldados instruidos*). En su lugar pusieron actividades particulares a las conferencias mexicanas: la importante categoría de *prisioneros instruidos*, y además *moribundos asistidos* y *cadáveres sepultados* (aunque estos eran pocos, solamente 143 y 119 en 1871)³¹.

²⁷ Carta del 17 noviembre de 1887 al Consejo Central de París, SVP, C113, Mexique.

²⁸ Véanse los Boletines de Agregación, 1865-74, SVP, CC114, Mexique.

²⁹ La *Reseña* no da las fechas de estas prohibiciones (1895: 42).

³⁰ La obra «especial» de visitar a los enfermos se adoptó por el Consejo provincial de Orizaba, fundado en 1884. *Reseña* (1895: 34).

³¹ Véanse las estadísticas en *Noticia* (1869, 1871) y *Memoria* (1872).

La Sociedad también se dedicó a crear su propia red de instituciones de beneficencia. Ya desde 1858 había empezado a fundar escuelas primarias y bibliotecas de libros religiosos e inspiracionales. El *Boletín* de 1859 reportó que, en vez de sencillamente pagarle las colegiaturas y gastos de comida a sus clientes, algunas conferencias habían fundado establecimientos que sirvieran a un público más amplio. En la ciudad de México, por ejemplo, gracias a la generosidad de un socio que donó 913 pesos, la conferencia de Nuestra Señora de los Dolores pudo abrir una *cocina económica* en noviembre de 1858 para ofrecer comida diariamente a 200 pobres. Otras conferencias pronto imitaron esta obra. Para 1859, las conferencias de Morelia, Michoacán, habían fundado dos talleres que daban instrucción religiosa a los jóvenes artesanos mientras los entrenaban para ser carpinteros y zapateros. Con el tiempo se crearon escuelas nocturnas para adultos, asilos para los que necesitaban vivienda, clínicas y –para la década de 1880– también cajas de ahorro. Y, sobre todo, fundaron escuelas primarias. Los Boletines de la Sociedad reportan que el número de *niños patrocinados* y *jóvenes instruidos* creció de unos 300 cada año en 1856-58 a más de mil en 1868-1871. Las escuelas se multiplicaron por todo México. En Mérida, Yucatán, por ejemplo, las conferencias locales administraban ocho escuelas primarias y cuatro catequesis que instruían a 627 estudiantes en 1894³².

Aunque una que otra vez los señores socios atendían a los pobres en estas instituciones, casi todas las tareas fueron desempeñadas por empleados contratados. Los voluntarios sirvieron la comida el día que se abrió la primera cocina económica, y a veces enseñaban la doctrina a algunos niños o conferían los premios personalmente a los mejores estudiantes de las escuelas, pero a diario contaban con enfermeras que trabajaran en las clínicas, maestras en las escuelas, cocineras en las cocinas económicas, y lavanderas que limpiaran la ropa de cama de los enfermos³³. Por ejemplo, las ocho escuelas primarias de Mérida en 1894 empleaban a veintitrés maestras. Las empleadas casi nunca eran religiosas, en parte por la supresión de las órdenes religiosas en 1861 (aunque las Hermanas de la Caridad permanecieron en México hasta 1874) y en parte porque, aun después de que se permitieron de nuevo las congregaciones religiosas a finales del siglo, siempre hubo pocas monjas en comparación con Europa. Por eso, los establecimientos vicentinos crearon puestos para personas laicas, sobre todo mujeres solteras o viudas que luchaban para ganarse la vida.

De esta forma, las conferencias hicieron importantes contribuciones al desarrollo del sistema de educación, salubridad y beneficencia mexicano. Si bien las visitas domiciliarias y a instituciones públicas continuaban en manos de voluntarios *amateurs*, los servicios en los establecimientos vicentinos empezaron a profesionalizarse. Aun cuando entraban en los

³² Véanse *Boletín* (1859: 194-95, 204-5); De Dios (1993, 1: 518, 526-7, 539); y *Reseña* (1895: 31-46).

³³ Véase, por ejemplo, la carta a París del 4 enero de 1853, SVP, CC113, Mexique.

hogares de los pobres, los voluntarios prefiguraron a los trabajadores sociales porque investigaban a cada familia antes de adoptarla y evaluaban los servicios que necesitaban –de salud, educacionales, legales, de entrenamiento o de colocación en un empleo–, para superar la crisis del momento y seguir valiéndose por sí mismos. Además, usaban el sistema vicentino de *vales* que, como los *food stamps* modernos, los clientes presentaban para conseguir comida, ropa y zapatos directamente de las tiendas locales (*Reglamento de la Sociedad* 1851: 8; *Reglamento de la Asociación* 1863: 22). De esta forma, los voluntarios pudieron valerse de la ayuda de los comerciantes que colaboraban con la obra para maximizar el impacto de sus esfuerzos.

Al expandir sus servicios a finales del siglo XIX parece que la Sociedad no sufrió hostilidades por parte del gobierno. Aunque el régimen de Porfirio Díaz (1876-1910) no cambió las anticlericales Leyes de Reforma, llegó a reconciliarse con la Iglesia mexicana³⁴. Y agradeció las contribuciones de grupos privados que muchos liberales de otra generación habían despreciado. De hecho, la Sociedad fue solo uno de muchos grupos no gubernamentales que fundaron hospitales, asilos y escuelas durante el Porfiriato³⁵. A pesar de que la versión oficial de la historia asegura que a partir de 1861 el Estado se responsabilizó de la educación y el bienestar social, en realidad permitió que las organizaciones caritativas –incluidas las vilipendiadas católicas– suplementaran sus escasos recursos. Como consecuencia, la filantropía privada floreció en esa época.

Pero la Sociedad en sí se estancó. Para 1895, el número de socios había disminuido 45% desde 1875; de 2.824 a 1.536 socios activos. Aun así estaba más robusta que a mediados de siglo. Contaba con 120 conferencias por todo México. Sus 432 socios honorarios, tantos más que en los primeros años, demuestran que los voluntarios habían logrado expandir las redes de benefactores que respaldaban su obra. Además gozaban del apoyo de comerciantes que donaban artículos de necesidad y médicos que ofrecían sus servicios sin cobrar. El aumento de sus gastos de 20.084 pesos en 1855 a 39.116 en 1885 y 54.170 en 1894 (que no incluyen el valor de los artículos y servicios donados) sugiere que sus proyectos de beneficencia seguían en pie (*Reseña* 1895: 47). Y en los próximos dos años su membresía se recuperó hasta alcanzar el nivel de la década de 1880 (cuadro 1). Con la asistencia que ofrecía a los pobres en sus casas (*outdoor relief*) más la que ofrecía en las instituciones vicentinas y públicas (*indoor relief*), la Sociedad ayudaba por lo menos a 10.000 personas necesitadas cada año.

Si la membresía de la Sociedad disminuyó no fue por falta de entusiasmo filantrópico en México. Lo que había sucedido es que la participación en las conferencias vicentinas

³⁴ Véanse Cuevas (1928: vol. 5, cap. 6); y Hanson (1994: 52-67).

³⁵ Véanse Blum (2001); y González Navarro (1957: 495-509).

reflejaba la división de la sociedad por géneros: las señoras solían ofrecer sus servicios personales mientras que los señores apoyaban el proyecto de otras formas. Las dos organizaciones de voluntarios hasta llegaron a repartirse la obra de visitar instituciones: los hombres se especializaron en las visitas a las cárceles y las mujeres (tanto las Hermanas de la Caridad como, después, las voluntarias laicas) en las visitas a los hospitales. Por consiguiente, el decaimiento de la Sociedad masculina a finales del siglo XIX no es un fiel indicador del estado de la filantropía católica. El aumento en sus gastos sugiere que los pocos miembros delegaban gran parte del trabajo de ofrecer servicios a sus empleados, como también sucedía con su Asociación hermana, cuyas socias muchas veces eran sus esposas, hermanas e hijas.

La Asociación de las Señoras de la Caridad

La documentación sobre las Señoras de la Caridad es bastante escasa, pero aun así revela un cuadro extraordinario. Si bien la organización femenina se fundó en México casi dos décadas después de la masculina, pronto la rebasó con más socios, más benefactores, más conferencias, y una clientela mucho más numerosa de pobres asistidos.

Cuadro 2

SOCIAS DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE SEÑORAS DE LA CARIDAD DE SAN VICENTE DE PAÚL, 1864-1910

Socias	1864	1865	1866	1868	1872	1878	1888	1892	1895	1896	1901	1909	1910
Activas	566	997	2.251	—	—	3.003	7.344	13.371	9.875	11.264	14.933	18.034	20.188
Honorarias	839	1.863	5.226	—	—	5.709	10.601	25.120	12.777	18.550	21.047	24.338	23.018
Total	1.405	2.860	7.477	12.274	20.212	8.712	17.944	38.491	22.652	29.814	35.980	42.372	43.206

Nota: Las estadísticas cubren los doce meses desde el primero de julio del año previo hasta el 30 de junio.

Fuentes: De Dios (1993) 1: 544, 550 para 1864 & 1868 y 2: 641, 645-46 para 1872, 1888, 1901 y 1909; *Memoria* (1865, 1867, 1879); *Rapport* (1893, 1896, 1897); González Navarro (1985), p. 62 para 1910.

Las dos organizaciones eran muy parecidas, aunque no idénticas. Si bien la *Confrérie des Dames de la Charité* existió en Francia desde el siglo XVII, había desaparecido en la época de la Revolución francesa y se fundó nuevamente en 1840³⁶. Por lo tanto, los dos grupos se expandieron al mismo tiempo y por las mismas razones. Es más, sus metas y estructuras eran tan similares que las *Dames* solicitaron unirse a las conferencias masculinas, pero los señores las rechazaron con el argumento de que su reglamento solamente reconocía a los

³⁶ Su segunda fundación fue parte de la renovación de las organizaciones vicentinas a mediados del siglo XIX. Véase Udovic (1993: 82-91).

hombres como socios. De todas formas, las dos organizaciones desempeñaban actividades similares, a veces coordinaban sus actividades, y se nutrían de las mismas clases sociales. La diferencia principal (además del sexo de sus socios) era que la organización femenina estaba controlada directamente por los padres vicentinos y siempre tuvo una relación muy estrecha con la Iglesia³⁷.

La Asociación de las Señoras de la Caridad fue fundada en la ciudad de México el 2 de agosto de 1863 por el padre vicentino Francisco Muñoz de la Cruz³⁸. Gozando de la protección del gobierno del Segundo Imperio, las conferencias femeninas se extendieron rápidamente. En julio de 1864, en vísperas de su primer aniversario, las Señoras celebraron su primera asamblea nacional y publicaron una *Memoria* de sus actividades. En doce meses habían reclutado 566 socias activas y 839 honorarias en 21 conferencias, 12 de estas en la ciudad de México y 9 en los estados de México, Puebla, Guanajuato y Guadalajara. Habían establecido un Consejo Superior para coordinar las conferencias locales. Y habían fundado el Asilo de la Caridad de Nuestra Señora de la Luz para proteger a muchachas desvalidas, el primero de muchos asilos y escuelas (De Dios 1993, 1: 544-49; *Memoria* 1865). Así, en su primer año, las Señoras se pusieron a la par de la Sociedad masculina ya establecida.

A partir de ese momento, la Asociación de Señoras eclipsó a su organización hermana (cuadro 3). En 1866 había 87 conferencias femeninas, entre ellas 6 compuestas de niñas que se preparaban para entrar al grupo de señoras cuando cumplieran los dieciocho años (*Memoria* 1867). En 1868 contaban con 12.274 socias activas y honorarias en comparación con solo 1.461 socios de las conferencias masculinas. En apenas cinco años, las señoras habían movilizado a ocho veces más voluntarios y donantes que la Sociedad de hombres. Estas discrepancias se agudizaron en las siguientes décadas. Para 1894, la Sociedad masculina solamente contaba con 1.536 socios activos en 121 conferencias, en comparación con 9.875 señoras activas en 400 conferencias en 1895. Establecidas en 19 estados, las conferencias de Señoras tenían una amplia presencia geográfica, y fueron particularmente fuertes en Jalisco, sede de la mitad de sus socias³⁹. Las señoras habían obtenido el respaldo de 12.777 contribuyentes, comparado con solo 432 para las conferencias masculinas. Gastaban 96.206 pesos en sus obras (sin contar el valor de los productos y servicios donados), casi el doble de lo que gastaban los señores. Entre muchas otras

³⁷ Véanse *Reglamento de la Sociedad* (1851: 6, nota 2); Foucault (1933: 218); *Memoria* (1867); *Noticia* (1869: 8); y *Reglamento de la Asociación* (1863 y 1911, sobre todo, p. 47). Por causa de la supresión de las órdenes religiosas, parece que en algunos años las Señoras mexicanas reportaron directamente al Arzobispo.

³⁸ Hubo varios intentos previos para fundar conferencias de señoras en México, empezando con una conferencia en Puebla en 1848, pero estas conferencias tempranas fracasaron (De Dios 1993, 1: 544-49). La Asociación reconoció a 1863 como la fecha de su fundación (*Memoria* 1922: 5).

³⁹ Las estadísticas de las conferencias masculinas se reproducen en Reseña 1895; y las de las Señoras en Rapport 1896, tableau n° 7.

obras, las señoras reportaban haber visitado 70.537 familias, en comparación con 1.100 familias visitadas por los hombres. De modo que cada señora visitaba un promedio de 7,1 familias cada año, en comparación con solo 0,7 familias visitada por cada señor.

Cuadro 3

COMPARACIÓN ENTRE LAS CONFERENCIAS DE HOMBRES Y DE MUJERES, 1865-1895

	Socios activos		Socios honorarios		Familias visitadas		Gastos (pesos)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1865	791	997	374	1.863	374	—	17.743	16.767
1875/78*	2.824	3.003	640	5.709	714	1.151	23.793	49.243
1894/95*	1.536	9.875	432	12.777	1.110	70.537	54.170	96.206

*La primera fecha es la de las conferencias masculinas, la segunda de las femeninas.

Fuentes: La información sobre la Sociedad masculina viene de *Reseña* (1895), p. 47; sobre la Asociación femenina de *Memoria* (1865, 1879), y *Rapport* (1896).

El auge de las conferencias femeninas siguió sin interrupción hasta el comienzo de la Revolución. Un reporte de la Asociación internacional enumeraba 19.000 niñas mexicanas en 1895, una indicación del éxito con que las señoras reclutaban a la siguiente generación⁴⁰. En 1901 contaban con 14.933 socias activas y 21.047 honorarias. En 1910 habían alcanzado el impresionante número de 20.188 socias activas. Estas voluntarias visitaron 135.344 familias y 32.000 enfermos en los hospitales. Distribuyeron 1.779.849 raciones de comida, 132.481 recetas médicas y 27.000 piezas de ropa, en muchas ocasiones confeccionadas por ellas mismas (González Navarro 1985: 62 y 1957: 505-9)⁴¹. Además, sostenían una red extensiva de escuelas primarias, asilos, comedores, clínicas y boticas para proporcionar medicinas a bajos precios. En 1909, sus establecimientos incluían 32 hospitales, 20 escuelas y 17 orfanatos, muchos de estos concentrados en la región de Guadalajara. Solamente las escuelas educaban a 25.000 niños en ese año (De Dios 1993, 2: 644-46). En comparación, la Sociedad masculina languidecía⁴².

⁴⁰ El *Rapport* explica que el grupo de niñas mexicanas, las *Enfants de Marie*, eran «puissantes auxiliaires des Dames, et ... les premières dignitaires de l'Oeuvre» (1896: 83).

⁴¹ La *Memoria* (1879) también reporta grandes cantidades de raciones ordinarias (385.110), raciones extraordinarias (60.273), recetas (50.662) y piezas de ropa (8.664) que se distribuyeron el año previo.

⁴² De Dios cita un editorial en un *Boletín* de 1910 que lamentaba el pequeño número de socios de la Sociedad, pero no da cifras exactas (1993, 2: 630).

Sería fácil argumentar que el éxito fenomenal de las conferencias de señoras refleja la feminización de la piedad⁴³, pero la explicación es más complicada. Muchos de los bienhechores que apoyaban las obras de las voluntarias eran hombres: médicos, farmacéuticos y donantes, además de sacerdotes. La piedad masculina florecía en otras organizaciones del siglo XIX, como los periódicos católicos y numerosas asociaciones pías y de ayuda mutua. A principios del siglo XX, los hombres devotos acudieron en masa a los congresos y sindicatos católicos⁴⁴. Estos hombres no vacilaron en manifestar su fe abiertamente, pero muy pocos participaron en las conferencias vicentinas.

El crecimiento excepcional de la Asociación de Señoras de la Caridad se debe en parte a los esfuerzos organizativos de los padres vicentinos. Las historias oficiales de las primeras conferencias femeninas no nombran a ninguna señora como fundadora y, al contrario, atribuyen sus logros al «celo» de los misioneros (*Memoria* 1865: 8). La Iglesia impulsó la fundación de diversas organizaciones laicas después de la abolición de las cofradías en 1859 y reanudó sus esfuerzos para reclutar a las mujeres sobre todo después de 1874, cuando la expulsión de las Hermanas de la Caridad dejó un vacío en los establecimientos de asistencia social. Por ejemplo, una *Instrucción Pastoral* de 1875 exhortó a las mujeres católicas a unirse a las conferencias de San Vicente de Paúl para continuar la obra de las Hermanas, que tanto se habían ocupado de «la enseñanza de la niñez desvalida, de los pobres enfermos de los hospitales y del alivio de toda clase de miserias»⁴⁵. Según el *Rapport* de 1894 de la sede francesa de las *Dames de la Charité*, la sección mexicana era la más grande *du monde* (aunque posiblemente solo querían decir fuera de Francia) porque «los pobres en ese país se hallan privados del socorro de las comunidades hospitalarias» (*Rapport* 1894: 45)⁴⁶. Por lo tanto, la difícil relación entre el Estado y la Iglesia en México sirvió de estímulo para que los sacerdotes promovieran las conferencias de señoras.

De todas formas, aunque los eclesiásticos promovieron la organización, fueron las señoras laicas quienes se unieron con entusiasmo. A medida que la educación de las mujeres mejoraba durante el siglo XIX y decaía el ideal del recogimiento femenino, las mujeres de clase media y alta «que pocas veces trabajaban fuera de sus casas» buscaban oportunidades para utilizar sus talentos. Estas tendencias contribuyeron a la feminización de la caridad en el México decimonónico, que también se puede ver en el aumento de mujeres como directoras de instituciones de beneficencia y vocales en las juntas directivas de estas⁴⁷.

⁴³ Véase Chowning (2001). Según Serrano, la jerarquía eclesiástica chilena explícitamente movilizó a las mujeres para desempeñar nuevas funciones a finales del siglo XIX (2000: 13-38, 71-75, 94). Igual hizo el gobierno argentino (Little 1978: 235-254).

⁴⁴ Adame Goddard (1981); Ceballos Ramírez (1991) y «Las organizaciones laborales católicas a finales del siglo XIX», en Matute, Trejo y Connaughton (1995: 367-98); De Dios (1993, 2: 627-28); Hanson (1994: 83-130); y Pani (2001: 143-160).

⁴⁵ Citado por Olimón Nolasco (1995: 289).

⁴⁶ Traducido del francés por la autora.

⁴⁷ Véase el análisis más completo de este tema en Arrom (1985: esp. cap. 1); y Arrom (2000: 180, 228, 244-47, 260-61 y 267-68).

Pero estas posiciones eran pocas. La supresión de las órdenes religiosas redujo aun más las organizaciones donde las mujeres comprometidas podían aportar al bien común. En 1869, las señoras laicas acudieron a la nueva Sociedad Católica de Señoras y Señoritas, pero su decadencia después de 1878 las dejó sin esa vía para canalizar sus actividades filantrópicas⁴⁸. Por lo tanto, las conferencias vicentinas llenaron un vacío y ofrecieron a miles de mujeres mexicanas –tanto casadas como solteras y viudas– una manera respetable para servir a la sociedad más allá de sus familias.

Las conferencias también ofrecían una comunidad, una fuente de prestigio y un espacio donde las mujeres podían desempeñar posiciones de liderazgo, adquirir nuevos conocimientos y relacionarse con personas fuera de su círculo social. Las señoras se reunían en sus pequeñas células locales una vez por semana para rezar y también discutir qué familias pobres iban a patrocinar, qué obras iban a fundar y cómo iban a recaudar fondos. Preparaban reportes y manejaban cuantiosas sumas de dinero. Aunque las mujeres mexicanas no tendrían el derecho de sufragio o de desempeñar cargos públicos hasta mediados del siglo XX, dentro de sus conferencias elegían presidenta, secretaria, tesorera, y a veces proveedora y bibliotecaria. También aprobaban la entrada de nuevas socias, después de que las aspirantes hubieran demostrado su capacidad para servir a los pobres durante un período probatorio de seis meses. Participaban en las asambleas anuales donde las nuevas socias se iniciaban con diplomas y discursos –rituales poco usuales para la mujer de la época que tenía escasas oportunidades para ejercer tales prácticas institucionales.

El trabajo de las voluntarias representaba un tipo de activismo nuevo para las mujeres mexicanas que gradualmente expandió los límites tradicionales de la esfera femenina. Aunque las conferencias se reunían en el recinto resguardado de la parroquia, las voluntarias salían de este para practicar sus obras caritativas. Iban de dos en dos, protegidas por sus compañeras y por su modestia y virtud, según el *Reglamento (Reglamento de la Asociación 1863: 4-5)*, pero al meterse en los cuartos lúgubres de sus clientes, o los sucios hospitales y cárceles, o aun sus propios y supuestamente inmaculados asilos y escuelas, operaban en la esfera pública y se exponían a situaciones poco delicadas. Por ejemplo, la historia triunfal de una señora que aguantó «mil insultos» de un pobre moribundo, pero que al fin lo convenció de confesarse antes de morir, se contó en la *Memoria* de 1865 para inspirar a otras voluntarias (*Memoria 1865: 7*). Y su nuevo ámbito no fue exclusivamente femenino. Las voluntarias ofrecían servicios a hombres y mujeres necesitados. Mantenían contacto no solamente con los curas que ayudaban a cada conferencia, sino con los médi-

⁴⁸ Mariano Cuevas afirma que en 1873 la sección femenina de la Sociedad Católica de México tenía 20.000 socias (1928, 5: 383-84). Véase también Adame Goddard 1981: 19-27. Las congregaciones religiosas volvieron a México a finales del siglo, pero no prosperaron tanto como en la época colonial.

cos y farmacéuticos que asistían a sus enfermos. Sus esfuerzos para recaudar fondos podían llevarlas no solamente a organizar rifas y bailes con sus amigas, sino también a pedirles donaciones a los señores acomodados de la ciudad, como el señor Chiarini, director de un circo, quien en 1865 regaló los 910 pesos de los productos de una función a la Asociación (*Memoria* 1865: 6). De esta forma, sin desafiar las normas sociales de la época, las Señoras de la Caridad expandieron el papel de la mujer mexicana.

Las conferencias vicentinas no tuvieron el mismo significado para los hombres. Ellos tenían otras fuentes de sociabilidad y prestigio, y otras maneras de servir a la sociedad, defender su fe y reformar al mundo, fuera por medio del trabajo, del servicio gubernamental, o –para los más devotos– de la carrera religiosa, opciones que no existían para las mujeres de clase alta y media. También podían participar en las sociedades mutuas, clubes, logias masónicas, y partidos políticos que por lo general cerraban las puertas a sus madres, hermanas e hijas. Además, el tipo de compromiso que requería el trabajo voluntario era más difícil para los hombres que para las mujeres.

En el mundo decimonónico con una fuerte división de los roles sexuales, las demandas vicentinas de que los voluntarios tuvieran frecuente contacto personal con los pobres y los sirvieran de sus mismas manos, se consideraban más apropiadas para las mujeres que para los hombres. Las actividades de las señoras se justificaron con un discurso que enfatizaba la diferencia de género. La *Instrucción Pastoral* de 1875 las llamaba para que se unieran a las conferencias por su «disposición femenina» para servir al pobre y enfermo⁴⁹. El *Reglamento* de la Asociación publicado en México en 1863 explicaba que las mujeres eran voluntarias ideales «ya porque las señoras suelen tener más compasión de las miserias del prójimo y moverse más fácilmente a socorrerlas, ya también, porque acostumbradas a desempeñar ciertos oficios en sus casas, se prestan con menos dificultad a ejercerlos también en beneficio de nuestros semejantes; ya, en fin, porque ... siempre en casa y menos distraídas que los hombres, frecuentemente fuera de casa y aún de la ciudad, pueden estar prontas para asistir a los enfermos según lo exija la necesidad» (*Reglamento* 1863: 4). De modo que muchos señores sencillamente estaban demasiado ocupados para participar en las obras vicentinas, aunque respaldaban las actividades de las señoras con apoyo financiero y moral.

El *Reglamento* reconoció que esta ventaja femenina se limitaba a los grupos sociales donde las mujeres «no tienen necesidad de su trabajo para su subsistencia como las señoras de una clase inferior». Pero vale la pena subrayar que no todas las socias de las conferencias eran mujeres ricas. Por ejemplo, en 1865, todas las socias de la conferencia de San Antonio de las Huertas en la ciudad de México eran costureras, y muy pocos apellidos

⁴⁹ Citado en Olimón Nolasco (1995: 289).

de renombre aparecían en las listas de socias de otras conferencias en ese año (*Memoria* 1865). Lo que sí es probable es que pocas de las voluntarias de clase media tenían empleo, y que la mayoría gozaba de sirvientes que cuidaban sus casas y niños mientras que se dedicaban a sus obras de caridad.

También es posible que después de que los liberales ganaron la Guerra de la Reforma, los hombres mexicanos –sobre todo los que tenían ambiciones políticas– se dieran cuenta de que sus carreras podrían sufrir si participaban en una sociedad católica que mantenía estrechos lazos con los conservadores vencidos. De hecho, aunque varios socios de la Sociedad servían en los gobiernos de mediados de siglo, ese ya no fue el caso en los años posteriores. La importancia de la variable política se confirma en dos estudios recientes sobre las sociedades de San Vicente de Paúl en Chile y Colombia que indican que en esos países, donde hubo menos conflicto entre el Estado y la Iglesia, las conferencias de señores siguieron creciendo a finales del siglo XIX, y había menos disparidad entre las organizaciones de católicos laicos masculinos y femeninos (Ponce de León Atria 2001, Serrano 2001 y Castro 2001)⁵⁰. Estos factores estructurales, y no necesariamente alguna diferencia en la religiosidad de los sexos, explican por qué las conferencias atraían a tantas más mujeres que hombres.

Contribución al cambio social

Con su multiplicidad de funciones, las conferencias vicentinas mezclaban estrategias modernas y tradicionales para aliviar la pobreza⁵¹. La retórica de sus reglamentos y reportes recuerda el viejo discurso católico que hablaba de imitar a Cristo y amar al pobre. Los voluntarios ejercían la caridad no solo para ayudar al prójimo, sino también para salvar sus propias almas con la ayuda de las indulgencias que ganaban al participar en estas organizaciones. Las Señoras de la Caridad practicaban costumbres tradicionales tales como la de besar los pies a doce pobres el Jueves Santo (*Memoria* 1867: 10). Los visitantes mantenían relaciones paternalistas con «sus» familias «adoptadas». Y muchos de sus esfuerzos se dirigían a proporcionar las siete Obras de Misericordia: ofrecer comida al hambriento, agua al sediento, albergue al que le faltara un techo, ropa al desnudo, cuidado al huérfano y enfermo, y sepultura a los muertos. Estos tipos de asistencia, que únicamente ofrecían remedios temporales a la indigencia, caracterizaron su trabajo con los pacientes y prisioneros y también gran parte de la ayuda domiciliaria.

Pero las obras de las conferencias no se deben descartar como meras continuaciones de viejas prácticas. Los voluntarios no aceptaban la pobreza como una condición normal hu-

⁵⁰ Por el contrario, parece que las conferencias masculinas no tuvieron igual éxito en Argentina. Véase Mead (2001: 100, fn. 23).

⁵¹ Véase la discusión de cambios en ideas mexicanas sobre cómo ayudar a los pobres, en Arrom (2000: esp. 7-8, 32-33, 38-39, 59-62, y 72-74).

mana, sino que trataban de erradicar sus causas. Sus talleres para artesanos y costureras, escuelas primarias para niños y clases nocturnas para adultos intentaban evitar la indigencia futura de sus clientes. El currículum de sus escuelas incluía historia, ciencia, cálculo, música y dibujo para preparar a los pupilos para ganarse la vida (*Reseña* 1895: 11). Las cajas de ahorro ayudaban a sus clientes a lograr la independencia económica. Hallar puestos para los padres de familia y regalarles herramientas de trabajo les permitía valerse por sí mismos. Estas medidas iban mucho más allá de simples paliativos de la miseria.

Además, a diferencia de la limosna tradicional, la ayuda vicentina no se daba indiscriminadamente. Los voluntarios compartían la crítica liberal de que la limosna que se daba sin criterios podía fomentar la ociosidad. Por eso las conferencias funcionaban como «una especie de policía» para asegurarse de que solamente daban «el socorro a la verdadera necesidad, y evitando el robo que le hace la holgazanería» (*Boletín* 1859: 214). Los mendigos, según la *Reseña del Quincuagenario de la Sociedad*, eran «habitualmente excluidos de sus socorros» a menos que se tuviera «esperanza de convertirlos en miembros útiles de la sociedad» (*Reseña* 1895: 12). La filantropía de estos activistas católicos formaba parte de una estrategia más amplia para lograr el cambio social.

Los voluntarios combinaban la asistencia con intentos de disciplinar a los pobres porque querían transformar a sus clientes para servir al proyecto de renovación católica. Por eso enseñaban la doctrina a los niños en sus escuelas, a los huérfanos y desvalidos en sus asilos y a los prisioneros, pacientes y aprendices que socorrían. Los *Boletines*, *Memorias* y *Noticias* enumeraban con orgullo los niños que llevaban a bautizarse o preparaban para la primera comunión, los moribundos que ayudaban a bien morir y los páuperos que se confeccionaban. Sin miedo de ser intrusos, los visitantes también presionaban a sus clientes para que se casaran por la Iglesia, dejaran el vicio del alcohol, se conciliaran si andaban peleados con sus familiares, y hasta para que les pusieran camas separadas a los niños y niñas de manera que durmieran aparte. También trataban de fomentar la ética del trabajo para evitar que sus clientes se dedicaran a la prostitución o el crimen. Por eso tenían tanto afán de educar a los niños y conseguir empleo a los adultos. De modo que lejos de exaltar al pobre, la filantropía vicentina procuraba cambiar las costumbres y valores populares.

Estas estrategias se dirigían a combatir los males del siglo⁵². Las asociaciones vicentinas culpaban a la Revolución Francesa, ese movimiento «horrible» que separó a la Iglesia de la esfera pública, por desatar las fuerzas de la secularización que causaron la pérdida de la fe y resultaron en la inmoralidad, el materialismo, el individualismo, la alienación y el conflicto de clases de la época moderna. También querían contrarrestar las incursiones del

⁵² Esta filosofía, expresada en los reglamentos y reportes de la Sociedad, se elaboró también en el libro de Luis Gonzaga Cuevas (1851), socio de la Sociedad y presidente de su Consejo Superior en 1849: *Porvenir de México, o juicio sobre su estado político en 1821 y 1851*.

Protestantismo. Su solución fue propagar la religión y los valores católicos de una forma que ayudara a restaurar la armonía social. Los lazos íntimos «aunque clientelistas» que los voluntarios establecían con las personas que socorrían promovían la reconciliación entre los pobres y los ricos. Inclusive, el Presidente de la Sociedad masculina en 1894 proclamó que la filantropía vicentina era muy superior a «la beneficencia pública [que] es altiva ... y deja al pobre en el aislamiento, en la indiferencia y en el olvido, que le ofenden más que sus mismas privaciones»⁵³. Por lo tanto, las metas de los activistas laicos no se limitaban a cuestiones religiosas sino que abarcaban problemas cívicos.

Aunque el proyecto vicentino era fundamentalmente antiliberal, respondía a problemas contemporáneos y representaba algunas estrategias modernas para solucionar los problemas sociales. Es cierto que en muchos aspectos las conferencias se parecían a las cofradías coloniales. Igual que los cofrades de antaño, sus socios rezaban juntos y practicaban devociones especiales como las de participar en ejercicios espirituales y celebrar la fiesta de su patrono, San Vicente de Paúl, el 19 de julio. Sus asambleas anuales incluían sermones y oraciones. Siguiendo la tradición de las cofradías, la unidad básica de los laicos vicentinos era la pequeña conferencia que en teoría no debía tener más de treinta y tres miembros para no exceder la edad de Cristo cuando falleció (De Dios 1993, 1: 513). Las conferencias masculinas también funcionaban como cofradías al rezar por sus socios enfermos y muertos e incluso, cuando murió el doctor Andrade en 1848, al cargar su cuerpo en hombros desde el centro de la ciudad hasta el cementerio distante de Santa Paula⁵⁴.

Pero si las asociaciones vicentinas continuaban algunas costumbres coloniales, también representaban un cambio. A diferencia de las cofradías, las conferencias no existían principalmente para proteger algún templo o imagen religiosa, ni para cuidar de sus propios miembros necesitados. Al contrario, su función central era la de asistir a personas extrañas que no formaban parte del grupo⁵⁵. Si bien el catolicismo era costumbre en México, este tipo de activismo religioso no lo era. En particular, la práctica de visitar a los pobres en sus hogares se tuvo que aprender y diseminar⁵⁶. Ya no era suficiente darle limosna a un mendigo; los voluntarios tenían que dar su tiempo y servicio personal. Y para las señoras, la participación activa en la esfera pública y la administración de las organizaciones de beneficencia tampoco eran costumbres tradicionales.

Es más, las conferencias vicentinas contribuyeron a formar una cultura democrática y crear ciudadanos republicanos. La adhesión a las conferencias era voluntaria, y basada en afini-

⁵³ Agustín Rodríguez, citado en *Reseña* (1895: 71).

⁵⁴ Véase *Reglamento de la Sociedad* (1851: p. 8, notas 4 y 6); y De Dios (1993, 1: 73, nota 2).

⁵⁵ Véanse De Dios (1993, 1: 513-17); y Belanger (1997).

⁵⁶ Parece que las visitas a los hogares de los pobres tampoco fueron fáciles para los señores de las conferencias chilenas y colombianas, que tampoco las practicaban al principio. Castro (2001: 198), Ponce de León Atria (2001: 1).

dades ideológicas. Los socios no tenían que pagar una cuota forzosa. Se gobernaban internamente con prácticas democráticas, sobre la base de una constitución escrita, y participando como iguales al elegir a sus oficiales —en el caso de las Señoras por voto secreto (*Reglamento* 1863: 7). Las dos organizaciones defendían los derechos de reunirse y expresarse libremente. Como explicó la *Instrucción Pastoral* de 1875, al exhortar a los mexicanos a unirse a las conferencias vicentinas, «la Constitución vigente en la República reconoce formal y expresamente en todo mexicano el derecho de asociación para cualquier objeto honesto y lícito»⁵⁷. Irónicamente, fueron los liberales quienes intentaron limitar el derecho de asociación de las conferencias en 1861 y 1868, y quienes en 1889 restringieron su derecho de expresión al decretar que sus publicaciones solamente podrían ser distribuidas a sus propios socios (*Boletín* 1889). De modo que, al participar en tantas tendencias modernas, estas sociedades no eran precisamente «conservadoras»⁵⁸.

En algunos sentidos, las dos asociaciones laicas anticiparon los movimientos progresistas del catolicismo social que surgieron a raíz de la encíclica *Rerum Novarum* en 1891. Al igual que los grupos posteriores, las conferencias vicentinas representaban un esfuerzo organizado para contrarrestar la secularización por medio de «una adherencia ortodoxa al dogma católico y una crítica progresiva al liberalismo»⁵⁹. Es cierto que desde la perspectiva contemporánea podríamos menospreciar sus actividades por ser paternalistas y querer controlar a los pobres. Los visitantes se creían moralmente superiores a sus clientes y se entrometían en muchos aspectos de sus vidas íntimas. Su meta era asistir a los menesterosos, no organizarlos para que demandaran sus derechos. Pero de todas formas, hay que reconocer que los voluntarios hicieron mucho más que reforzar el *statu quo*. Los socios de las conferencias se consideraban reformadores sociales. Querían resolver los problemas de la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, el conflicto de clases, la degeneración moral y la alienación modernas. No solo practicaban la caridad cristiana y diseminaban la religión, sino que también crearon instituciones como escuelas y cajas de ahorros para reducir la desigualdad social y lograr una medida de justicia. Intentaron darle a sus clientes los recursos para independizarse. Nunca llegaron a organizar los sindicatos católicos que formaron la base del catolicismo social, pero sí establecieron patronatos para artesanos que ofrecían entrenamiento vocacional y ayuda mutua al igual que instrucción religiosa. Y trabajaron incansablemente para formar la opinión pública por medio del proselitismo y también al distribuir almanaques religiosos, misales y obras edificantes «para contrarrestar la perniciosa influencia de la novela y el periódico» (*Reseña* 1895: 13).

Es difícil saber lo que pensaban los pobres de esta mezcla de ayuda material y regulación moral. En una breve discusión de las conferencias vicentinas, Moisés González Navarro las

⁵⁷ Citado por Olimón Nolasco (1995: 289).

⁵⁸ Sobre este punto, para Chile, véanse Serrano (2001: 3-4), y Valenzuela y Maza Valenzuela (2000: 210).

⁵⁹ «Catholic Social Movements», en *New Catholic Encyclopedia* (New York: McGraw-Hill, 1967), 13: 321, traducción de la autora. Véanse también los artículos sobre «Social Action», 13: 310-12; y «Rerum Novarum», 12: 387.

ridiculiza por «exigir comuniones a trueque de un pedazo de pan» (González Navarro 1957: 496). Pero no faltaban indigentes dispuestos a tolerar las intrusiones de los visitantes, aun consintiendo en acompañarlos a misa. Las numerosas familias que solicitaban ayuda evidentemente habían incorporado los servicios de las conferencias en sus estrategias de sobrevivencia. Los que cooperaban no solo obtenían ayuda y protección durante sus vidas, sino una sepultura cristiana al morir. Pueden haber sido ficción algunos de los cuentos de clientes agradecidos que se publicaban en los *Boletines* y *Memorias*, pero en muchos casos su gratitud debe haber sido verdadera. En un país donde los ricos y los pobres compartían una cultura católica, algunos de los clientes también deben haber apreciado la oportunidad para fortalecer su fe. De todas maneras, dada la escasez de asistencia pública en México, los menesterosos tenían pocos recursos alternativos, sobre todo si no querían internarse en las degradantes instituciones públicas. La ayuda vicentina les permitía quedarse viviendo en sus casas con dignidad y además evitar la deshonra de un entierro de páupero.

Al mismo tiempo que se organizaban para ofrecer servicios a los pobres, estos activistas católicos asentaron las bases de una vigorosa sociedad civil. Los socios de las conferencias se reunían semana tras semana, año tras año –por unos cuarenta años en el caso de García Icazbalceta y del secretario de la Sociedad Jesús Urquiaga– formando redes sociales que han sido ignoradas por la historia social. Al establecer lazos personales con miembros desafortunados de la sociedad, los voluntarios crearon una comunidad que unía a personas de distintas clases sociales. Las conferencias locales se insertaban en una compleja estructura nacional e internacional que se mantuvo independiente del Estado mexicano. La historiografía que privilegia a los grupos seculares en el desarrollo de la sociedad civil se pierde de importantes espacios de la vida asociativa. El gran número y la larga duración de las conferencias vicentinas desmienten la opinión tan generalizada en la ciencia social de que, a diferencia de los norteamericanos observados por Alexis de Tocqueville, los latinoamericanos no participaban en una vida asociativa. Los historiadores simplemente han ignorado muchos de los tipos de organizaciones que los atraían.

En México, las asociaciones católicas se debilitaron en el siglo XX por los ataques a la Iglesia durante la Revolución y la Cristiada. Pero su fuerza hasta por lo menos 1910 demuestra que la participación en la sociedad civil, las prácticas democráticas, y las actividades voluntarias para ayudar al pobre no nacen hoy por primera vez, como muchas veces se afirma. Tampoco es nueva la filantropía organizada. Las sociedades vicentinas operaban con reglamentos escritos, oficiales electos, cuerpos regionales y centrales de gobernación, asambleas nacionales, reportes impresos y comunicación regular con sus sedes internacionales en París. Tenían programas formales para reclutar, entrenar y desplegar a sus voluntarios en un extensivo sistema de asistencia. Sus servicios –y, con ellos, su visión de la renovación católica y su crítica al liberalismo secular– alcanzaron una clientela enorme. Claro que no se deben exagerar los logros de las conferencias. Solo ayudaron a una peque-

ña parte de los pobres mexicanos, la mayoría de estos en las ciudades. Por lo tanto apenas penetraron la arraigada pobreza rural e indígena. Pero este movimiento merece recobrar su posición en la historia, sobre todo porque se comparaba favorablemente con lo que ofrecía el gobierno mexicano de la época.

CONCLUSIÓN

México no fue el único país latinoamericano con una tradición dinámica de filantropía católica. Es más, el activismo católico parece haber sido más fuerte en otros países donde había menos anticlericalismo –y donde las conferencias vicentinas hasta recibían apoyo financiero del gobierno, cosa que nunca pasó en México⁶⁰. Si bien en 1844 los señores mexicanos fueron pioneros de la nueva estrategia vicentina, ya para finales del siglo XIX las conferencias masculinas se habían establecido en dieciocho países latinoamericanos. En Colombia prosperaron hasta la década de 1920, cuando fueron suplantadas por los grupos de Acción Católica y los Círculos de Obreros Católicos cuyo sindicalismo y activismo político atraían a una nueva generación (Castro 2001: esp. cap. 4)⁶¹. Si bien en 1894 la sección mexicana de las Señoras de la Caridad constituía el grupo más grande fuera de Europa, ya para esa fecha existían otras secciones en Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Martinique y Perú (*Rapport* 1893)⁶². También en Argentina hubo conferencias femeninas activas, aunque parece que votaron contra una afiliación formal con la organización internacional para no tener que pagar una cuota anual (Mead 2001: esp. p. 100). Y las Señoras de la Caridad siguieron expandiéndose a nuevos países latinoamericanos, como Colombia, en los primeros años del siglo XX⁶³.

Estos grupos no fueron los únicos que se dedicaban a socorrer a los pobres. A medida que los historiadores se desilusionan con los logros de la asistencia pública y empiezan a investigar el sector privado, están descubriendo numerosas sociedades de beneficencia, tanto seculares como religiosas, en las ciudades y villas decimonónicas⁶⁴. Los testimonios de personas que vivieron a principios del siglo XX revelan que era bastante común que las

⁶⁰ En Argentina, por ejemplo, las conferencias recibían dinero y tierras de los gobiernos federales y municipales, y en Colombia el gobierno no solamente les daba subvenciones sino que puso bajo su administración varios establecimientos de beneficencia pública. Véanse Mead (2001: 102, 104, 107-8); y Castro (2001: 192, 202-3).

⁶¹ Véanse también Foucault 1933: 270-331, y Societé 1933: 281-303.

⁶² Las conferencias mexicanas de las Señoras de la Caridad fueron de las dos primeras, y posiblemente las primeras, en Latinoamérica. La *Memoria* de 1865 solamente menciona que ya para fines de 1864 había conferencias en un país más, el Perú (cuadro 4).

⁶³ La Asociación colombiana de Señoras de la Caridad se fundó en 1925, aunque existieron algunas conferencias locales anteriormente. Castro (2001: 209, 227-28).

⁶⁴ Véanse, por ejemplo, Castro (2001: esp. caps. 3-4); Farnsworth-Alvear (2000: 53-54, 77-90, 100-1); Forment (2003); Londoño (2000: 155-64); Matos Rodríguez (1999: cap. 5); Serrano (2000: 34-38); Serrano (2001); y Valenzuela y Maza Valenzuela (2000: 210-14).

Cuadro 4**FECHAS DE FUNDACIÓN DE LAS SOCIEDADES DE SAN VICENTE DE PAÚL AMERICANAS, SIGLO XIX**

1845	México*	1866	Ecuador
	Estados Unidos*	1872	Brasil
1847	Canadá*	1878	Haití
1854	Chile	1881	El Salvador
1857	Colombia	1883	Perú
	Trinidad y Tobago		Panamá
1858	Uruguay*	1885	Costa Rica
	Guyana		Guatemala*
	Cuba	1894	Paraguay
1859	Argentina	1897	Nicaragua

*Las fuentes discrepan sobre estas fechas. Para México y los Estados Unidos sigo la fecha de 1845 aceptada por las dos organizaciones nacionales. Para los otros países sigo Foucault (1933), pp. 87-88; y Société (1933), pp. 281-303. Sobre la fundación de los Estados Unidos, ver *New Catholic Encyclopedia* (1967), vol. 14, p. 687.

señoras de clase alta y media visitaran a los pobres bajo los auspicios de otros grupos católicos, como las Damas Isabelinas. Tampoco era cosa extra  a que los comercios e individuos regalaran artículos y dinero para ayudar a los necesitados, o que los médicos reservaran un día a la semana o al mes para curar a los indigentes sin cobrar. Estas prácticas merecen estudiarse sistemáticamente. Si bien la iniciativa privada se debilitó a mediados del siglo XX cuando los gobiernos organizaron servicios de salud, educación y asistencia, no desapareció del todo. Para poder fortalecer la filantropía y la sociedad civil en la región de hoy, sería importante entender estas tradiciones de la época cuando los ciudadanos latinoamericanos todavía no dependían del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- «Catholic Social Movements», en *New Catholic Encyclopedia*. Nueva York: McGraw-Hill, 1967, 13: 321.
- «Las Conferencias de San Vicente de Paúl, Dictamen del Sr. Castañeda», en *La Unión Católica*, 15 de junio de 1861. Pp. 1-2.
- «Rerum Novarum», en *New Catholic Encyclopedia*. Nueva York: McGraw-Hill, 1967, 12: 387.
- «Social Action», en *New Catholic Encyclopedia*. Nueva York: McGraw-Hill, 1967, 13: 310-12.
- «Dirección General de los Fondos de Beneficencia Pública», en *La Unión Católica*. 13 de junio de 1861. p. 1.
- Adame Goddard, Jorge (1981). *El pensamiento político y social de los católicos mexicanos, 1867-1914*. México: UNAM.
- Almond, Gabriel y Sydney Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Arrom, Silvia M. (2000). *Containing the Poor: The Mexico City Poor House, 1774-1871*. Durham NC: Duke University Press.
- (1985). *The Women of Mexico City, 1790-1857*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Belanger, Brian (1997). «Cofradías», en Werner, Michael S. (comp.). *Encyclopedia of Mexico: History, Society & Culture*. Chicago: Fitzroy Dearborn Publishers.
- Blum, Ann S. (2001). «Conspicuous Benevolence: Liberalism, Public Welfare, and Private Charity in Porfirian Mexico City, 1877-1910», en *The Americas*, 58, 4: 7-38. Julio.
- Castro, Beatriz (2001). «Charity and Poor Relief in a Context of Poverty: Colombia, 1870-1930». Ph.D. Dissertation, Oxford University.
- Ceballos Ramírez, Manuel (1991). *El catolicismo social: un tercero en discordia, Rerum Novarum, la 'cuestión social' y la movilización de los católicos mexicanos (1891-1911)*. México: El Colegio de México.
- Centro Mexicano para la Filantropía (1996). «Understanding Mexican Philanthropy», en Randall, Laura (comp.). *Changing Structure of Mexico: Political, Social, and Economic Prospects*. Londres: M.E. Sharpe.

- Chowning, Margaret (2001). «From Colonial Cofradías to Porfirian Pious Associations: A Case Study in the Feminization of Public Piety in Mexico». Ponencia inédita presentada en la reunión de LASA, Washington, D.C. Septiembre.
- Cuevas, Mariano (1928). *Historia de la Iglesia en México*. El Paso TX: Ed. 'Revista Católica'.
- De Dios, Vicente (1993). *Historia de la familia vicentina en México (1844-1994)*. Salamanca: Editorial CEME.
- Farnsworth-Alvear, Ann (2000). *Dulcinea in the Factory: Myths, Morals, Men, and Women in Colombia's Industrial Experiment, 1905-1960*. Durham, NC: Duke University Press.
- Forment, Carlos A. (2003). *Democracy in Latin America: Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, Albert (1933). *La Société de Saint-Vincent de Paul: Histoire de Cents Ans*. París: Editions SPES.
- García Icazbalceta, Joaquín (1907). *Informe sobre los establecimientos de beneficencia y corrección de esta capital...*México: Moderna Librería Religiosa.
- Gonzaga Cuevas, Luis (1851). *Porvenir de México, o juicio sobre su estado político en 1821 y 1851*. México: Imp. de Ignacio Cumplido.
- González Navarro, Moisés (1985). *La pobreza en México*. El Colegio de México.
- (1957). *El Porfiriato: vida social*. Vol. 4 de Cosío Villegas, Daniel (comp.). *Historia moderna de México*. México: Editorial Hermes.
- Hanson, Randall S. (1994). «The Day of Ideals: Catholic Social Action in the Age of the Mexican Revolution, 1867-1929». Ph.D. Dissertation, Indiana University.
- Little, Cynthia J. (1978). «Education, Philanthropy, and Feminism: Components of Argentine Womanhood, 1860-1926», en Lavrín, Asunción (comp.). *Latin American Women: Historical Perspectives*. Westport CT: Greenwood Press.
- O'Dogherty Madrazo, Laura (2001). *De urnas y sotanas: el Partido Católico Nacional en Jalisco*. México: CONACULTA.
- Olimón Nolasco, Manuel (1995). «Proyecto de reforma de la Iglesia en México (1867 y 1875)», en Matute, Alvaro; Evelia Trejo y Brian Connaughton (comps.) (1995). *Estado, Iglesia y sociedad en México: siglo XIX*. México: UNAM-Porrúa.
- Londoño, Patricia (2000). «The Politics of Religion in a Modernising Society: Antioquia (Colombia), 1850-1910», en Ivereigh, Austen (ed.). *The Politics of Religion in an Age of Revival: Studies in Nineteenth-Century Europe and Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Matos Rodríguez, Félix (1999). *Women and Urban Change in San Juan, Puerto Rico, 1820-1868*. Gainesville FL: University Press of Florida.

- Matute, Alvaro; Evelia Trejo y Brian Connaughton (comps.) (1995). *Estado, Iglesia y sociedad en México: siglo XIX*. México: UNAM-Porrúa.
- Mead, Karen (2001). «Gender, Welfare and the Catholic Church in Argentina: Conferencias de Señoras de San Vicente de Paul, 1890-1916», en *The Americas* 58, 1. Julio.
- Meyer, Jean A. (1976). *The Cristero Rebellion: The Mexican People Between Church and State, 1926-1929*. Trad. Richard Southern. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ponce de León Atria, Macarena (2001). «La Sociedad de San Vicente de Paúl en Chile: nuevos vínculos con la jerarquía eclesiástica y los pobres urbanos, 1854-1870». Ponencia inédita presentada en la reunión de LASA, Washington, D.C. Septiembre.
- Reseña del Quincuagenario de la Sociedad*. México: Imp. y Lit. de Francisco Díaz de León, 1895.
- Société de St. Vincent de Paul (1933). *Livre du Centenaire: L'oeuvre d'Ozanam a Travers le Monde, 1833-1933*. París: Gabriel Beauchesne et ses fils.
- Serrano, Sol (ed.) (2001). «Asociaciones católicas en el siglo XIX chileno: política, caridad y rito». Ponencia inédita presentada en la reunión de LASA, Washington, D.C. Septiembre.
- (2000). *Virgenes viajeras: diarios de religiosas francesas en su ruta a Chile, 1837-1874*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Udovic, Edward R. (1993). «'What About the Poor?' Nineteenth-century Paris and the Revival of Vincentian Charity», en *Vincentian Heritage* 14: 82-91.
- Valenzuela Samuel J. y Erika Maza Valenzuela (2000). «The Politics of Religion in a Catholic Country: Republican Democracy, Cristianismo Social and the Conservative Party in Chile, 1850-1925», en Ivereigh, Austen (ed.). *The Politics of Religion in an Age of Revival: Studies in Nineteenth-Century Europe and Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Velasco Ceballos, Rómulo (1935). *El niño mexicano ante la caridad y el Estado. Apuntes históricos que comprenden desde la época precortesiana hasta nuestros días*. México: Editorial Cultura.

Archivos consultados

- AHDF Archivo Histórico del Distrito Federal, ciudad de México
- AL Archives Lazaristes, París
- BNM Biblioteca Nacional de México, ciudad de México
- INAH Instituto Nacional de Antropología e Historia, ciudad de México
- SVP St. Vincent de Paul Archives, París

Fuentes primarias impresas – Sociedad de San Vicente de Paúl

Acta de la Asamblea General Extraordinaria celebrada el día quince de septiembre de 1945, en ocasión del Centenario de la agregación de esta sociedad a la de París. México: 1946 [SVP, Mexique: Rapports nationaux].

Boletín de la Sociedad de San Vicente de Paúl. N° 7 (1859) y 11 (1860) [SVP, Mexique, Rapports nationaux].

Memoria de las Obras de las Conferencias de la Sociedad de San Vicente de Paúl ... durante el año de 1871. México: Imp. de la V. e Hijos de Murguía, 1872 [SVP, Mexique, Rapports nationaux].

Noticia sobre las Conferencias de la Sociedad de San Vicente de Paúl... 1868/1869/1870/1871. México: Imp. de la V. e Hijos de Murguía, 1869/70/71/72 [SVP, Mexique, Rapports nationaux].

Reglamento de la Sociedad de San Vicente de Paúl, 1835. México: 1851 [SVP, CC113, Mexique].

Fuentes primarias impresas – Señoras de la Caridad de San Vicente de Paúl

Memoria que el Consejo Superior de las Asociaciones de Señoras de la Caridad del Imperio Mexicano dirige al General de París, de las obras que ha practicado y cantidades colectadas e invertidas en el socorro de los pobres enfermos, desde 1 de julio de 1864 a 30 de junio de 1865. México: Comercio, 1865 [Harvard University – Houghton Library].

Memoria que el consejo superior de las asociaciones de señoras de la caridad de México, dirige al general de París, de las obras que ha practicado y cantidades colectadas e invertidas en el socorro de los pobres enfermos, desde el 1o de Julio de 1865 a 30 de Junio de 1866. México: Mariano Villanueva, 1867 [BNM, Colección Lafragua].

Memoria que el Consejo superior de las Señoras de la Caridad de Méjico leyó en la Asamblea general verificada en la Iglesia de la Encarnación de esta capital el día 23 de julio de 1878. México: Tip. Religiosa de Miguel Torner y Cía, 1879 [New York Public Library].

Memoria sobre la obra de las Señoras de la Caridad de San Vicente de Paúl en México, Año de 1921. México: Imp. 'La Moderna', 1922 [INAH Fondo Reservado].

Rapport sur les oeuvres des Dames de la Charité pendant l'Année [1892/ 1893/1895/ 1896] Lu a l'Assemblée Générale ... París: 95, Rue de Sevres, 1893/ 1894/ 1896/ 1897 [AL].

Reglamento de la Asociación de las Señoras de la Caridad instituida por San Vicente de Paúl en beneficio de los pobres enfermos, y establecida en varios lugares por los Padres de la Congregación de la Misión con licencia de los ordinarios. México: Imp. De Andrade y Escalante, 1863 [INAH Fondo Reservado].

Reglamento de la Asociación de las Señoras de la Caridad... formado según el original de París y mandado observar por el Director General de la República. México: Iglesia de la Inmaculada Concepción, 1911 [INAH Fondo Reservado].

VOLUNTARIOS Y DONANTES: EXPLORANDO PATRONES DE INVOLUCRAMIENTO CÍVICO EN EL PERÚ CONTEMPORÁNEO

Felipe Portocarrero S.

Reflexionar sobre el voluntariado y las donaciones, no solo en el Perú sino en toda América Latina, implica ingresar a un territorio desconocido o, por lo menos, insuficientemente explorado desde el punto de vista académico, pues el estudio de las prácticas solidarias ha sido frecuentemente objeto de informes periodísticos, aproximaciones casuísticas o reportajes televisivos descontextualizados. De hecho, su común denominador ha sido resaltar el comportamiento altruista de personas e instituciones sin tomar en cuenta los procesos históricos que han convertido a la sociedad civil peruana en un complejo escenario, en el cual las antiguas prácticas de reciprocidad e intercambio –cuyas raíces pueden remontarse al pasado prehispánico– se combinan y redefinen con nuevos comportamientos colectivos de inspiración humanista, cuyas sociabilidad y libertad encuentran en los ‘otros’ la fuente, el fin y el marco de su acción (Todorov 1998: 52-57)¹. El escenario social más amplio, sin embargo, no está exento de tensiones y ambigüedades, de luces y de sombras, pues coexisten discursos contradictorios que oscilan entre quienes orientan sus prácticas por valores solidarios y participativos, como se acaba de indicar, y aquellos otros que piensan y actúan ya no en función de promover el fortalecimiento de los derechos ciudadanos de una colectividad, sino más bien desde una perspectiva individualista y autosuficiente, donde la existencia de los ‘otros’ queda subordinada a la realización personal (Portocarrero G. 2001: 3).

En realidad, el estudio del voluntariado y de las donaciones en América Latina permanece no solo como una *terra incógnita*, sino también como un territorio de reflexión académica en disputa que ha sido objeto de un intenso debate. Para algunos, el estudio del voluntariado forma parte de una tradición anglosajona en la que los conceptos de voluntario y buen ciudadano, que cumplen con sus deberes cívicos y que no postulan cambios sociales mayores, han reemplazado los de militante y activista, actores cuyo desempeño ha estado

¹ Seguimos aquí la definición que proporciona Todorov sobre el humanismo, para quien esta corriente de pensamiento «...es a la vez una antropología (dice cómo son los hombres: una especie aparte cuyos miembros son sociables y parcialmente indeterminados –y que por esa razón se ven llevados a ejercer su libertad-), una moral (dice cómo deben ser: deben querer a los seres humanos por ellos mismos y concederles a todos la misma dignidad) y una política (privilegia los regímenes en los cuales los sujetos pueden ejercer su autonomía y gozar de unos mismos derechos)» (Todorov 1998: 54).

asociado en general a los cuestionamientos más críticos del *statu quo* promovidos por los partidos, sindicatos o movimientos sociales. Asimismo, frente a la desatención estatal de necesidades básicas, los pobres y los migrantes en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas han buscado compensar sus carencias a través de antiguas prácticas de reciprocidad y diversas formas de auto-ayuda comunitaria. Hay quienes han sostenido que llamar a estas manifestaciones sociales voluntariado representa una perspectiva de análisis equivocada, pues en el fondo los estados han tratado de obtener mano de obra gratuita mediante el aprovechamiento instrumental y clientelista de estas tradiciones solidarias de los pobres, a cambio de lo cual recibían acceso a vivienda, educación y programas de ayuda alimentaria.

Si bien se trata de observaciones críticas que deben ser tomadas en consideración, en nuestra opinión no se cuenta con suficientes investigaciones que les proporcionen un adecuado sustento empírico. Difícilmente se podrá avanzar en este debate si no se conoce con mayor precisión la realidad social sobre la que se formulan estas críticas, y si no estamos en capacidad de responder a preguntas como las siguientes: ¿cuán extendidas se encuentran las prácticas de trabajo voluntario en el Perú? ¿Cuáles son los principales campos de actividad y las organizaciones en que se desarrollan? ¿Existen diferencias significativas cuando estas prácticas son examinadas desde la perspectiva de la religión, el género, la edad y el nivel socioeconómico desde donde se llevan a cabo? ¿Cuáles son las motivaciones que impulsan a los ciudadanos a donar parte de su tiempo libre y de sus recursos? ¿Es posible construir una tipología a partir de las diversas formas de voluntariado vigentes en el Perú? ¿Qué relación existe entre este tipo de prácticas solidarias y la construcción de valores ciudadanos?

Teniendo este telón de fondo, el presente trabajo quiere concentrar su atención en los comportamientos solidarios, esto es, en la cobertura y naturaleza del voluntariado y las donaciones en el Perú contemporáneo. Para ello, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico realizó, en el año 2001, la *I Encuesta Nacional sobre Trabajo Voluntario y Donaciones*² (EDV 2001). Asimismo, con el fin de brindar un panorama más completo de las motivaciones de quienes tienen este tipo de involucramiento cívico, se llevaron a cabo una serie de entrevistas en profundidad durante la *Primera Feria Nacional de Voluntarios*, que tuvo lugar en la ciudad de Lima hacia fines de ese mismo año. En las páginas que siguen, nuestro propósito es presentar de manera resumida los principales hallazgos de este esfuerzo³.

² Esta encuesta fue aplicada a una muestra de 1.414 personas comprendidas entre los 18 y los 70 años y pertenecientes a todos los estratos socioeconómicos de la población, en las once ciudades más importantes del país. El contenido de la encuesta, debidamente adaptado a la realidad peruana, se basó en la utilizada en el marco del Proyecto Comparativo sobre el Tercer Sector de la Universidad de Johns Hopkins.

³ Este artículo se basa en un estudio más amplio y detallado elaborado por Felipe Portocarrero S., Armando Millán y James Loveday, *Voluntarios, donantes y ciudadanos en el Perú* (2004).

La exposición ha sido dividida en dos secciones. En la primera se examinan las más importantes características del trabajo voluntario y de las donaciones en el Perú, así como también las percepciones y actitudes que muestra la población en general frente a ambas prácticas. La segunda sección concluye con algunas reflexiones cuyo propósito es explorar las relaciones existentes entre las prácticas solidarias y la construcción de la ciudadanía en el Perú.

I. VOLUNTARIOS Y DONANTES: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

1. Un perfil del voluntariado peruano

El concepto de trabajo voluntario es a la vez complejo y controvertido, pues su significado y alcances, sobre todo en América Latina, no han sido claramente establecidos (Roitter 2002: 3 y Landim 2003: 2). Lejos de poder ser identificado con un grupo social en particular, el voluntariado recorre toda la estructura social, se manifiesta de distintas maneras y frente a circunstancias diversas: grandes catástrofes naturales (terremotos, inundaciones, hambrunas) o causadas por el hombre (guerras internacionales o civiles que producen la muerte y el desplazamiento de enormes contingentes poblacionales) desencadenan también solidaridad, compasión, altruismo, responsabilidad social y política en los seres humanos (Thompson y Toro 2001: 1). En circunstancias menos extremas, sin embargo, aparecen también múltiples formas de comportamientos solidarios en personas y organizaciones de la sociedad civil que donan su tiempo y dinero para atender necesidades básicas insatisfechas de los sectores sociales más vulnerables y para defender sus derechos ciudadanos.

Para complicar aun más el panorama, subsisten todavía, al lado de estas identificaciones positivas, viejos estereotipos según los cuales el trabajo voluntario es un asunto que involucra a pequeños grupos de personas pertenecientes a la élite social, que buscan apaciguar sus conciencias con este tipo de labores (Ibíd.: 3)⁴. El desconocimiento y los prejuicios que forman parte del sentido común de la población han atribuido al concepto un significado cuyo contenido se encuentra asociado a antiguas prácticas caritativas y asistencialistas de raíz cristiana. De hecho, desde una perspectiva histórica de largo plazo, este tipo de voluntariado fue el que predominó durante la época colonial cuando las prácticas filantrópicas fueron introducidas por las autoridades españolas y portuguesas en estrecha coordinación con la Iglesia Católica (Portocarrero F. 2002: 53-54). Debido a una singular transferencia de significados, este tipo de prácticas ha sido el que ha quedado arraigado con mayor

⁴ Thompson y Toro identifican cuatro enfoques no necesariamente excluyentes entre sí: i) el voluntariado como recurso social frente a la crisis del Estado de Bienestar; ii) el voluntariado como eje para el desarrollo y sostenimiento de la democracia; iii) las asociaciones voluntarias como sujetos de estrategias de fortalecimiento y de capacitación; y, finalmente, iv) el voluntario-persona: entre el interés y el utilitarismo (2001: 5).

fuerza en el imaginario colectivo contemporáneo, y solo en las últimas décadas ha comenzado a cuestionarse esta asociación tradicional entre el voluntariado y la caridad.

En todo caso, en esta amplitud e indeterminación conceptuales, se juntan fenómenos sociales ambiguos y variados, antiguos y modernos, reside probablemente su principal atractivo y, al mismo tiempo, su más visible debilidad. De hecho, la tendencia a generalizar los aspectos positivos y las virtudes del trabajo voluntario ha llevado a que quizás se hayan puesto demasiadas expectativas en su capacidad para lograr el cambio social, el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo económico. Frente a este desorden y confusión, cobra especial relevancia establecer algunas constataciones básicas acerca de la cobertura y características principales del trabajo voluntario. Solo una aproximación empírica a este fenómeno social ayudará a despejar errores, precisar sus fronteras de acción y evaluar su verdadero impacto.

¿Cuántos son los voluntarios? De acuerdo con la información proporcionada por la EDV 2001, una de cada tres personas entrevistadas (34%) fueron voluntarias durante el año 2000. Asimismo, mientras la gran mayoría de estos voluntarios (73%) se vinculó a una sola organización, cerca de la tercera parte (27%) realizó trabajo voluntario en dos o más organizaciones. Desde una perspectiva comparada, la presencia del trabajo voluntario en el Perú, aun cuando es significativamente inferior a la de un país con una larga tradición cívica como la de los Estados Unidos (56%)⁵, resulta similar a la de algunas sociedades europeas como Holanda (36%)⁶, Alemania (34%)⁷ y Rumania (33%)⁸. Más aún, el Perú supera en más de 10 puntos los niveles de voluntariado recogidos por encuestas similares en otros países de América Latina: 26% en Argentina, 14% en Uruguay, y 16% en Brasil⁹.

Aun cuando en América Latina los estudios sobre el voluntariado son escasos, y la metodología empleada no ha sido la misma –razón por la cual las comparaciones solo son posibles en un nivel muy agregado–, existen algunas tendencias claras allí donde la información se encuentra disponible (Villar *et al.* 2001). En efecto, el voluntariado en América Latina se dirige principalmente hacia aquellas áreas en las que la acción del Estado, pese a la enorme expansión en la cobertura y mejora en la calidad de los servicios experimentadas en las últimas dos décadas, no ha logrado satisfacer plenamente algunas demandas de la población: los servicios sociales primarios (educación y salud) y las actividades relacionadas con el desarrollo comunal y vecinal aparecen como los denominadores comunes en todos los países estudiados.

⁵ Ver información proporcionada por la organización norteamericana Independent Sector a través de Internet: www.independentsector.org.

⁶ Información proporcionada por el equipo directivo del Proyecto Comparativo Johns Hopkins.

⁷ Ver Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (2000: 32).

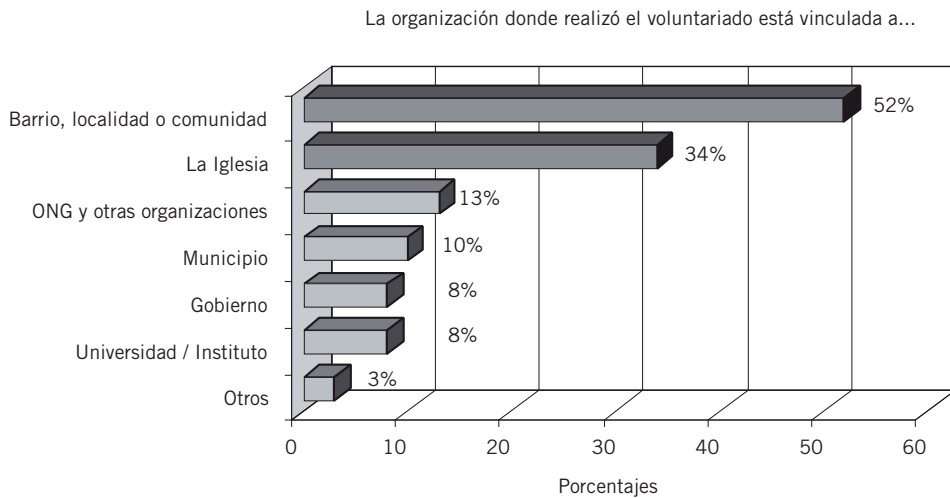
⁸ Ver The Civil Society Development Foundation (1996: 16).

⁹ Ver Landim y Scalón (2000: 22).

¿A qué ámbito están vinculadas las organizaciones donde se realizó el voluntariado? El 52% de las organizaciones está principalmente vinculado con el ámbito local, es decir, con el barrio, la localidad o la comunidad de los voluntarios (ver gráfico 1). Se trata de un voluntariado que desarrolla su labor en ámbitos espaciales limitados, usualmente ligado a necesidades concretas e inmediatas que surgen de la vida cotidiana y que afectan directamente sus condiciones de vida. Estas características muestran un voluntariado motivado por razones de subsistencia más que por cuestiones ideológicas o principios políticos abstractos.

Gráfico 1

VINCULACIÓN DEL TRABAJO VOLUNTARIO^{1/}



^{1/} Los porcentajes no suman 100, ya que las respuestas eran de opción múltiple.
 Base: Total de voluntarios (487 personas).
 Fuente: *Encuesta Nacional de Donaciones y Trabajo Voluntario 2001*.
 Elaboración propia.

El siguiente ámbito en términos de importancia es la Iglesia, la que estuvo vinculada con el 34% del trabajo voluntario. Debido a la naturaleza de la pregunta, dicha opción puede representar una especie de «paraguas» bajo el cual están incluidas buena parte de las actividades de carácter local, es decir, actividades relacionadas con las parroquias o iglesias que se encuentran espacialmente cercanas a la vida diaria de quienes hacen trabajo voluntario. Más relevante, sin embargo, es confirmar la importancia del papel que cumple la religión en la producción de un sentido de pertenencia entre los miembros de una colectividad a través de un poderoso sistema de símbolos que irradia sobre la población. De hecho, al generar posibilidades de interacción social como consecuencia de prácticas y

rituales colectivos y de creencias compartidas, la religión alienta la formación de redes, así como también promueve la creación de capital social y la integración comunitaria (Turner 1991: xi, Foley *et al.* 2002: 215-216).

Finalmente, tenemos a las ONG, los municipios, el gobierno, las universidades y otras instituciones, las que, sobre todo en el caso de las primeras, se encuentran más asociadas con valores democráticos, la defensa de derechos ciudadanos y la acción comunitaria.

¿En qué áreas se desempeñan los voluntarios? La EDV 2001 definió un conjunto de 41 organizaciones específicas donde los voluntarios realizan sus labores. Estas organizaciones, de acuerdo con sus principales orientaciones de trabajo, fines e intereses particulares, conforman distintas áreas de operación que se encuentran resumidas en el cuadro 1. En buena cuenta, estas áreas y organizaciones representan el heterogéneo y vasto universo de prácticas solidarias que desarrollan los ciudadanos en el Perú y que será necesario tener en mente en las páginas siguientes.

Cuadro 1

ÁREAS DE TRABAJO VOLUNTARIO Y TIPO DE ORGANIZACIONES

Áreas	Organizaciones
Cultura y arte	1. Grupos musicales, artísticos o culturales
	2. Otros cultura y arte (museos, sociedades culturales, medios de comunicación, etc.)
Deportes y recreación	3. Clubes departamentales/ clubes provinciales/ clubes distritales
	4. Clubes deportivos
	5. Clubes de servicio (Leones, Rotary, etc.)
	6. Otros deportes y recreación
Educación e investigación	7. Nidos y centros de educación infantil
	8. Centros de educación primaria y secundaria
	9. Centros de educación superior/ Institutos técnicos
	10. Asociaciones de formación y capacitación técnica
	11. Centros de formación de jóvenes (Boy Scouts, etc.)
	12. Otros educación e investigación
Salud	13. Centros y postas de salud (CLAS, etc.)
	14. Hospitales y clínicas
	15. Centros de rehabilitación (incluye drogas y alcohol)
	16. Centros de educación y prevención en el área de salud (SIDA, salud reproductiva, etc.)
	17. Otros salud (institutos de salud mental, asilos)
Servicios sociales	18. Centros de ayuda al niño, guarderías, cunas infantiles
	19. Comités del vaso de leche
	20. Comedores populares
	21. Servicios sociales de emergencia (Cruz Roja, Defensa Civil, etc.)
	22. Otros servicios sociales (centros de ayuda a jóvenes, ancianos, mujeres, discapacitados o desplazados)

(continúa)

(continuación)

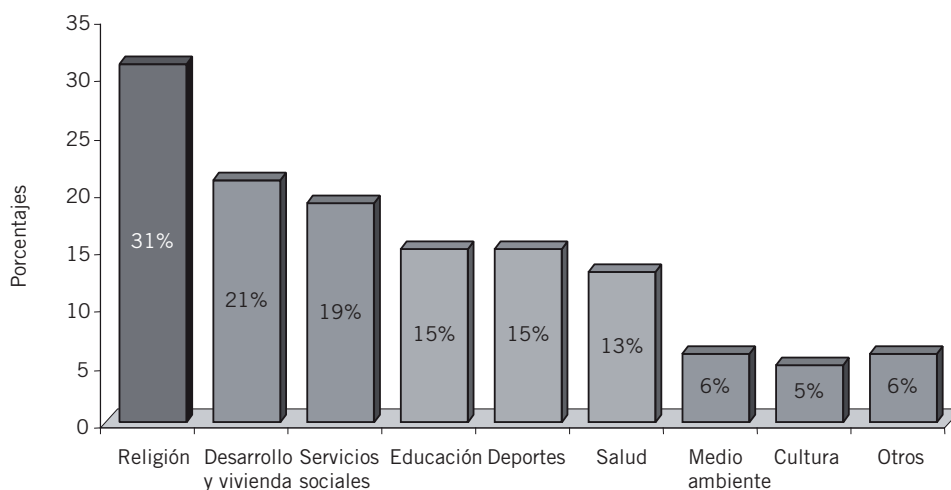
Áreas	Organizaciones
Medio ambiente	23. Limpieza urbana y embellecimiento de áreas verdes
	24. Otro medio ambiente (conservación de parques y reservas nacionales, protección y cuidado de animales)
Desarrollo y vivienda	25. Rondas urbanas
	26. Organizaciones vecinales
	27. Clubes de madres
	28. Asociaciones de vivienda
	29. Organizaciones de apoyo al desarrollo
	30. Otros desarrollo y vivienda
Organizaciones cívicas	31. Organizaciones de derechos humanos y derechos de la mujer
	32. Bomberos Voluntarios del Perú
	33. Otras organizaciones cívicas (rehabilitación de criminales, protección al consumidor, etc.)
Filantropía y caridad	34. Fundaciones y organizaciones caritativas (ej.: recolección de fondos)
	35. Otros filantropía y caridad
Religión	36. Grupos parroquiales
	37. Agrupaciones o sociedades religiosas
	38. Iglesias, sinagogas, mezquitas y otros lugares de culto religioso
	39. Otros religión
Otros	40. Gremios empresariales, profesionales y sindicatos
	41. Otras áreas y organizaciones

Fuente: *Encuesta Nacional de Donaciones y Trabajo Voluntario 2001*.
Elaboración propia.

De este amplio y diverso panorama, el análisis de la información revela que solo seis de estas áreas resultan particularmente importantes para el caso peruano: (i) religión; (ii) desarrollo y vivienda; (iii) servicios sociales; (iv) educación e investigación; (v) deportes y recreación; y, finalmente, (vi) salud. En efecto, en el gráfico 2 se advierte que la mayor cantidad de trabajo voluntario se realiza en el área de religión; un segundo grupo está compuesto por aquellos que desarrollan su voluntariado en las áreas de interés social, como son desarrollo y vivienda y servicios sociales; y, por último, un tercer grupo está conformado por los sectores sociales tradicionales del Estado y las organizaciones deportivas. Las áreas restantes, con porcentajes menores, forman un cuarto grupo, heterogéneo por su naturaleza.

A partir de esta primera visión de conjunto de las prácticas voluntarias en el Perú, podemos llegar a algunas constataciones preliminares. En primer término, el voluntariado religioso está fuertemente ligado a la Iglesia Católica; el de desarrollo y vivienda, al barrio; el de servicios sociales, al barrio y a las instituciones del Estado (gobierno o municipios); el de educación e investigación, al barrio, aunque las instituciones del Estado, las universidades y las ONG también desempeñan un papel importante. Y, en segundo lugar, mientras que el trabajo voluntario realizado en las áreas deporte y recreación tiene un estrecho vínculo con lo local, aquel efectuado en el área salud –además de su asociación con el barrio y la

Gráfico 2

TRABAJO VOLUNTARIO POR ÁREAS EN EL ÁMBITO NACIONAL^{1/}

^{1/} Los porcentajes no suman 100, ya que las respuestas eran de opción múltiple.

Base: Total de voluntarios (487 personas).

Fuente: *Encuesta Nacional de Donaciones y Trabajo Voluntario 2001*.

Elaboración propia.

comunidad– tiene lazos importantes con el gobierno y, en menor medida, con el municipio. Una vez más se puede constatar que en la mayor parte de las áreas de trabajo del voluntariado predomina un radio de acción limitado, geográficamente circunscrito a la localidad, concentrado, sobre todo aunque no exclusivamente, en organizaciones de la propia comunidad. Este hecho confirma lo que otros estudios también han encontrado sobre la debilidad que muestran las organizaciones de la sociedad civil para convertirse en interlocutores políticos o sociales de proyección y alcance nacionales¹⁰.

Con el fin de que quede adecuadamente reflejada esta primera aproximación al trabajo voluntario en el Perú, se ha elaborado el cuadro 2, en el que se presentan los tipos de organizaciones preferidas por la población encuestada para realizar estas prácticas solidarias.

¹⁰ Esto concuerda con lo encontrado por Tanaka y Zárate (2000: 13): «En el Perú, las organizaciones sociales existen, pero son muy débiles, no llegan a trascender lo local y lo inmediato, y no alcanzan a constituirse en interlocutores sociales o políticos a nivel nacional». Macassi (1999: 19-23), sin embargo, matiza esta perspectiva para el caso de los jóvenes, e indica que si bien existe un proceso de reapropiación o re-territorialización de los espacios públicos locales, especialmente por parte de los varones, afirma que muchas veces los propios jóvenes desconocen la dinámica interna de su distrito y están más preocupados por los problemas metropolitanos y nacionales.

Cuadro 2

PRINCIPALES TIPOS DE ORGANIZACIONES DONDE SE REALIZÓ TRABAJO VOLUNTARIO EN EL ÁMBITO NACIONAL

Tipo de organización	Porcentaje
Grupos parroquiales	20 %
Organizaciones vecinales	12 %
Comités del vaso de leche	12 %
Clubes deportivos	10 %
Centros de educación primaria y secundaria	7 %
Centros y postas de salud	6 %
Agrupaciones o sociedades religiosas	6 %
Parroquias, sinagogas y mezquitas	6 %
Limpieza urbana y áreas verdes	5 %
Grupos musicales, artísticos o culturales	5 %
Nidos y centros de educación infantil	4 %
Hospitales y clínicas	4 %

Fuente: *Encuesta Nacional de Donaciones y Trabajo Voluntario 2001*.
Elaboración propia.

¿Cuánta dedicación tienen los voluntarios? Responder a esta pregunta supone examinar no solo el aporte económico que significa el trabajo voluntario, sino también el grado de participación que desarrollan quienes realizan este tipo de prácticas solidarias. En relación con el primer punto, un voluntario invierte en promedio 195 horas al año en la realización de estas actividades, es decir, algo más de 16 horas al mes o el equivalente a dos jornadas laborales mensuales¹¹. En la medida que, por definición, el trabajo voluntario no recibe remuneración monetaria alguna, no es sencillo realizar su adecuada valoración económica. No obstante, siguiendo la metodología de Portocarrero y Millán (2001: 9), podemos estimar el mínimo valor económico de las actividades efectuadas a través del trabajo voluntario. Dicho valor asciende a US\$281.103.581 y equivale al 0,53% del PBI del año 2000¹².

¹¹ Para este cálculo hemos considerado que una jornada laboral equivale a 8 horas de trabajo.

¹² Esta metodología se basa en la empleada para el Proyecto Comparativo sobre el Tercer Sector de la Universidad de Johns Hopkins. Para la estimación del mínimo valor económico se calculó el número de voluntarios sobre la base de la población comprendida entre los 18 y 70 años de las principales ciudades del país. Con esta información, se computó el número de horas totales de trabajo voluntario (número de voluntarios por ciudad multiplicado por el número de horas promedio dedicadas anualmente al trabajo voluntario). Posteriormente, se llevó dicha cifra a términos diarios considerando 8 horas de trabajo al día y 22 días de trabajo al mes. Finalmente, se empleó como costo de oportunidad el salario mínimo legal (S/.400,08 mensuales o S/.2,38 diarios) y el tipo de cambio promedio para el año 2000, S/.3,52. De acuerdo con el Banco Central de Reserva del Perú, el PBI en el año 2000 ascendió a US\$53.512 millones.

En lo que concierne al segundo punto, el nivel de participación, es interesante anotar el hecho de que en el 42% de todos los casos de voluntariado¹³ realizados, el voluntario ha estado involucrado en esta actividad por más de un año. Más aún, si ampliamos la observación al grupo de aquellos cuya participación es de seis meses, entonces la proporción crece y se vuelve más significativa, pues llega a alcanzar al 63% de todos los casos de voluntariado. No estamos, por consiguiente, frente a un grupo de ciudadanos cuyas prácticas solidarias ocupan una parte marginal de sus vidas, que se involucran en este tipo de actividades en forma esporádica, intermitente y eventual. Se trata, por el contrario, de personas que adoptan un patrón de comportamiento estable, que se involucran con causas sociales de manera constante, que asumen compromisos que pasan a formar parte central de su vida cotidiana. De hecho, esta percepción se refuerza al corroborar que incluso en un 18% de los casos de voluntariado, el voluntario ha estado dispuesto a llevar a cabo estas actividades 4 o más veces por semana.

Un indicador adicional para establecer cuán institucionalizado se encuentra el trabajo voluntario en el Perú, es el nivel de membresía de los ciudadanos en las diversas organizaciones que demandan sus servicios. Los datos obtenidos revelan que el 43% de las personas que realizaron trabajo voluntario eran miembros de dichas organizaciones y no solo colaboradores esporádicos. Pese a que se trata de un porcentaje significativo, el grado de participación voluntaria es un asunto bastante más complejo que su simple pertenencia a una organización cualquiera. En efecto, teóricamente, un alto nivel de membresía tiende a asociarse con un mayor compromiso, pues se asume que la adscripción formal a una organización ha requerido de una mayor reflexión, que la decisión ha sido sometida a un escrutinio más amplio, que las ventajas y desventajas que una decisión de este tipo involucra han sido valoradas con detenimiento. No obstante, una mirada más cuidadosa revela la existencia de otros elementos asociados a este fenómeno que deben ser previamente examinados.

En principio, un análisis de la totalidad de las organizaciones en las que los voluntarios afirmaron ser miembros muestra que, de acuerdo con la percepción de los encuestados, se puede establecer hasta tres tipos de membresía. En primer lugar, la *membresía clásica* está asociada a organizaciones que demandan una inscripción formal de sus integrantes, es decir, sus miembros están debidamente registrados generalmente con un carné o cualquier otra identificación personal. Este tipo de membresía facilita la capacitación de sus miembros, la realización de actividades grupales e imprime una visión compartida (sea esta explícita o implícita) en el comportamiento de sus integrantes. De este modo, la pertenencia adquiere el carácter de permanente y revela un compromiso mayor del voluntario con la institución que lo acoge. Ejemplos de organizaciones con este tipo de membresía son los

¹³ Es necesario distinguir entre los «voluntarios» y los «casos de voluntariado», ya que un mismo individuo puede realizar trabajo voluntario en más de una organización. De esta manera, la Encuesta registra el número de 487 voluntarios en 667 casos de voluntariado.

clubes deportivos, los clubes sociales, las organizaciones que brindan servicios de emergencia, entre otros. En segundo término, la *membresía abierta* está relacionada con organizaciones locales que operan con la lógica de la sobrevivencia, es decir, están orientadas a la resolución de necesidades básicas de la población. En este caso, la organización no demanda la inscripción formal de sus miembros, quienes se consideran como parte de la misma mientras dure su participación. Este tipo de membresía resulta, en consecuencia, más volátil e implica un flujo de entrada y salida mayor de participantes que van rotando durante un período relativamente corto. Ejemplos de organizaciones con este tipo de membresía son los clubes de madres, las rondas urbanas, las organizaciones vecinales, los comités del vaso de leche, entre otros. Finalmente, la *membresía emotiva* está relacionada con la identificación del voluntario respecto a una institución con la que comparte valores, creencias y una moral determinada. Este tipo de membresía se puede encontrar en todas las organizaciones vinculadas con el ámbito religioso.

Cuadro 3

ORGANIZACIONES DE LOS VOLUNTARIOS Y TIPO DE MEMBRESÍA^{1/}

Tipo de organización	Membresía
Grupos musicales, artísticos o culturales Clubes departamentales, distritales y provinciales Clubes deportivos Clubes de servicio (Leones, Rotary, etc.) Centros de formación de jóvenes (Boy Scouts, etc.) Hospitales y clínicas Centros de rehabilitación (incluye drogas y alcohol) Servicios sociales de emergencia (por ejemplo, la Cruz Roja)	Clásica
Asociaciones de formación y capacitación técnica Centros y postas de salud Centros de ayuda al niño, guarderías y cunas infantiles Comités del vaso de leche Comedores populares Rondas urbanas Organizaciones vecinales Clubes de madres Asociaciones de vivienda Centros de educación primaria y secundaria	Abierta
Grupos parroquiales Agrupaciones o sociedades religiosas Parroquias, sinagogas y mezquitas	Emotiva

^{1/} Este cuadro recoge información de aquellos tipos de organizaciones en las que los voluntarios afirmaron ser miembros. La encuesta no registró «membresía» asociada a las organizaciones que no aparecen en la lista. Cabe aclarar que esta membresía fue determinada por los propios voluntarios. De este modo, si bien puede parecer cuestionable que un voluntario de alguna confesión religiosa diga que es miembro, este dato ha sido recogido a partir de su propia percepción y autclasificación como tal. Fuente: *Encuesta Nacional de Donaciones y Trabajo Voluntario 2001*. Elaboración propia.

A partir de esta tipología, queda claro que la membresía clásica demanda un mayor compromiso por parte de los voluntarios que los otros dos tipos. Aunque en todas ellas existe una suerte de contrato –algunas veces informal e implícito– entre el voluntario y la organización que lo acoge, en el primer caso, este es de naturaleza formal e implica muchas veces un acuerdo escrito donde el voluntario asume una serie de obligaciones y responsabilidades. No cabe duda que este tipo de membresía asegura, potencialmente, un mayor y más estable involucramiento y nivel de compromiso cívicos. De hecho, las evidencias demuestran con claridad que la membresía tiene una relación positiva con la cantidad de horas invertidas y el tiempo de vinculación con actividades voluntarias. En efecto, los voluntarios miembros invirtieron en promedio más del doble de horas que los simples colaboradores durante el año 2000; y el promedio mensual para los primeros es de 17,7 horas y de 7,6 horas para los segundos. Asimismo, el 31,2% de ellos declaró realizar este tipo de actividades por más de tres años. En suma, este voluntariado relativamente estable y socialmente comprometido asegura una proyección constante hacia el futuro.

¿Qué hacen los voluntarios? Cerca del 41% de los voluntarios afirmaron que su colaboración consistió principalmente en trabajos relacionados con la mano de obra, es decir, actividades que implican esfuerzo físico pero no necesariamente calificaciones especiales de estudio o preparación. Este hecho es consistente con la observación de que la proporción de voluntarios que han hecho estas labores pertenecen, en mucho mayor medida, a los niveles socioeconómicos D/E (53%) que a los niveles C (37%) y A/B (21%). El caso inverso se presenta en las actividades relacionadas con la enseñanza, capacitación y entrenamiento, que constituyen el segundo tipo de trabajo voluntario en importancia (18%), y que, por sus características, demanda algún nivel de conocimientos especializados. En efecto, la proporción de voluntarios de los niveles A/B alcanza el 42%, mientras que el porcentaje de voluntarios para el nivel C (23%) y D/E es prácticamente el mismo (25%). Finalmente, el resto de rubros es relativamente homogéneo y con una importancia similar. Debe indicarse que los diversos niveles socioeconómicos empleados en esta Encuesta han sido establecidos utilizando un conjunto de variables que incluyen nivel educativo, ocupación del (la) jefe (a) de hogar, naturaleza de la vivienda, zona de residencia, y tenencia de otros bienes muebles o inmuebles. En términos gruesos, el nivel A/B equivale a los sectores altos y medio-altos; el nivel B, a los sectores medios; y el nivel D/E, a los sectores pobres y pobres extremos.

¿Quiénes son los voluntarios? La EDV 2001 confirma que no existen diferencias significativas entre la cantidad de voluntarios varones (51,1%) y mujeres (48,9%). Dicha situación, verificada en el primer estudio sobre donaciones y trabajo voluntario realizado en cuatro ciudades del Perú en 1998 (Portocarrero y Millán 2001: 13), y confirmada para el caso de los jóvenes limeños en el año 2000 (Portocarrero, Loveday y Millán 2001: 20), pone en cuestión la creencia común de que el voluntariado es un tipo de actividad mayoritariamente femenina. Esta similitud entre los sexos queda, asimismo, confirmada respecto a la cantidad de voluntarios, las horas dedicadas, el tipo de trabajo realizado (salvo en «planeamien-

to y organización», donde 21% son hombres y solo 8% mujeres), así como también en la relación entre colaboración y membresía. Solo se observan ligeras diferencias en cuanto a la frecuencia de la participación, donde hay 5 puntos porcentuales más de mujeres en la categoría de «6-7 veces por semana».

No obstante, las principales diferencias entre los sexos aparecen en las áreas y tipos de organización, dimensiones en las cuales la división del trabajo de acuerdo con el género se ajusta más a los patrones tradicionales. En efecto, mientras que las mujeres sobresalen en los ámbitos de los servicios sociales (7% hombres frente a 33% mujeres), especialmente en los comités de vaso de leche, clubes de madres y otras organizaciones populares para la alimentación, los hombres se dedican en mayor medida al ámbito del deporte y la recreación (23% hombres frente a 7% mujeres), en particular en los clubes deportivos. Asimismo, superan ligeramente a las mujeres en los ámbitos de educación, desarrollo y vivienda.

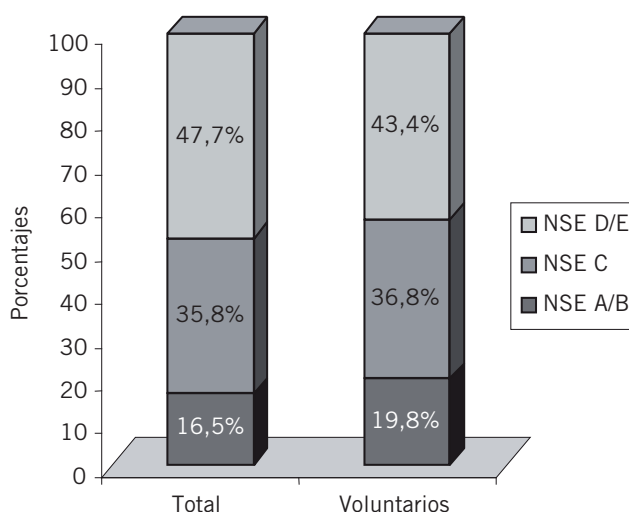
En lo que concierne a la edad, en líneas generales no se encuentran diferencias significativas entre los jóvenes y los mayores en cuanto al ámbito de acción, el radio de influencia, las horas de trabajo dedicadas o las motivaciones. Las personas de 25 a 39 años tienden a participar más que los jóvenes en centros de educación primaria y secundaria (9% frente a 1%), lo cual se relaciona con la existencia de niños en edad escolar que implican una mayor presencia activa en las asociaciones de padres de familia. Por otro lado, las personas entre 40 y 70 años tienden a participar más que los jóvenes en organizaciones vecinales, lo cual puede corresponder a su mayor tendencia a ser dueños de casa o jefes de hogar. En cuanto al tipo de trabajo realizado, mientras que los jóvenes tienden a participar más en campañas de información que las personas de 40 a 70 años, estas últimas tienden a participar más que los jóvenes en las labores de apoyo administrativo.

En términos de nivel socioeconómico, por otro lado, la distribución de voluntarios es relativamente similar a la distribución general de la población, con una ligera sobrerrepresentación de personas de sectores medios y altos. Asimismo, los datos muestran que alrededor del 80% de los voluntarios se encuentran entre los sectores medios (nivel C), y pobres y muy pobres (nivel D/E) de la población. Sin embargo, esto solo refleja que en nuestro país existen altos niveles de carencias económicas, lo que hace más factible encontrar voluntarios pobres que no pobres, pero no nos indica que son los más pobres quienes más trabajo voluntario llevan a cabo. El análisis del trabajo voluntario por cada nivel socioeconómico, como se verá más adelante, revela que, por el contrario, es en el nivel A/B donde hay una mayor tendencia al voluntariado respecto al nivel C o al D/E.

Ahora bien, en un escenario como el descrito, en el que la mayoría de voluntarios pertenece a los sectores más pobres de la población, es de esperarse que muchas de estas actividades estén relacionadas con la sobrevivencia y las necesidades básicas insatisfechas. En efecto, el análisis de las vinculaciones de las organizaciones donde se realizó trabajo

Gráfico 3

COMPOSICIÓN DEL TOTAL DE ENCUESTADOS Y VOLUNTARIOS POR NIVEL SOCIOECONÓMICO



Base: Total (1.414 personas); voluntarios (487 personas).

Fuente: *Encuesta Nacional de Donaciones y Trabajo Voluntario 2001*.

Elaboración propia.

voluntario reafirma la importancia del carácter local de la participación en estos sectores de la población. Así, mientras que 50% de los voluntarios de los niveles C y D/E afirman que la organización en la que realizaron su trabajo voluntario estaba relacionada con su «barrio, localidad o comunidad», en el nivel A/B esta cifra solo alcanza el 29%. Por otro lado, destaca la importancia relativamente uniforme del trabajo voluntario vinculado con la Iglesia en todos los estratos de la población encuestada.

Trabajo voluntario y religión. Identificada el área religiosa como la de mayor concentración de las actividades voluntarias, conviene examinar con mayor detenimiento la naturaleza de esta relación. ¿Existe alguna causalidad entre la realización de trabajo voluntario y la adhesión a alguna religión? Las evidencias indican que, al igual que en el caso de Brasil (Lan-dim y Scalón 2000: 60), no hay diferencias estadísticamente significativas en cuanto a la proporción de voluntarios entre religiosos y no religiosos. Si esto es así, y teniendo en cuenta que la mayor parte de la población peruana profesa alguna religión (el 96% de los encuestados), el siguiente paso es determinar si la afiliación a un credo específico es un factor decisivo en el desarrollo de las actividades voluntarias. Según los resultados, en la religión evangélica (43%) se puede encontrar una mayor proporción de voluntarios que en la católica (33%). Es interesante anotar que estos resultados coinciden con los encontra-

dos por Putnam (2000: 76-77) para el caso estadounidense. Según su investigación, mientras que los judíos y protestantes están abandonando su religión y los católicos se están convirtiendo en miembros solo nominativos, los evangélicos están creando un importante capital social dentro de su comunidad. El problema con este capital social es que, a diferencia del creado por organizaciones católicas o protestantes, tiende a ser exclusivo (*bonding*) en vez de inclusivo (*bridging*). Esto significa que el potencial para crear redes de interacción social podría ser, por lo menos en el caso norteamericano, más limitado en el caso del trabajo voluntario relacionado con el culto evangélico.

Considerando, sin embargo, que la amplia mayoría de la población encuestada manifiesta ser católica¹⁴, conviene relacionar la actividad voluntaria con la práctica activa del culto religioso. Un indicador particularmente útil para este fin es la participación de las personas en las celebraciones del ritual. La evidencia muestra que existe una mayor proporción de voluntarios dentro de las personas que practican de manera activa su religión. En efecto, mientras que el 39% de los que asistieron al culto religioso hicieron trabajo voluntario, solo un 20% de los que no asistieron desempeñaron la misma actividad. Inclusive, y fortaleciendo dicha relación, la proporción de voluntarios es mayor dentro de las personas que participan con mayor frecuencia en el culto religioso. De este modo, el 26% de las personas que asistieron a las celebraciones rituales de vez en cuando hicieron trabajo voluntario, en contraste con el 45% de quienes asistieron de manera semanal.

Como lo recuerda Putnam para el caso de los Estados Unidos, las instituciones religiosas apoyan directamente una amplia gama de iniciativas sociales que van más allá de las actividades propiamente pastorales y de la celebración del culto (2000: 66). Así pues, las parroquias desempeñan un importante papel en el desarrollo de la comunidad, por lo que también resulta indispensable relacionar sus labores de proyección hacia la comunidad con el trabajo voluntario. Al respecto, los resultados muestran que la participación en actividades parroquiales también está vinculada de manera positiva con el trabajo voluntario: 28% de voluntarios entre las personas que no asisten a actividades parroquiales en contraste con el 52% de voluntarios entre las que sí asisten. Más aún, esta relación se ve fortalecida, al igual que en el caso de la asistencia a las ceremonias religiosas, con la mayor frecuencia de participación en dichas actividades: mientras que existe un 40% de voluntarios entre las personas que participan en actividades parroquiales de vez en cuando, hay un 57% de voluntarios dentro de las personas que asisten a ellas semanalmente. En resumen, la práctica activa de la religión y el trabajo voluntario tienen una serie de vasos comunicantes que se hallan relacionados, fundamentalmente, con el papel de integración social que cumple la primera y que marca de manera profunda el propio ámbito del voluntariado religioso.

¹⁴ El 83% de los encuestados manifestaron ser católicos; el 8%, evangélicos; el 5%, judío, musulmán o de otra religión; mientras que un 4% se consideró ateo o escéptico.

2. Las donaciones: entre la caridad y la solidaridad

Las donaciones representan un tipo distinto de solidaridad y compromiso de las personas que las practican. Su magnitud, composición, destino y naturaleza, sin embargo, no han sido debidamente estudiadas. Como se verá más adelante, el grado de involucramiento ciudadano que implica es significativamente distinto de aquel del voluntariado. Por ello, conviene detenerse a examinar sus características principales.

¿Cuál es el número y el destino de las donaciones? En primer lugar, debe indicarse que más de la mitad de los peruanos (51%) hicieron donaciones en general. De las donaciones realizadas durante el año 2000, la mitad fueron destinadas a individuos, aunque esta proporción se incrementa a 59% si tomamos en cuenta a aquellos que las destinaron a organizaciones sociales. Por su parte, el 41% de las donaciones estuvieron dirigidas a una organización, aunque de nuevo dicha proporción se incrementa a la mitad cuando incluimos a quienes también donaron a individuos. En otros términos, cuando se mira el destino conjunto de las donaciones se encuentra un relativo balance entre sus principales receptores, esto es, entre individuos y organizaciones. Esta constatación es particularmente interesante pues entraña importantes consecuencias en el proceso de formación de instituciones que promueven la creación de capital social en el país. En efecto, las donaciones a individuos, usualmente asociadas a prácticas caritativas de origen católico, difícilmente fomentan el aumento o el fortalecimiento de redes sociales, la formación de valores compartidos o el sentido de pertenencia a una comunidad. Su informalidad, carácter esporádico y falta de institucionalidad hacen que su impacto social sea limitado y poco sostenible en el tiempo. Por el contrario, las donaciones destinadas a organizaciones tienen una mayor posibilidad de integrar a los beneficiarios al proporcionarles espacios de socialización, posibilidades de intercambio de información y formación de valores compartidos más amplios. Asimismo, se logra mayor eficiencia a través de una mejor identificación de los beneficiarios y economías de escala que pueden contribuir considerablemente a reducir los costos de las intervenciones que se realizan.

Las principales organizaciones receptoras de las donaciones son aquellas relacionadas con la Iglesia (52%) y las que tienen vinculaciones con alguna organización independiente (32%), como las entidades caritativas que suelen realizar colectas anuales. Asimismo, llama la atención el reducido porcentaje encontrado para las organizaciones vinculadas con el barrio, la localidad o la comunidad (13%), hecho que contrasta claramente con lo que ocurre en el caso del voluntariado, cuyos espacios de acción suelen estar más asociados con la dimensión comunitaria. Bien mirado el asunto, sin embargo, el hecho mismo de donar dinero o especies no tiene que estar circunscrito a un espacio definido.

¿Qué donan los peruanos? De acuerdo con la información disponible, el 67% hace donaciones de ropa, el 46% de dinero y el 39% de víveres, mientras que un segundo grupo en

importancia está compuesto por los que contribuyen con libros, juguetes y periódicos. Al igual que en el caso del trabajo voluntario, es posible analizar las donaciones monetarias a partir de los tipos de organizaciones que conforman cada una de estas áreas¹⁵. A la luz de los resultados, es evidente que las donaciones monetarias están vinculadas con una lógica fuertemente caritativa, pues las principales áreas y tipos de organizaciones receptoras (religión y filantropía) guardan estrecha relación con las donaciones en general (iglesia y organizaciones independientes). Esta constatación indica que no solo las monetarias, sino también las donaciones en general presentan características bastante tradicionales y responden al concepto de caridad, es decir, de ayuda al necesitado.

¿Cuánto donan los peruanos? La EDV 2001 indica que en promedio los donantes de dinero contribuyeron durante el año 2000 con S/.92,7, lo que equivale a US\$26,3 de dicho año. Ahora bien, considerando la población para la cual esta encuesta es representativa, el monto total de donaciones en ese año ascendió a US\$37.861.468, lo que equivale al 0,07% del PBI¹⁶.

¿Quiénes donan? Los datos recogidos confirman que, aun cuando la diferencia no es considerable, las mujeres (54,1%) donan más que los hombres (45,9%). Sin embargo, existen algunos comportamientos diferenciados que vale la pena resaltar. En primer lugar, la información muestra que mientras las mujeres suelen donar más ropa que los hombres (el 75% de las mujeres donantes frente al 58% de los varones donantes), estos últimos tienden a donar más dinero que ellas (51% frente a 41%). En segundo término, las mujeres usualmente donan en mayor proporción a entidades vinculadas a ONG y otras organizaciones (35%), así como a aquellas relacionadas con el barrio, localidad o comunidad (17%), que los varones (28% y 9% respectivamente). Por último, no existen diferencias significativas respecto a las áreas y tipos de organizaciones en las que se hicieron donaciones monetarias, a excepción de los grupos parroquiales, donde el 29% de las mujeres declaró haber realizado un aporte durante el año 2000, en contraposición con el 17% en el caso de los donantes hombres.

Los resultados obtenidos confirman una causalidad nada sorprendente: una mayor capacidad financiera puede influenciar en la decisión de realizar (o no) alguna donación. No obstante, esta constatación no dice mucho acerca de la disposición de los ciudadanos para ayudar al prójimo¹⁷, pues ello supondría analizar el valor de las donaciones para luego

¹⁵ Para identificar a cada uno de los tipos de organizaciones con su respectiva área, revisar el cuadro 1.

¹⁶ Para estimar el monto total donado se calculó, en primer lugar, el número de personas que hicieron donaciones monetarias en el año 2000 (porcentaje de voluntarios en dinero multiplicado por la población comprendida entre los 18 y 70 años de cada ciudad), para luego multiplicar dicho resultado por el monto promedio donado por persona en cada ciudad. De acuerdo con el Banco Central de Reserva del Perú, el PBI en el año 2000 ascendió a US\$53.512 millones.

¹⁷ Como lo expresa Putnam (2000: 123): *«to measure our philanthropic generosity, we need to know how our giving compares to our income, not merely how many dollars we are handing out»*.

compararlo con el nivel de ingreso de las personas. En este sentido, podríamos decir que una mayor disposición para ayudar a través de donaciones se vería reflejada en una mayor proporción del ingreso destinada a este fin, en la medida que ello implica un mayor grado de sacrificio y renuncia. Ahora bien, como es muy difícil (si no imposible) valorizar el total de las donaciones, ya que en gran medida se trata de bienes usados cuyas características se desconocen, dicho análisis está limitado a las donaciones monetarias que los encuestados manifestaron haber realizado en el año 2000. Al respecto, y en términos absolutos, se puede apreciar que mientras que en el nivel A/B se donó en promedio S/. 114 en el año, en el C se donó S/.111,14 y en el D/E, S/.45,43¹⁸. En relación con el nivel de ingreso, los resultados de la EDV 2001 no permiten afirmar que las personas de los estratos más altos donan una mayor proporción de su ingreso, pues existe evidencia que muestra lo contrario¹⁹. En efecto, mientras que en el nivel A/B se donó en promedio el 0,41% del ingreso familiar neto mensual, en el C se donó el 0,73% y en el D/E, el 0,64%. Es decir, no es en los estratos más altos en los que se puede encontrar una mayor disposición para ayudar al prójimo a través de donaciones monetarias.

Donaciones y religión. Como en el caso del trabajo voluntario, la EDV 2001 muestra que las organizaciones religiosas están fuertemente relacionadas con las donaciones, pues absorbieron el 47% de los aportes que se hicieron en el año 2000. Más allá de la constatación de este hecho, sin embargo, tal como ocurre como en el caso del trabajo voluntario y de las evidencias encontradas en Brasil (Landim y Scalón 2000: 42), manifestarse o no como seguidor de alguna religión no marca diferencia alguna respecto a la realización de donaciones. Si se quiere profundizar en este asunto, el paso siguiente es analizar las diferencias en la proporción de donantes según el tipo de religión que profesan. Sobre esto último, vale la pena indicar que, a pesar de que existen algunas diferencias, estas no son significativas con respecto a las dos religiones más importantes (católica y evangélica), las que concentran el 91% de los encuestados. En todo caso, cabe mencionar que, a diferencia del trabajo voluntario, la proporción de donantes es ligeramente mayor en la religión católica que en la evangélica (53% frente a 47%).

3. Percepciones y actitudes frente al voluntariado y las donaciones

Cuando se examinan las opiniones vertidas por los entrevistados sobre la actividad que desarrollan, sus percepciones ponen de manifiesto la existencia de una tensión entre la responsabilidad personal y la obligación estatal en materia de ayuda a los más necesitados. De hecho, se trata de una tensión que recorre el imaginario colectivo no solo de quienes donan bienes o dinero y realizan trabajo voluntario, sino también de quienes los observan.

¹⁸ En términos mensuales, estos montos fueron de 9.5, 9.26 y 3.79 nuevos soles, respectivamente.

¹⁹ Evidencia similar se encontró para el caso brasileño. Ver Landim y Scalón (2000).

El trabajo voluntario. Como era de suponer, las percepciones que tiene la sociedad sobre el trabajo voluntario son variadas. Según la EDV 2001, el 75% de las personas estuvieron en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con la afirmación «no creo en el trabajo voluntario»; y el 87%, con la afirmación «los que hacen trabajo voluntario son ingenuos/tontos». Existe, en consecuencia, una valoración socialmente positiva de este tipo de prácticas solidarias. No obstante, las entrevistas realizadas por nuestro equipo hicieron posible capturar un matiz un poco más rico al respecto, pues permitieron recorrer un amplio espectro de opiniones, que van desde la aceptación hasta el rechazo, pasando en algunos casos incluso por la ironía, el descreimiento o el simple desinterés: «no lo critican, me pueden decir, qué bien que estés ahí», «hay gente que sí reconoce nuestro esfuerzo», «a veces recibimos burlas. Por ejemplo, a mí, mis amigas me dicen la doctora», «en este mundo, te encuentras de todo», «este asunto no me concierne».

Un segundo punto que se debe resaltar tiene que ver con una percepción generalizada entre los voluntarios, de acuerdo con la cual su labor es muy difícil de entender por aquellos que no viven estas experiencias de cerca y, por lo tanto, no son capaces de valorar algo que no conocen realmente: «es como un mundo aparte, no se entiende, es muy difícil que lo capten por teoría: el voluntariado se vive», «lo tienes que vivir para que lo entiendas; de lo contrario, es por demás»; «tal vez no vas a valorar lo que uno vive dentro del voluntariado hasta que no lo hagas»; «hay mucha gente que no lo entiende realmente»²⁰.

Sobre la base de estas declaraciones es importante rescatar dos aspectos centrales. Primero, que los propios voluntarios definen el trabajo que desempeñan como un mundo aparte que requiere ser descubierto personalmente para aprender a valorarlo: la vivencia y el contacto directo con quienes reciben su ayuda son esenciales para darse cuenta cabal de su significado y sentido profundos. Y, segundo, obviamente relacionado con lo primero, que el desconocimiento y la falta de información son factores limitantes para expandir este tipo de actividades entre los ciudadanos. De hecho, con no poca frecuencia, se encontró en la respuesta de los entrevistados un interés por entender mejor en qué consistía este tipo de prácticas, a quiénes iban dirigidas, en qué organizaciones se desarrollaban. Las evidencias apuntan a indicar la existencia de una potencial energía cívica que, a través de campañas de difusión adecuadas, podría ser canalizada hacia iniciativas que expandan el involucramiento cívico de la población.

Las donaciones. Para la gran mayoría de los encuestados, el gobierno es el que tiene la responsabilidad principal de ayudar a los necesitados (80%). De ahí que no es de extrañar que una considerable proporción (60%) de ciudadanos también piense que «si el gobierno

²⁰ Esta característica de relativo aislamiento del voluntariado frente a otras actividades también fue percibida en un estudio cualitativo realizado a los jóvenes de Lima Metropolitana. Ver Portocarrero *et al.* (2001).

cumpliera con dicha responsabilidad las donaciones no serían necesarias». Sin embargo, se reconoce que frente a la ineffectividad de las políticas y programas sociales y la persistencia de las desigualdades, la necesidad de donar es mayor en las circunstancias actuales. Por otra parte, hay una clara percepción de que existe un mandato moral y religioso en la realización de donaciones, hecho que tiene su fundamento filosófico y doctrinal en el concepto de la caridad cristiana. En efecto, el 70% de los encuestados manifestó estar de acuerdo o totalmente de acuerdo con el hecho de que «todo ciudadano tiene la obligación moral de dar», y un 63% piensa que la «caridad es parte de las creencias religiosas».

Paralelamente, no obstante, esta obligación moral y religiosa convive con la creencia de que este tipo de ayuda no soluciona los problemas de fondo. En efecto, parece extraño que no existan diferencias significativas entre los que donan y los que no lo hacen frente a la afirmación: «la caridad es un gesto simbólico que no soluciona los problemas de fondo». Si los donantes piensan que su contribución no soluciona la situación de pobreza estructural, entonces ¿por qué la hacen? Este resultado fue similar al obtenido en Brasil. Según Landim y Scalón (2000), pueden existir dos motivos, los mismos que no tienen por qué ser excluyentes. El primero, como ya se ha indicado, que la donación está estrechamente vinculada con el concepto de la caridad cristiana en el que la ayuda al prójimo y, en general, su preocupación por los menos afortunados forma parte de una escala de valores que se imponen como un mandato ineludible en un buen creyente. Dicho en otras palabras, nos encontramos frente a una obligación que el individuo siente que debe realizar más allá de evaluar sus resultados. En segundo término, que la donación puede ser vista como un paliativo ante alguna situación de emergencia, que no busca necesariamente la solución de la raíz de los problemas, sino tan solo atacar sus manifestaciones más visibles (Ibíd.: 65-66).

Este resultado contrasta con el obtenido en el caso de los voluntarios, quienes sí tienden a creer que su actividad es capaz de generar cambios importantes en la sociedad. Esta comparación abre una interpretación adicional para la percepción de los efectos de las donaciones: que estas sean usadas para aliviar sentimientos de culpa, como un mecanismo de alivio de la conciencia frente a las dificultades que viven algunos grupos dentro de la sociedad²¹.

II. REFLEXIONES FINALES: PRÁCTICAS SOLIDARIAS Y CIUDADANÍA

¿Qué nos revela el estudio de las prácticas solidarias de los peruanos respecto a su condición ciudadana? ¿Son los voluntarios y los donantes ciudadanos más participativos en el escenario social y político que aquellos que no realizan estas actividades? ¿Fortalece el

²¹ Esto es más común en el caso de las donaciones de bienes cuando el benefactor considera que ya no le son de utilidad o en el caso de las donaciones monetarias, cuando estas representan un porcentaje reducido de los flujos de ingreso del individuo.

funcionamiento del sistema democrático y la creación de capital social la dinámica asociativa que genera el trabajo voluntario? La respuesta a estas interrogantes excede largamente los objetivos para los que fue diseñada la EDV 2001, cuyo propósito está centrado en mapear la naturaleza, alcances, composición y destino del trabajo voluntario y las donaciones. No obstante, algunas de las preguntas incluidas en el cuestionario representan un punto de partida que futuros estudios deberán abordar con mayor amplitud y profundidad.

En principio, no es posible distinguir diferencias muy significativas entre los que realizan estas actividades solidarias y aquellos que no lo hacen, especialmente en lo que concierne no solo a su percepción sobre la situación económica personal, sino también a la del país en general. Asimismo, la EDV 2001 ofrecía a los entrevistados la posibilidad de mostrarse de acuerdo o en desacuerdo respecto a una serie de afirmaciones vinculadas al individualismo, la solidaridad y los valores democráticos. Sobre estos temas, tampoco se advierten discrepancias notables a excepción de una sola afirmación. Cuando se preguntó a los encuestados si estaban de acuerdo con la frase «para surgir en la actualidad es necesario pensar en uno mismo antes que en los demás», el 52,8% de los voluntarios respondieron que estaban de acuerdo o totalmente de acuerdo, mientras que en el caso de los que no hacen trabajo voluntario, el porcentaje alcanzó la cifra de 56,2%. Como se observa, aun cuando la diferencia es mínima, el grupo de los voluntarios parece seguir una tendencia menor hacia un rasgo característico del individualismo. La brecha entre un grupo y otro se hace más clara en el caso de las donaciones. En efecto, el 50,8% de los donantes manifestó estar de acuerdo o totalmente de acuerdo con dicha afirmación, en contraste con el 59,8% alcanzado en el caso de los no donantes. En este caso, la diferencia se amplía, pero no resulta particularmente reveladora.

La misma situación se encuentra cuando analizamos la importancia que tiene la política para el ciudadano en general en función de tres niveles: la vida cotidiana del entrevistado, la localidad o comunidad en la que vive, y el país en general. Tanto en el caso de los voluntarios como en el de los donantes las diferencias resultan mínimas, pues son menores que el margen de error de la encuesta. Sin embargo, en la medida que los porcentajes de voluntarios y donantes son mayores a aquellos de los que no contribuyen con tiempo ni dinero, la valoración positiva de la política es ligeramente mayor entre los ciudadanos que muestran comportamientos altruistas.

Si esto es así, ¿existe alguna otra evidencia que refleje esta relación positiva entre las prácticas solidarias y un mayor involucramiento cívico? (Cohen 2001: 225). Aun cuando son claramente insuficientes, la EDV 2001 proporciona algunos indicios en esa dirección. Observemos, por ejemplo, qué sucede cuando analizamos la pertenencia a agrupaciones o movimientos políticos distinguiendo a los ciudadanos de acuerdo con sus comportamientos altruistas. Teniendo en cuenta que solo el 7% de la población en general era miembro de una organización política, tanto los donantes como especialmente los voluntarios superan

esa cifra. Dicho en otras palabras, los comportamientos analizados están asociados positivamente a la participación en la política del país.

Resultados similares a los anteriores se pueden encontrar cuando la atención se dirige hacia los niveles de participación ciudadana en actividades vinculadas al barrio, la parroquia o a la gestión de organizaciones locales, pues, en todos los casos, el involucramiento de los voluntarios es considerablemente mayor que el de los no voluntarios. Un cuadro parecido se presenta entre las personas que donan y las que no lo hacen. En efecto, aunque la brechas resultan menores en comparación con el caso del voluntariado, la diferencia es bastante amplia en el rubro «mantenerse informado», aspecto que no muestra diferencias significativas entre voluntarios y no voluntarios.

En resumen, las limitadas evidencias disponibles indican la existencia de una relación positiva entre los comportamientos altruistas y la participación en las organizaciones políticas o sociales. El interés por involucrarse en la solución de los problemas sociales que afectan los destinos del país, no parece ser una característica ajena a los ciudadanos que realizan prácticas solidarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Acha, Elisabeth (2003). «Los guardianes de la caridad: el caso del Hogar de Cristo en el Perú», en Portocarrero S., Felipe y Cynthia Sanborn (eds.). *De la caridad a la solidaridad: filantropía y voluntariado en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Becerra, Silvia (2003). «Asociación de Damas de Ayuda al Instituto de Enfermedades Neoplásicas: una experiencia de voluntariado de los sectores altos», en Portocarrero S., Felipe y Cynthia Sanborn (eds.). *De la caridad a la solidaridad: filantropía y voluntariado en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Calvo, César y Oswaldo Molina (2003). «Programa Nacional de Voluntariado de EsSalud», en Portocarrero S., Felipe y Cynthia Sanborn (eds.). *De la caridad a la solidaridad: filantropía y voluntariado en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Cohen, Jean (2001). «Trust, Voluntary Association and Workable Democracy: The Contemporary American Discourse of Civil Society», en Warren, Mark E. (ed.). *Democracy & Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (2000). *Volunteering in Germany. Results of the 1999 Representative Survey on Volunteering and Civic Engagement*. München.
- Foley, Michael W.; John D. McCarthy y Mark Chaves (2002). «Social Capital, Religious Institutions, and Poor Communities», en Saegert, Susan; J. Phillip Thompson y Mark R. Warren (eds.). *Social Capital and Poor Communities*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Landim, Leilah (2003). *As campanhas pelo 'novo voluntariado' e o contexto brasileiro*. Río de Janeiro.
- Landim, Leilah y Maria Celi Scalon (2000). *Doações e trabalho voluntário no Brasil: uma pesquisa*. Río de Janeiro: 7Letras.
- Macassi, Sandro (1999). *Sondeo de opinión: jóvenes y políticas de juventud. Una mirada a los jóvenes desde la experiencia local*. Lima: Asociación de Comunicadores Calandria.
- Martin, Mike (1994). *Virtuous Giving. Philanthropy, Voluntary Service and Caring*. Indiana University Press.

- Panfichi, Aldo y Marcel Valcárcel (1999). «El significado de la juventud en las ciencias sociales», en Panfichi, Aldo y Marcel Valcárcel (eds.). *Juventud: sociedad y cultura*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Portocarrero, Gonzalo (2001). «Hacia una cartografía de los sentidos comunes emergentes: las nuevas poéticas del sujeto en la sociedad peruana». Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Documento no publicado.
- Portocarrero S., Felipe (2002). «Peruvian Philanthropy: A Historical Perspective», en *ReVista*. Harvard Review of Latin America. Spring 2002.
- Portocarrero S., Felipe; Armando Millán y James Loveday (2004). *Voluntarios, donantes y ciudadanos*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero S., Felipe y Armando Millán (2001). *Perú: ¿país solidario?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero S., Felipe; James Loveday y Armando Millán (2001). *Donaciones y trabajo voluntario: los jóvenes de Lima Metropolitana*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Roitter, Mario (2002). *Realidades y promesas del voluntariado: estado del arte sobre una práctica social y sus representaciones*. Buenos Aires: Cedes.
- Roitter, Mario e Inés González Bombal (comp.). *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*. Buenos Aires: Cedes.
- Salamon, Lester M. et al. (1999). *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Sen, Amartya (1990). «Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory», en Mansbridge, Jane (ed.). *Beyond Self Interested*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Tanaka, Martín y Patricia Zárate (2000). *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Usaid.
- Tarazona, Bruno (2003a). «El Larco Herrera: ¿hospital o asilo?», en Portocarrero S., Felipe y Cynthia Sanborn (eds.). *De la caridad a la solidaridad: filantropía y voluntariado en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- (2003b). «Los olvidados: el caso del Puericultorio Pérez Aranibar», en Portocarrero S., Felipe y Cynthia Sanborn (eds.). *De la caridad a la solidaridad: filantropía y voluntariado en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Turner, Bryan S. (1991). *Religion and Social Theory*. Londres: Sage Publication.

- The Civil Society Development Foundation (1996). «Romanians' Philanthropic and Associative Behavior». Documento no publicado.
- Thompson, Andrés y Olga Lucía Toro (2002). «El voluntariado social en América Latina. Tendencias, influencias, espacios y lecciones aprendidas». Fundación W.K. Kellogg. Documento no publicado.
- Todorov, Tzvetan (1999). *El jardín imperfecto. Luces y sombras del pensamiento humanista*. Barcelona: Paidós.
- (1995). *La vida en común. Ensayo de antropología general*. Madrid: Taurus.
- Villar, Rodrigo (2001). «Análisis comparativo de donaciones y voluntariado en América Latina». Boston: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Documento interno.

UN «NUEVO VOLUNTARIADO» EN EL CONTEXTO BRASILEÑO¹

Leilah Landim

¿Por qué la gente hace donaciones y trabajo voluntario? Las motivaciones, así como las formas en las que la gente se involucra en acciones de voluntariado, son múltiples. El reto de analizar las acciones de voluntariado aumenta debido a los rápidos cambios que tienen lugar en este campo. Por un lado, estas prácticas son actualmente el foco de atención de campañas generalizadas alrededor del mundo, las cuales han difundido discursos y valores razonablemente homogéneos. De otro lado, las donaciones y el voluntariado constituyen realidades diferentes en función de las tradiciones y el bagaje cultural de los diversos contextos nacionales en los que tienen lugar.

Este capítulo busca presentar los resultados de un estudio cuantitativo acerca de las prácticas que pueden ser consideradas como *donaciones* y *voluntariado* en la sociedad brasileña. Al comentar estos resultados, tendremos en cuenta algunas características básicas de esta sociedad y el contexto reciente en el cual las organizaciones gubernamentales o de la sociedad civil están haciendo nuevas convocatorias para la donación de tiempo y dinero, o para crear un nuevo voluntariado.

LA OLA DEL VOLUNTARIADO Y SUS ANTECEDENTES

La difusión pública de las donaciones y el voluntariado como ítems que deben ser considerados en la agenda social, con el énfasis y la visibilidad con que hoy está ocurriendo, es un fenómeno bastante reciente en el Brasil. Es decir, la ‘ola del voluntariado’, que de un tiempo a esta parte se ha difundido en el país a través de los medios, de los nuevos circuitos de encuentros nacionales o internacionales, de ideas, agentes y valores con respecto a proyectos sociales gubernamentales o no, es otro de esos fenómenos que llega al ámbito de la acción social con la presteza típica de los tiempos en los que vivimos.

¹ Este trabajo ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford del Brasil.

Por supuesto, siempre han existido en la sociedad brasileña acciones que podemos reconocer e identificar como donaciones y trabajo voluntario, aun cuando la gente involucrada no siempre use estos términos. Creo que en la vida cotidiana y en las representaciones de la gran mayoría de la población, las acciones ‘de ayuda’ se restringen por lo general al ámbito personal y privado, y rara vez son consideradas como un asunto de naturaleza pública o cívica, como sí lo son en la sociedad norteamericana. En este sentido, los discursos elaborados en la última década, especialmente por las instituciones privadas involucradas en la acción social, por ciertas agencias gubernamentales o multilaterales, o por grupos del sector privado que invierten en acciones sociales, son una novedad. Esto puede observarse, por ejemplo, en el incremento de los programas de televisión o artículos periodísticos referidos a iniciativas paradigmáticas, los premios, las campañas y los pedidos al público de donaciones para causas sociales, las docenas de sitios web que ofrecen o solicitan voluntarios, cursos de desarrollo de capacidades, que promueven el voluntariado en el sector empresarial y otras iniciativas similares. Así, se vienen creando nuevas imágenes de aquello que puede ser considerado, en términos del beneficio público y la ciudadanía, el trabajo voluntario y las donaciones a organizaciones sin fines de lucro.

A pesar de que este no es el objetivo del presente estudio, vale la pena recordar que estos fenómenos tienen lugar en el contexto de conocidos procesos globales, tales como la redefinición del rol del Estado y el rediseño de las políticas de protección social, la predominancia de la lógica de mercado, la agudización de la pobreza y la exclusión, y el desempleo y las transformaciones en el mundo laboral, todas las cuales han llevado a la crisis de las viejas formas de solidaridad y sociabilidad.

La literatura «especialmente la literatura europea inspirada en Durkheim» ha puesto énfasis en el creciente proceso de individualización negativa y desafiliación social relacionadas con estos cambios, junto con un debilitamiento de la participación en organizaciones de acción colectiva (Castel 1995). Estos son algunos de los elementos que comporta el replanteamiento de la acción social en las sociedades contemporáneas, donde el trabajo voluntario viene a ocupar un nuevo lugar.

Este trasfondo contiene tendencias y características genéricas que entran en juego de maneras diferentes y específicas, según cada contexto nacional. En el caso de las donaciones y el voluntariado, encontramos nuevas campañas que dialogan y se vinculan o desvinculan con diversas organizaciones, valores, concepciones y prácticas relacionadas con la solidaridad que existen en la sociedad brasileña. El impacto de estas convocatorias requiere todavía de cuidadosos análisis y no es algo que se conozca *a priori*.

En esta sociedad, cuando hacemos referencia a ‘donaciones’ y ‘trabajo voluntario’, necesariamente recordamos prácticas tradicionales. Estas son las relaciones omnipresentes impregnadas por la informalidad, la personalización, la reciprocidad (la que no excluye la

presencia frecuente de jerarquías y el favoritismo político), correspondientes a formas específicas de solidaridad que han caracterizado a la sociedad a lo largo de la historia. Esta «cultura de donación» o «cultura de asistencia», a pesar de ser generalmente frágil en lo relacionado con componentes cívicos, es muy importante para la formación de una actitud mental, así como para la supervivencia material de los segmentos más pobres de la población. Probablemente, la línea que marca la frontera entre lo religioso y lo secular tampoco queda del todo clara.

Por otro lado, un activo sector de organizaciones orientado a la acción social aparece junto con estas formas de sociabilidad. Un reciente asociativismo, caracterizado por la acción colectiva y los valores igualitarios, dedicado al cambio social y a la forja de derechos, se mantiene relativamente pequeño en número, aunque política y socialmente es significativo. En este caso, los agentes de estas organizaciones prefieren el término ‘militancia’ o ‘activismo’ para definir sus acciones (aunque el término ‘voluntariado’ no queda excluido).

Al analizar el término ‘voluntariado’ y sus diversos significados, debe tenerse en cuenta el papel de las organizaciones gubernamentales y las políticas públicas, dado el peso y la visibilidad que poseen los conceptos oficiales y legales dentro de la sociedad.

Con respecto a Brasil, se puede plantear la hipótesis de que los términos ‘donación’, y principalmente ‘voluntariado’, dada su historia particular, han adquirido una connotación negativa, especialmente en los circuitos vinculados a la construcción de ciudadanía y conciencia cívica, o dentro de la línea de pensamiento sociológico caracterizado por concepciones liberales o republicanas. Sin duda, esta mala reputación es el resultado del papel que han tenido estos términos y estas prácticas en los usualmente deficientes procesos de relaciones entre el Estado y la sociedad, como consecuencia de una larga historia de patrimonialismo y corporativismo. En las mentes de segmentos de la población «y de generadores de corrientes de opinión», esta desmoralización de las acciones filantrópicas se debe en parte a su frecuente asociación con el favoritismo político, el intercambio de favores y la malversación de fondos públicos en manos privadas. La historia del término ‘voluntariado’ en el contexto brasileño está unida a la inclusión de ciertas iniciativas gubernamentales y a las formas que asumieron sus relaciones con la sociedad. Un amplio programa para estimular el voluntariado (previo a aquel inaugurado en 1994 por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso) se desarrolló desde 1979 hasta principios de los años 1990: Pronav «el Programa Nacional de Voluntariado de la ahora desaparecida LBA (Legión de Asistencia Brasileña, un organismo gubernamental encargado en ese entonces de llevar a cabo programas sociales en colaboración con organizaciones sin fines de lucro)». Este programa funcionó a través de los núcleos de voluntariado. Un informe de 1987 da cuenta de que 1.040 núcleos de voluntariado, con 5.454 grupos de voluntarios, estaban por entonces trabajando en el país, conduciendo al mismo tiempo diversas campañas de donación. La ‘sociedad civil’ y la ‘ciudadanía’ en ese entonces no eran parte de la retórica oficial,

como lo son hoy en día, y como puede observarse leyendo estos informes. La Presidenta Honoraria era la Primera Dama, y la estructura de Pronav estaba centralizada; las primeras damas de los estados actuaban como coordinadoras estatales y las esposas de los alcaldes asumían la función de coordinadoras municipales. Este esquema organizacional siguió el clásico modelo de centralizar y facilitar el favoritismo político y el ‘asistencialismo’ caritativo de parte de las mujeres de la élite, el cual solo tendió a reproducir las inequidades y jerarquías –una situación acentuada por el contexto del régimen militar que asumió el poder durante parte del tiempo que duró el programa–. Se puede suponer que una iniciativa gubernamental tan generalizada y prolongada no pasó desapercibida, y marcó los significados hasta cierto punto ambiguos otorgados socialmente en el país al voluntariado y a las donaciones.

Estos significados contrastan con las recientes campañas e intensas convocatorias de los medios para estimular las prácticas de donación de tiempo y dinero. Renovadas iniciativas gubernamentales complementan estas campañas para motivar las donaciones de tiempo y dinero, especialmente en el caso del voluntariado, el cual por primera vez es objeto de una regulación legal².

Igualmente, fue importante el lanzamiento del programa Voluntarios en noviembre de 1997 por el Consejo de Comunidades Solidarias, una organización creada durante la administración anterior, presidida por la Primera Dama, Ruth Cardoso, y conformada por representantes de la sociedad civil y del gobierno federal. Los centros de referencia de voluntariado distribuidos por todo el país también fueron establecidos con el fin de desarrollar capacidades, construir bases de datos e intermediar entre las instituciones y los postulantes al voluntariado. Estos centros fueron creados con la perspectiva de que posteriormente pasaran a ser autónomos, y se apoyaran para su implementación en organizaciones de la sociedad civil de cada uno de los lugares donde se establecían.

A través del programa Voluntarios, Comunidades Solidarias aspiraba a «implantar una cultura moderna de voluntariado, preocupados sobre todo por la eficiencia de los servicios y la calificación de los voluntarios y las instituciones». A pesar de que reconocía las prácticas y estipulaciones previas: «Reconociendo el vigor y alcance de los generosos esfuerzos de los ciudadanos y de las instituciones», la misión del Programa era, sin embargo, «contribuir a promover, valorizar y calificar el trabajo voluntario en el Brasil», con el añadido de que «[la] nueva visión del trabajo voluntario no tiene nada que ver con la caridad y las limosnas, ni con ocupar el tiempo de aquellos que sufren de tedio». Tenía que ver ciertamente con la

² La Ley del Voluntariado, promulgada el 18 de febrero de 1998, contiene una definición oficial de lo que «es considerado como servicio voluntario»: «una actividad no remunerada realizada por un individuo para una entidad pública de cualquier naturaleza o una institución privada sin fines de lucro con objetivos cívicos, culturales, educativos, científicos, recreativos o de asistencia social, incluyendo la mutualidad» (Ley N.º 9.608, Diário Oficial da União, 02/18/98).

«ciudadanía participativa» y con «la eficiencia y los resultados» (Documento de Comunidades Solidarias s.f.). La Ley de Voluntariado llegó en un momento oportuno, cuando, como lo expresó Miguel Darcy de Oliveira, en ese entonces miembro del Consejo de Comunidades Solidarias, «el propio concepto de voluntariado (estaba) atravesando por un profundo proceso de transformación en el país» (Agir 1997).

La administración de Luis Inácio Lula da Silva, iniciada en enero del 2003, no renovó este programa, puesto que estaba vinculado al Consejo de Comunidades Solidarias, una iniciativa concebida por la Primera Dama del gobierno anterior, y formaba parte de un proyecto político de asistencia criticado por las fuerzas políticas que ahora pasaban a ocupar el nuevo gobierno. No obstante, los centros de referencia antes mencionados permanecieron activos, con campañas e intervenciones en el ámbito de la sociedad civil. A través de los centros, esta ‘moderna cultura de voluntariado’ ha sido discutida, reproducida y ampliada. Canales internacionales compuestos en su mayoría por fundaciones y entidades del sector empresarial con base en los Estados Unidos también han promovido este moderno concepto de voluntariado. Las organizaciones de la sociedad civil de diferentes lugares están involucradas en incrementar los proyectos para calificar y promover el trabajo voluntario tal como ha sido definido antes.

De modo que lo que se observa hoy en día en las instancias y organizaciones antes mencionadas, es un resurgimiento de términos y prácticas de voluntariado, acompañado de un proceso que se esfuerza por resemantizar y encontrar un nuevo nicho social para crear una acción voluntaria profesionalizada y cívica.

EL ESTUDIO: LO QUE LOS BRASILEÑOS AFIRMAN HACER

En 1998, se llevó a cabo una investigación nacional sobre donaciones y trabajo voluntario que resumimos más adelante. A pesar de que todavía no se conocía que el 2001 sería declarado por las Naciones Unidas como el Año Internacional de los Voluntarios, el tema ya había comenzado a circular más intensamente en la sociedad como parte de la agenda oficial, así como en aquella de las fundaciones, ONG y otros grupos³.

El cuestionario se basó en formatos de investigaciones similares utilizados en otros países (principalmente por el *Independent Sector and Comparative Nonprofit Sector Project* de la Universidad Johns Hopkins). Al mismo tiempo, adaptamos las preguntas al contexto brasileño y a nuestras propias interrogantes. Empleando este enfoque, el cuestionario trascendió

³ Este artículo fue escrito bajo mi supervisión, y contó con la colaboración en el área de estadística de María Celi Scalón (Profesora de Sociología en el IUPERJ [Instituto de Investigación de la Universidad de Río de Janeiro]), a través de un contrato con un instituto de investigación de opinión pública (Ibope). Véase Landim y Scalón (2000).

el intento de medir 'las donaciones y el voluntariado', añadiendo una serie de otras prácticas. En este contexto empleamos, en lo posible, preguntas abiertas⁴.

¿CUÁNTOS HACEN DONACIONES Y TRABAJO VOLUNTARIO?

Como ya lo han señalado investigaciones cualitativas previas, la frecuencia con la que los entrevistados mencionan estar involucrados en este tipo de práctica (en 1998) no es poca: en Brasil, el 21% de los adultos dona dinero a instituciones, mientras que el 29% dona bienes⁵. En otras palabras, el 50% de los adultos en el país realiza algún tipo de donación a instituciones. Esto significa 44.200.000 individuos, lo que equivale a la población de Sudáfrica. Si a ese total le añadimos aquellos que hacen donaciones solo directamente a personas (sin incluir instituciones), tenemos un monto adicional de 30%, de manera que llegamos a cerca del 80%, cifra cercana a los 70.000.000 de personas. Esta estadística indica que cuatro de cada cinco adultos en algún momento donan algo a alguna organización o persona.

La cantidad de 'voluntarios' es más reducida, como sucede en otros contextos: el 22,6% dona algo de su tiempo a través del voluntariado para apoyar a alguna entidad o persona que no es un pariente o amigo cercano, esto es, 19.748.388 personas. Aquellos que se involucran en el voluntariado únicamente en el contexto institucional llegan al 16%, es decir, 13.905.532 personas; y el tiempo promedio donado es de seis horas al mes.

DONACIONES

Si sumamos todo el dinero donado por individuos en 1998 a alguna institución, llegamos a la sorprendente suma de cerca de dos mil millones de reales: R\$1.703.000 (equivalente, en ese momento, a un valor igual en dólares).

Estas donaciones están increíblemente dispersas; basta señalar que el promedio por persona es de R\$158 por año. Como era de esperarse a la luz de la situación económica de ese momento, esto constituye un mar de pequeñas contribuciones: el 65% de las donaciones

⁴ El estudio consistió en una encuesta nacional a través de entrevistas a unidades domésticas realizadas en mayo de 1998. Se empleó una muestra estratificada representativa de brasileños de 18 y más años que vivían en ciudades de más de 10.000 habitantes.

⁵ El grupo que 'donó dinero' (21%) podría incluir a personas que también donaron bienes. Con respecto a los que donaron bienes (29%), estas personas solo donaron bienes, nunca entregaron dinero. Este procedimiento nos permite realizar comparaciones internacionales de aquellos que donaron dinero y crear universos exclusivos (donantes de bienes y donantes de dinero), los cuales posteriormente pueden ser sumados entre ellos.

son de menos de 100 reales por año; el 41% de las personas contribuye a las instituciones con menos de 20 reales por año. En otras palabras, la gente dona poco, pero aun así dona.

¿Esto es mucho o es poco? Esta pregunta, que es parte del sentido común en el campo de los actuales proyectos y campañas antes mencionados, inmediatamente tiende a introducir un criterio numérico comparativo: puede ser mucho o poco cuando se compara con cifras de otros contextos nacionales. En este caso, el abanderado sería necesariamente Estados Unidos, donde las encuestas nacionales nos permiten trazar una serie numérica consistente a lo largo de los últimos 15 años, y donde el 69% de los individuos (contados por unidades domésticas) donan dinero a instituciones (68,2 millones de personas, con cerca de US\$111 mil millones donados, con un valor promedio de donación de mil dólares al año por unidad doméstica). Tomando el ejemplo de otro país desarrollado, Francia, la cifra desciende al 45% de individuos que donan dinero a instituciones.

Las comparaciones cuantitativas internacionales han constituido un procedimiento importante en los estudios acerca del 'tercer sector' y en temas afines como el voluntariado. En este caso, debe notarse que la pregunta acerca de 'si es mucho o poco' puede conducir a comparaciones que sustraen la información de sus contextos, y que, por lo tanto, tienden a ocultar o restar valor al análisis de los diferentes significados que tales prácticas tienen en cada caso particular. Las cantidades donadas en este caso deben examinarse a la luz de las diferentes culturas políticas y cívicas, las tradiciones asociativas y las diferentes formas de configurar las relaciones entre Estado y sociedad, entre otros factores. Adicionalmente, por supuesto, debe tenerse en consideración la magnitud de la pobreza en cada sociedad. En este aspecto, Brasil, sin duda, se ubica dentro de los primeros; resulta realmente sorprendente observar tal predisposición para donar dinero a instituciones de acción social, lo que amerita mayores explicaciones sobre este fenómeno. La población más pobre –en el Brasil, los considerablemente pobres– realiza donaciones monetarias a instituciones con razonable frecuencia. Este caso sugiere tener cuidado en lo que se refiere a las inferencias hechas tan solo sobre la base de la comparación de cifras, lo cual tiende a construir esquemas evolutivos para evaluar el «espíritu de voluntariado» en cada país, con comparaciones entre los 'menos' y 'más civilizados', 'pre', 'en crecimiento' y otras. Un buen ejemplo de este tipo de distorsión es el editorial de una de las revistas de mayor circulación en Brasil sobre el tema de las donaciones y el trabajo voluntario, bajo el título «Esto es lo que Brasil necesita», en el que se nos dice que «En los países más civilizados, la presencia de la filantropía –también conocida como 'tercer sector'– es más evidente. En los países socialmente menos desarrollados, el trabajo voluntario es más embrionario. Brasil se ubica en un término intermedio» (*Veja Magazine*, 2001).

¿CUÁLES SON LOS BIENES QUE SE DONAN?

Predominan en gran medida las donaciones de alimentos: el 40% de las personas que donaron bienes respondieron que habían donado 'solo alimentos'. Si a esta cifra se añade el número de personas que declararon haber donado otros ítems (generalmente ropa y/o zapatos), así como alimentos, uno puede observar que los alimentos son donados por el 68% de aquellos que hacen sus donaciones en forma de bienes.

Material y simbólicamente, las donaciones en bienes expresan la respuesta a las necesidades básicas de supervivencia, ayudar a los más pobres, y sugieren la acción fundamental de apoyar a quienes requieren lo básico. El gesto más elemental de la caridad cristiana es evocado a través del énfasis puesto en la donación de alimentos: 'dar de comer al hambriento'. También recuerda las prácticas diarias de reciprocidad que se encuentran en grupos familiares o de vecindad, donde es común el intercambio de alimentos. La lógica de estas relaciones podría también impregnar a las donaciones a las instituciones aquí en juego, la cual sin embargo tendería a despersonalizar la relación entre el donante y el receptor. Si se compara con las donaciones en ropa y zapatos (generalmente artículos usados), aquella podría implicar un involucramiento más profundo en la medida que los alimentos deben comprarse o cocinarse. Por otro lado, cuando se compara con la entrega de dinero en efectivo, la donación de alimentos puede ofrecer al donante más seguridad en cuanto al destino adecuado de su donación.

PERFIL DE LOS DONANTES

Aquellos que tienen por encima de los 40 años son los que están más dispuestos a hacer donaciones. Y a mayor nivel educativo, mayor la proclividad a donar: quienes donan a instituciones tienen en promedio 6 años de escolaridad, mientras que aquellos que no donan han pasado en promedio 4,3 años en la escuela (todos ellos, cabe señalar, en la franja de escolaridad que concentra a la mayor parte de la población brasileña).

El ingreso, como es de suponer, se correlaciona con la probabilidad de donar dinero: el 49% de la población adulta con un ingreso familiar por encima de los 20 salarios mínimos hacen donaciones a instituciones, proporción que baja conforme se dispone de un ingreso menor. Nótese que la proporción de gente que dona bienes no presenta una correlación significativa con el ingreso. No obstante, otra lectura de este último dato nos ofrece algo para pensar al respecto: entre los más pobres –en el caso de Brasil, considerablemente pobres–, algunas personas entregan parte de lo que tienen en donaciones en efectivo: cerca del 8% de aquellos que ganan un salario mínimo (US\$70) lo hacen. Es más, entre las personas cuyos ingresos familiares están entre uno y dos sueldos mínimos, el 13% dona dinero a instituciones (en este caso, la proporción de aquellos que donan bienes –26%– es

la misma que la de aquellos que ganan más de 20 sueldos mínimos). Esto es un cúmulo de gente. ¿Qué porcentaje de sus ingresos es el que donan? Nada menos que el 3,6% de lo que poseen –una proporción bastante más alta que aquella que se observa entre quienes están mejor: para aquellos que ganan por encima de los 20 salarios mínimos, la cantidad donada llega tan solo al 0,8% de sus ingresos.

Los brasileños más pobres demuestran su ‘generosidad’ donando a las instituciones proporcionalmente más que los más pudientes. Es obvio que cualquier pequeña donación representa una proporción más alta cuando el ingreso es muy pequeño. Sin embargo, el sentido común indica también que aun así hace mella en el presupuesto. En este caso estamos tratando con distintos «presupuestos», así como con sus diferentes destinos y prioridades. Se puede considerar que lo que está en juego aquí son las relaciones de reciprocidad y pertenencia que son específicas de la vida cotidiana y de la supervivencia de ciertos estratos de la población, incluidas las relaciones con las iglesias.

La religión es una de las variables más notables en este campo de acción. A pesar de que la mera pertenencia a una religión no se ha mostrado estadísticamente relevante para la predisposición a donar, lo que sí cuenta mucho es la práctica efectiva de una religión: a una mayor frecuencia de asistencia a los servicios religiosos, mayor la propensión a donar, tanto en dinero como en bienes. De manera que, por ejemplo, el 54% de aquellos que donan dinero a instituciones asisten a los servicios religiosos una o dos veces por semana, mientras que un escaso 5% de ellos declara que nunca frecuentan los servicios religiosos (de relevancia estadística fueron los católicos, evangélicos y espiritualistas Kardec).

De hecho, la mitad de estas donaciones se hacen a través de iglesias, parroquias u otros centros religiosos –en otras palabras, a través de espacios en los cuales se llevan a cabo no solo actividades confesionales, sino, como es bien conocido, se realiza una gran cantidad de trabajo social, información que este estudio no estaba en condiciones de desagregar y que, en algunos casos, en realidad, es difícil de separar–. Adicionalmente a esto, el 46% de las donaciones va a instituciones dedicadas a la asistencia social. Solo el 2,8% del monto donado está destinado a otras instituciones (salud, educación, defensa de derechos, acción comunal). Todo parece indicar que el perfil del campo de las donaciones es bastante tradicional.

TRABAJO VOLUNTARIO

Aquellos que declaran estar involucrados en trabajo voluntario, de acuerdo con la definición abierta de nuestro cuestionario, se intersectan con quienes realizan donaciones materiales solo en términos de los tipos de instituciones que eligen apoyar. Las instituciones religiosas y de asistencia social monopolizan a casi todos los voluntarios: 57% y 17%, respectiva-

mente, y llegan a un total de 74%. El resto se distribuye en pequeñas porciones entre las áreas de salud, educación, defensa de derechos y acciones comunitarias.

No obstante, la proporción de personas que declara realizar actividades no remuneradas en estas dos últimas áreas es relativamente significativa (defensa de los derechos y acción comunitaria, prácticas que con frecuencia aparecen de manera conjunta): 8%. Este es el terreno de las organizaciones brasileñas más recientes, caracterizadas por el énfasis puesto en la construcción de acciones y valores vinculados a la ciudadanía (tal como las así llamadas ONG), las cuales son significativamente menos numerosas que las entidades filantrópicas.

Una vez más, surge la pregunta acerca de cómo evaluar la relevancia de estas cifras. Al igual que en el caso de las donaciones, Estados Unidos está a la cabeza, con el 49% de la población involucrada en trabajo voluntario con un promedio de 4,2 horas semanales. Sin embargo, empleando una de las escalas numéricas comparativas internacionales antes mencionadas –referidas a los 22 países estudiados por el Programa de la Universidad de Johns Hopkins–, el promedio de voluntarios por país estaría alrededor del 28% de la población. De modo que ricos y pobres no se ubican tan distantes cuando se trata de trabajo voluntario (en Francia, por ejemplo, la proporción es 23,4% del público).

Más de la mitad (52,7%) de las actividades llevadas a cabo por los voluntarios en Brasil está relacionada con el mantenimiento diario de la infraestructura de la organización: trabajo de oficina, mantenimiento del local, alimentación y otros servicios generales que no demandan un alto nivel de calificación de parte de los voluntarios.

Las actividades de recaudación de fondos quedan bastante rezagadas; estas pueden incluir desde campañas y relaciones con los medios, hasta pequeñas ferias y festejos de la iglesia (15,3%). Una proporción similar se dona a las actividades relacionadas con la práctica religiosa (14,2%). Nótese que aquí se considera el número de actividades antes que el número de personas, y que diferentes actividades pueden involucrar a los mismos voluntarios.

El perfil del voluntario es similar a aquel del ciudadano común y corriente, el brasileño promedio (en términos numéricos abarca los segmentos más pobres): personas de diferentes edades, ingresos, niveles de educación, religiones, se ofrecen para donar su tiempo –ninguna de estas variables ha demostrado ser relevante para diferenciar a aquellos que hace trabajo voluntario de aquellos que no lo hacen–.

No obstante, dos variables han demostrado ser relevantes: en primer lugar, aquellos que se involucran en trabajo voluntario tienen una mayor propensión a hacer donaciones, o viceversa. En segundo lugar, importa la frecuencia de la asistencia a los servicios religiosos: de

aquellos que asisten a los servicios religiosos más de una vez a la semana, el 27,8% dona algo de tiempo al trabajo voluntario, mientras que, entre quienes declararon no asistir, solo el 1,4% realiza trabajo voluntario.

Según la investigación hecha en otros países, un factor que cuenta en la tendencia de las personas a donar su tiempo, es la pertenencia a asociaciones o ciertas redes sociales (aspecto que esta investigación no midió, excepto en relación con el ámbito religioso).

ACTITUD Y OPINIÓN

Los entrevistados, basando sus respuestas en una escala de aprobación, manifestaron tener una visión generalmente positiva de la donación y del voluntariado. Las respuestas fueron consistentes tanto para aquellos involucrados en estas prácticas como para aquellos que no las llevan a cabo. Y existen dos conjuntos de lógicas para las percepciones acerca de las donaciones en bienes y en dinero, y respecto a las razones para hacerlas.

Por un lado, hubo un gran nivel de consenso sobre las afirmaciones referidas a la reciprocidad y a la obligación moral/religiosa, así como a las formas de sociabilidad. Estas afirmaciones incluyeron declaraciones como «hacer donaciones a las personas que están en gran necesidad es una forma de expresar gratitud por las oportunidades que han surgido en la vida», y «hacer caridad a través de las donaciones es parte de mis convicciones religiosas» o, también, «dedicarme a actividades que no tienen una remuneración para ayudar a otros es parte de mi creencia religiosa» o, incluso, «una ventaja de colaborar con instituciones es ser capaz de encontrarme y conocer a otras personas». Más del 75% de la población entrevistada estuvo completamente de acuerdo con estas afirmaciones.

Sin embargo, la misma proporción de acuerdo se presentó para afirmaciones referidas a la participación ciudadana y sus consecuencias para la sociedad, tales como «todos los ciudadanos deben donar algo para mejorar la sociedad», o «el trabajo voluntario es parte de la ciudadanía y contribuye a construir una mejor sociedad».

Es importante observar que en opinión de los entrevistados nada de esto entra en contradicción con la idea de que corresponde al gobierno «asumir sus responsabilidades», o «cumplir con sus obligaciones», en esta área de necesidades sociales. Por un lado, para la gente es importante hacer trabajo voluntario por varias razones; por otro, el Estado tiene la obligación de hacerlo.

Al interpretar estos resultados podríamos, equivocadamente, aventurar la hipótesis de que aquí existe incluso otra afirmación de la célebre cultura 'estadista' brasileña –o, más probablemente, una reacción a la aun mayor precariedad de las políticas sociales actuales–. De

hecho, en lo que respecta a la acción social en Brasil, esta concepción de ‘esperar a que el Estado lo haga’ (no existe aquí ninguna evidencia de ‘demandar un derecho al Estado’) siempre ha existido de la mano con los valores asociados con las obras benéficas personalizadas o afines, vistas como pertenecientes al dominio privado. Estas dos caras de la moneda –ya sea el Estado (visto generalmente como fuera de la perspectiva de la representatividad) o la caridad ‘desinteresada’– dejan poco espacio para reconocer una acción «privada, pero pública» en este campo conforme a los modelos anglosajones o en consonancia con las ideas de la acción social privada difundidas en este cambio de siglo. Algunos autores afirman que en Brasil las dificultades históricas para establecer rutas de ida y vuelta entre el Estado y la sociedad se deben a una falta de dinámica en la construcción social de lo político (Carvalho 2000).

REFLEXIONES: ALGUNOS DESAFÍOS

Los resultados de este estudio, complementados con otros estudios y observaciones en áreas particulares, sugieren que la gente en Brasil ha hecho, hace y probablemente continuará haciendo donaciones o contribuciones y ofreciendo apoyo a instituciones, sobre la base de diferentes motivaciones y valores que circulan, se mezclan y se transforman en la sociedad. Las cifras refuerzan los argumentos en el sentido de que estas prácticas impregnan la sociedad brasileña de arriba a abajo, con un razonable grado de vitalidad y legitimidad que le otorga una gran proporción de la población, en tanto acciones que son bienvenidas y necesarias, y con una intensidad asombrosa demostrada en las donaciones en efectivo hechas por los pobres. Y todo esto, tal como hemos visto, se basa en razones y valores diferentes aunque no divergentes, en opinión de la mayoría de los entrevistados. Nuestros estudios también revelan que no siempre –o quizás rara vez– estas prácticas son denominadas ‘voluntariado’.

La información también constata el perfil predominantemente tradicional de tales prácticas, en las cuales la impronta de las instituciones y valores religiosos es fuerte, combinada con aquella de naturaleza ‘asistencialista’, tenuemente percibida como acciones cívicas o bien como un beneficio público. Sin embargo, debe mencionarse que las prácticas relacionadas con el campo de la ciudadanía también hicieron su aparición en el estudio (en la medida que el 8% afirmó que actuaba sin remuneración en organizaciones dedicadas al «desarrollo y defensa de los derechos»).

Además de ‘voluntariado’, los términos empleados –tales como ‘militancia’, ‘apoyo’, ‘asistencia’, y ‘contribuciones’– son expresiones que frecuentemente se refieren a las sutilezas que para quienes están involucrados distinguen intenciones, valores, relaciones y redes activas en la sociedad. Este es un marco de trabajo que obviamente no es estático, es decir, varios imaginarios y relaciones se superponen dentro de una dinámica que afectará la construcción democrática de Brasil.

Este era el contexto en la segunda mitad de la década de 1990 cuando aparecieron propuestas para «implantar una moderna cultura del voluntariado», tal como la que propuso Comunidades Solidarias o, como expresaban algunas fundaciones norteamericanas activas en Brasil, «creando una cultura de la donación». Estas propuestas oscilan tenuemente entre la transformación de las culturas existentes y la ‘creación’ de otra cultura, en áreas donde supuestamente estas no existen.

Existen algunas posibles novedades en estas ideas que ahora están siendo difundidas. Ante todo, los canales de las instituciones y los agentes que apoyan este tipo de iniciativas son nuevos: organizaciones multilaterales, el gobierno, fundaciones y empresas. Este cambio, acompañado por una difusión intensa a través de los medios, tiene un impacto en la nueva ubicación del voluntariado y de las donaciones en la esfera social y política.

En segundo lugar, estos canales propagan concepciones renovadas de los términos y prácticas a través del escenario de la acción social brasileña. Estas nuevas concepciones asocian el voluntariado con ideas tales como calidad de la acción, competencia, eficiencia, resultados, elección individual autónoma y talento. Lo que se propone es una «moderna cultura del voluntariado» que combina la idea de la acción cívica y una lógica que pertenece al campo del mercado e involucra estándares de profesionalización y calificación –algo sobre lo que no se había escuchado en el contexto nacional–. Esta es la primera vez que el voluntariado ha sido mencionado como un ítem que debe ser incluido como una calificación profesional en un currículum vitae en Brasil.

La pregunta sobre posibles consecuencias de estos procesos para la sociedad es algo reciente y merece estudios con una orientación específica. No obstante, las largas colas de postulantes para trabajo voluntario como respuesta a las actuales campañas en Internet u otros medios, permite lanzar la hipótesis de que estos valores y prácticas tendrán eco entre segmentos de clase media de los grandes centros urbanos de Brasil. De manera similar a lo que está sucediendo en el nivel internacional, en Brasil uno puede identificar una voluntad de participar e involucrarse socialmente en el estrato de la población más propenso al proceso de individualización, secularización y aislamiento social. Nuevas personas –tales como los jóvenes que encuentran difícil incorporarse al mercado de trabajo– están siendo movilizadas en tiempos de exclusión, desempleo y crisis de ideologías. La relevancia de esta participación ha sido destacada como un apoyo para crear identidades y espacios de pertenencia.

Si esto es cierto, algunas preguntas merecen nuestra atención en relación con las posibles consecuencias sociales de estos procesos. Antes que nada, en sus actuales formas, estas recientes campañas en ciertas ocasiones tienden a desatender –y consecuentemente a eliminar del mapa social– el vasto mundo de prácticas, relaciones y organizaciones que siempre han estado presentes en la sociedad brasileña y que han constituido un terreno

enraizado en lazos y redes de solidaridad más tradicionales. Las campañas corren el riesgo de comunicar la idea de que en un contexto como el brasileño existe un signo 'menos' en este campo, y que ahora, finalmente, es tiempo de corregir estas prácticas y/o estimular el 'voluntariado correcto'. El efecto simbólico de estas concepciones que se han difundido puede ser desastroso si llegan a ser caracterizadas como una campaña 'civilizatoria': esto crearía en la sociedad, especialmente en sus segmentos más pobres, una imagen negativa de sí mismos al no reconocer o no legitimar las formas de solidaridad y organización que ya existen y con las cuales ellos se encuentran involucrados cotidianamente, configurando de esta manera otro proceso más de 'destitución del discurso'.

Además de este no-reconocimiento, existe otro más obvio y radical: estas campañas corren el riesgo de hacer *tabula rasa* del amplio campo de las organizaciones de la sociedad civil que constituyen el espacio de defensa de los intereses, y la conquista y ejercicio de los derechos y las recientes experiencias democráticas en el país. Este es un campo importante en la construcción de una cultura cívica y de la esfera pública en una sociedad que tanto adolece de estos atributos y espacios. Estas formas de acción colectiva que también promueven la inclusión social y la solidaridad, están excluidas del significado de 'hacer lo que te corresponde', o bien permanecen ocultas en la noción generalmente difundida de acción voluntaria individual. Si analizamos los actuales discursos de las campañas antes mencionadas, así como las alianzas y asociaciones privilegiadas por ellas, vemos que las concepciones que están implícitamente difundidas minimizan o no tienen en cuenta un extenso campo de activismo colectivo que involucra a muchos miles de personas, y que ha sido creado y consolidado a través de los últimos 30 años, y que se orienta hacia los cambios sociales y políticos a favor de los derechos y la democracia. Las atribuciones del Estado y las relaciones de la sociedad con el gobierno con frecuencia se han visto eclipsadas en versiones despolitizadas del significado de la acción individual voluntaria.

En resumen, a pesar de que estas campañas pueden ser efectivas para crear nuevas prácticas y organizaciones, podrían generarse consecuencias serias en el caso de que, en una sociedad tan desigual y con derechos tan precarios como la de Brasil, la idea que se enfatice sea la de soluciones producidas únicamente a través del sentido de la solidaridad del individuo y la acción altruista (además de causar la miseria cultural mencionada más arriba).

El campo de la acción social es en sí mismo diverso y comprende diferentes organizaciones y valores, que van desde la militancia a la caridad, a través de la ayuda, la asistencia y las formas actuales de voluntariado. Todas estas son legítimas e involucran imaginarios, sentimientos, organizaciones y redes de relaciones que no necesariamente son exclusivas, que viven juntas e incluso entremezcladas con otras, pero que son, sin embargo, bastante plurales en sus significados, roles, posibilidades y alcance. Los debates en el campo de la política y los agentes del cambio social se beneficiarían si tratan de entender y vivir con la diversidad existente.

BIBLIOGRAFÍA

Agir. Informativo do programa Voluntários. 1977-98. São Paulo. Núcleo de Coordenação do Programa Voluntários.

Castel, Robert (1995). *Les Métamorphoses de la Question Sociale*. París: Gallimard.

Carvalho, Jose Murilo de (2000). «A cidadania na encruzilhada», en *Pensando a República*. Belo Horizonte: UFMG.

Landim, Leilah y María Celi Scalon (2000). *Doações e trabalho voluntário no Brasil—uma pesquisa*. Río de Janeiro: 7 Letras.

Veja Magazine. Agosto 2001. São Paulo: Ed. Agir.

FILANTROPÍA INDIVIDUAL EN ARGENTINA

Gabriel Berger

INTRODUCCIÓN

El estudio¹ en el que se basa este capítulo tiene como objetivo brindar una aproximación al comportamiento filantrópico de las personas de alto patrimonio en Argentina. Con este fin, se realizaron entrevistas en profundidad a personas identificadas como de alto patrimonio². Este capítulo indaga en la trayectoria y motivos que llevan a estas personas a colaborar con entidades de bien público, el enfoque que utilizan para realizar donaciones, los factores que consideran importantes en sus decisiones, y sus opiniones acerca de las perspectivas para la filantropía individual en Argentina.

Las contribuciones filantrópicas cumplen una función primordial en el financiamiento del *tercer sector*. Las contribuciones de personas de alto patrimonio suelen representar una porción significativa del total de donaciones. Por ejemplo, las personas de mayor patrimonio realizan la mitad del total de las donaciones en los Estados Unidos (Wolff 1999). Estos aportes cumplen una función importante en el desarrollo y el sostenimiento de las organizaciones sociales asegurando su autonomía, financiando innovaciones y brindando estabilidad frente a las fluctuaciones del mercado y del Estado.

Si analizamos los datos comparativos sobre fuentes de ingresos de las organizaciones sin fines de lucro (Salamon *et al.* 1999), observamos que Argentina tiene una de las más altas dependencias de cuotas y pago de servicios (73%) como fuente de ingreso de los 21 países examinados en dicho estudio, y un escaso financiamiento proveniente de donaciones (7%)

¹ El estudio «Filantropía individual en la Argentina: estudio de opiniones, actitudes y comportamiento filantrópico de personas de alto patrimonio» se desarrolló durante el período 2003-2004. El proyecto fue posible gracias a un subsidio otorgado por la Fundación Antorchas al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), y fue realizado dentro del marco institucional de esta organización. Dicho estudio fue dirigido por quien suscribe, y Nicolás Ducoté de CIPPEC, y contó con la asistencia de Lorena Reiss, Inés Lanz y Pamela Folla.

² Si bien inicialmente se construyó una muestra estratificada que diferenciaba tres grupos (personas con actuación filantrópica conocida, personas con actuación desconocida, y jóvenes, menores de 35 años, miembros de familias con alto patrimonio o que se convirtieron en empresarios de relevancia), los resultados del trabajo de campo indicaron que prácticamente todos los entrevistados realizaban contribuciones filantrópicas.

o de aportes del sector público (20%). Las implicancias de este modelo de financiamiento para las organizaciones sociales son significativas, ya que los aportes filantrópicos cumplen tres funciones importantes: a) como dijimos, brindan estabilidad económica frente al inestable financiamiento público; b) permiten el acceso a servicios y bienes a sectores que no pueden pagar por ellos; c) facilitan el capital de riesgo para la experimentación e innovación en el campo social. La baja proporción que representa la filantropía en el financiamiento del sector no lucrativo se convierte en una barrera importante para su desarrollo y, en parte, explica su relativa debilidad en Argentina. Esto no significa sostener que las organizaciones no deban diversificar sus fuentes de ingresos como condición básica para su sustentabilidad económica, ni tampoco ignorar el hecho de que el sector público cumple una función primordial en el financiamiento de las organizaciones sociales en países donde estas se encuentran más consolidadas. Por el contrario, lo que se debe destacar es la necesidad de equilibrar estos tres tipos de fuentes de ingresos (venta de servicios y cuotas, subsidios y aportes públicos, y contribuciones filantrópicas), y resaltar la importancia que tiene la filantropía para el desarrollo y el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

Partiendo de este contexto, el estudio que sirvió de base a este capítulo tuvo como objetivo general conocer y describir el comportamiento filantrópico de individuos con alta capacidad contributiva, explorar las restricciones percibidas para la realización de donaciones más significativas, y analizar los factores que influyen en dichas acciones. Los resultados obtenidos permiten avanzar en el conocimiento sobre el comportamiento filantrópico de personas de alto patrimonio, en particular en relación con los recorridos y trayectorias de participación social e involucramiento en acciones filantrópicas, los motivos que llevan a acercarse a este tipo de acciones, los factores que influyen en este acercamiento, y las modalidades que adopta el comportamiento filantrópico.

El capítulo está organizado alrededor de las preguntas centrales que guiaron nuestra investigación: ¿De qué forma comienzan las personas de alto patrimonio a vincularse con instituciones de bien público? ¿Por qué motivos realizan donaciones? ¿Cómo toman la decisión de realizarlas y cuál es el destino de las mismas? ¿Qué características adoptan las acciones filantrópicas? ¿Qué opiniones tienen dichas personas acerca del papel de la filantropía en la sociedad? Finalmente, en la sección de conclusiones, se sintetizan los principales resultados obtenidos y se analizan sus implicancias para la promoción de acciones filantrópicas de personas de alto patrimonio en Argentina y América Latina.

¿DE QUÉ FORMA COMIENZAN LAS PERSONAS DE ALTO PATRIMONIO A VINCULARSE CON INSTITUCIONES DE BIEN PÚBLICO?

Existen distintos caminos a partir de los cuales las personas de alto patrimonio llegan a involucrarse con organizaciones con fines sociales como lo reflejan las trayectorias identi-

ficadas en las personas entrevistadas. Entre ellos, fueron identificados los siguientes comienzos:

- i) Recepción previa de servicios, generalmente ligados a la educación;
- ii) Vivencia personal ligada a una problemática determinada (discapacidad, salud);
- iii) Experiencias iniciadas en la juventud para canalizar la vocación de servicio;
- iv) Convicciones personales en relación con la contribución que se desea realizar a la sociedad;
- v) Contacto cercano con sectores de bajos ingresos en residencias donde pasan tiempo libre o vacaciones;
- vi) Acciones iniciadas en las empresas en las que participaron o participan;
- vii) Invitación de personas cercanas o integrantes de redes de contacto personal.

Muchos de los entrevistados mantenían vínculos con instituciones donde habían realizado estudios universitarios o de postgrado, participando en consejos académicos, cuerpos consultivos y realizando aportes económicos. Esto se corresponde con una de las formas de acercamiento a la actividad filantrópica que ha sido denominada *filantropía de consumo* (Schervish 2000). En este caso, los donantes se benefician materialmente de las organizaciones con las cuales contribuyen, ya sea porque sus familias o ellos han utilizado sus servicios o porque puede que lo hagan en el futuro. En esta línea es posible observar a entrevistados que han contribuido con instituciones educativas o académicas en las que han participado sus hijos.

En otros casos se observa que el involucramiento en acciones filantrópicas comenzó en áreas o temas en los cuales los individuos se vieron afectados por alguna razón personal o familiar. Algunos ejemplos son el apoyo a la creación de colegios para niños discapacitados o las contribuciones a instituciones que brindan servicios de salud.

Se puede encontrar también que las personas se han volcado a entidades o proyectos que permiten desarrollar temáticas que expresan sus convicciones o el tipo de contribución que quieren realizar a la sociedad, como el aporte a fundaciones que promueven la actividad emprendedora o empresaria, las cuales permiten a estos individuos canalizar sus convicciones acerca de formas de desarrollar el país.

Por otro lado, varios de los entrevistados comenzaron su acercamiento a organizaciones a partir del trabajo social voluntario en la juventud, como resultado de una marcada vocación social. Así lo reflejó uno de los testimonios:

Empecé a trabajar en temas sociales a los 16 años en la villa de Retiro. Empecé haciendo una tarea de apoyo escolar con los chicos de la villa, dos veces por semana, por dos o tres años. De esa experiencia rescato todo lo que me enseñaron los chicos. Me encantó estar en contacto con una

realidad muy distinta a la mía, darme cuenta que dentro de mi misma ciudad había un mundo que yo desconocía.

Las primeras experiencias de voluntariado, en muchos casos, estuvieron vinculadas a acciones generadas desde las instituciones educativas a las que se asistió, aunque en esa etapa la participación era más bien esporádica y puntual, a través de actividades como, entre otras, la organización de eventos con el propósito de recaudar fondos, la colecta de alimentos o ropa para personas necesitadas.

Para algunos de los entrevistados, la actividad empresarial fue la fuente de acercamiento a la filantropía, y sus primeras experiencias en este campo surgieron a partir del desarrollo de acciones comunitarias de las empresas dirigidas por los entrevistados.

La única forma de cambiar este país es involucrarse. Para ello hay que entender dónde estamos parados. A mí me ayudó mucho lo que implementamos en la compañía, porque en ese proceso tuve que salir, tuve que recorrer, discutir, ver, aprender.

En algunos de estos casos se puede observar una clara vinculación entre contribuciones personales y corporativas. Estos entrevistados canalizaban sus contribuciones a través de la empresa y/o se constituyeron en personas claves para el desarrollo de estrategias filantrópicas en las firmas en las que actuaban. En otros, las compañías jugaron un papel fundamental en acercar a los individuos a entidades de bien público, en particular, en empresas multinacionales, en las que existe la expectativa de involucramiento de sus ejecutivos en entidades de bien público.

Paralelamente, una cantidad significativa de los entrevistados comenzó su participación en organizaciones de bien público como consecuencia de su involucramiento en entidades empresariales y/o gremiales, cámaras de comercio, etc. Existen también quienes llegaron a vincularse con organizaciones de bien público haciendo contribuciones directas en comunidades cercanas a las que viven o en las que pasan su tiempo libre (*country clubs*, campos, etc.).

La vocación por el bien común llevó a algunos entrevistados a volcarse a la *cosa pública*, a través de la participación (ya sea con tiempo o dinero) en partidos políticos, fundaciones o incluso ocupando cargos públicos.

En general, las personas de alto poder económico buscan un nivel de involucramiento personal significativo en las causas que apoyan, ya sea participando activamente en los ámbitos de gobierno de dichas organizaciones, o fundando nuevas entidades. El grupo más numeroso es aquel que participa en consejos directivos de una o más instituciones, realizando aportes más significativos de tiempo y de fondos a las mismas, aunque simultánea-

mente realicen también aportes económicos de menor envergadura a otras organizaciones o causas.

Otros priorizan destinar su tiempo, esfuerzo y dinero a una sola organización. En general, los que eligen involucrarse con una sola organización demuestran un compromiso de mayor intensidad y una identificación muy marcada con la causa que persiguen. Su objetivo es el de contribuir con su experiencia y capacidades profesionales a mejorar la efectividad y eficiencia organizacional o a generar cambios en relación con la causa elegida. En esos casos, buscan aplicar un enfoque que consideran 'empresario' a sus actividades filantrópicas. Algunos de los casos relevados pueden ser inscritos en lo que se ha denominado *filantropía de producción*, es decir, cuando las donaciones son lo suficientemente grandes como para afectar la administración y el gerenciamiento de la organización receptora. Un entrevistado resumió así su experiencia personal:

Los vínculos son múltiples, lo que logré hacer... es una concentración según los siguientes criterios: 1. No dar si no me involucraba; 2. No dar si no te rinden cuentas; 3. No dar a cualquier cosa. Uno no puede estar igualmente interesado en la educación, en las artes y en las necesidades sociales básicas, en la salud, etc.

En cualquier caso, conviene subrayar que el tipo de participación preferido por los entrevistados se encontraba más ligado a roles de asesoramiento o decisión, como suelen ser los cuerpos de gobierno de entidades, que a tareas de voluntariado tradicional.

Un grupo, entre los entrevistados, comenzó a hacer menos intensa su dedicación a actividades profesionales, y a dedicar más tiempo a acciones filantrópicas: son aquellos que han superado lo que Schervish denomina la *fase de acumulación*, en la cual la preocupación más importante del individuo se orienta a acumular riqueza, ya sea desde una posición profesional o emprendedora. Incluso, algunos individuos transforman la filantropía en su actividad central, y se dedican a emprendimientos de bien público.

Por otro lado, como se mencionó, en algunos pocos casos la forma de participación deseada llevó a construir una nueva estructura organizacional para canalizar la vocación pública y los esfuerzos filantrópicos, sin verse limitados por estructuras existentes.

Siempre nos preocupó el nivel de la educación en la Argentina. La educación de nuestros hijos, que había sido... de muy buen nivel, del segmento más alto disponible en Argentina, en algunas cosas era inferior de la que nosotros habíamos recibido. Y pensamos que había que hacer algo más estructurado. Además de los problemas políticos por los que atravesaba el país, el problema iba más allá. Empezamos a pensar en distintas alternativas.... Fuimos tomando una visión mucho más técnica y estratégica de lo que queríamos hacer en filantropía, y así fue como definimos nuestra llegada a lo que hoy estamos haciendo. Y creamos una Fundación porque consideramos conveniente esta figura...para realizar algunas cosas. Lo que decidimos como familia es que el grueso de nuestro aporte va a ser al tema de educación (...) Lo vimos sobre la marcha y como resultado de una visión estratégica....

En esta misma línea, se encontraron unos pocos jóvenes con este mismo patrón, orientado a crear nuevas organizaciones, a partir de un enfoque emprendedor.

Algunos filántropos desean hacer una diferencia en la vida de las personas en forma directa, sin la intermediación de organizaciones, brindando asistencia directa a individuos. Schervish llama a esto *estrategias de adopción*: aquí los donantes atienden personalmente las necesidades de los beneficiarios de una manera sostenida.

Dar plata a fundaciones está bien pero mejor es darle trabajo a la gente, enseñar a pescar es una función social más importante y más positiva que dar plata. Durante los años que se podían, ayudaba por medio de la empresa y también personalmente a chicos que son promisorios a ir a la universidad en EE. UU. para perfeccionarse.

Fue posible identificar tres razones por las cuales algunas de estas personas no se involucraban en entidades y acciones de bien público. En primer lugar, aquellas personas que se encuentran transitando la *fase de acumulación* (o consideran que deben transitarla a pesar de contar con patrimonio familiar), en general, jóvenes profesionales y emprendedores, centran sus prioridades en temas personales. Su tiempo está destinado casi exclusivamente al trabajo y sus recursos se vuelcan a generar bienestar para sus familias.

La gente de mi generación con cierta capacidad económica, en general la veo poco comprometida por la edad, somos jóvenes y está todo el mundo pensando cómo acumular y no cómo distribuir.

Otros manifestaron que nunca habían efectuado contribuciones importantes en el nivel personal: asociaban realizar contribuciones al compromiso que deben tener las empresas con su personal o con la comunidad y, por tanto, consideraban que su responsabilidad 'está cubierta' con los aportes corporativos de las empresas de las que formaban parte.

Por último, en pocos casos, uno de los motivos por los cuales las personas no se involucraban en entidades de bien público se relacionaba con la desconfianza en este tipo de organizaciones.

¿POR QUÉ MOTIVOS LAS PERSONAS DE ALTO PATRIMONIO REALIZAN DONACIONES?

Los motivos que llevan a las personas de alto patrimonio a realizar donaciones no suelen ser un tema de reflexión personal. La mayoría de los entrevistados señalaron que no es un tema acerca del cual hayan reflexionado sistemáticamente o en ocasiones previas a la entrevista. Se pudo identificar una cantidad diversa de razones por las cuales las personas de alto patrimonio realizan donaciones. Entre ellas encontramos las siguientes:

- i) Ayudar al prójimo o generar mejoras en la vida de otras personas a partir de una vocación de servicio;
- ii) Devolver a la sociedad las oportunidades que recibieron y retribuir dicha ayuda;
- iii) Reparar las consecuencias no deseadas del éxito personal o empresarial, o evitar consecuencias negativas en el futuro en caso de permanecer indiferente a la situación que afecta a diversos sectores de la población;
- iv) Cumplir con un mandato religioso;
- v) Ser coherente con convicciones ideológicas o filosóficas personales acerca del tipo de sociedad de la que quieren ser parte.

La gran mayoría de los entrevistados mencionó como razón para realizar donaciones, la satisfacción obtenida a partir de contribuir a mejorar las condiciones de vida de otros. Dar, donar, contribuir, hace 'sentir bien' a la mayoría de las personas entrevistadas. La posibilidad de influenciar positivamente en (o mejorar algún aspecto de) la vida de otras personas pareciera ser el principal motivo por el cual se realizan donaciones.

Creo que dar tiene beneficios. La satisfacción de provocar un cambio. El que da es porque le sobra o porque no lo necesita. El que da recibe en gratificación. Hay gente que es feliz ahorrando y otra que es feliz dando.

Otros entrevistados, en cambio, encuentran que la satisfacción se genera a partir de ver mejoras en la vida de otros, lo cual requiere percibir el impacto de la donación efectuada. Desde esta perspectiva altruista encontramos dos variantes: la primera –recién mencionada– busca ayudar a personas en situación de desventaja, y la segunda busca mejorar a la sociedad *en general*, sin hacer referencia a la ayuda de personas específicas. En esta última línea se inscribe por ejemplo la siguiente expresión: «Lo que yo quiero es, en la medida de mis posibilidades, contribuir a que algunas cosas estén mejor».

Un sentimiento muy marcado registrado en los entrevistados es la necesidad de devolver a la sociedad 'algo' que ellos consideran haber recibido. Esto se expresa en algunos casos como sentimiento de 'deuda' y en otros, como sentimiento de obligación y responsabilidad frente a las oportunidades recibidas.

Es la convergencia de cosas. En primer lugar, el hecho de que podés hacerlo. Tenés la plata para hacerlo. Tener un determinado capital que te alcanza para tener un futuro para tus hijos y tenés más que eso... El segundo punto es la devolución: en mi caso considero que la universidad donde hice el posgrado es responsable de mi éxito profesional que se convirtió en éxito económico. Pienso que el lugar que ocupó, del cual estoy muy conforme, se lo debo... El tercero son las necesidades, satisfacer las más urgentes, [con las que] uno está en posición de contribuir.

En algunos entrevistados, el motivo que lleva a dar no está ligado tanto a devolver a la sociedad por las oportunidades recibidas, sino en algún sentido a reparar una situación no merecida. Esta estrategia suele estar presente en algunas personas que han recibido su

patrimonio de herencias y que conciben la riqueza como un regalo, no como algo que han producido ellos mismos. Además de la sensación de deuda, de la intención de reparar o reconocer la aleatoriedad del bienestar que se tiene en el caso de aquellos que han heredado patrimonio, en ciertos casos prevalece el sentido de responsabilidad por las consecuencias que pudieron haber generado los beneficios obtenidos.

La vocación y el 'mandato' religioso, la búsqueda de coherencia con convicciones ideológicas o filosóficas, también son factores comunes que forman parte de las motivaciones de este grupo de personas.

En los casos en que las acciones filantrópicas personales y corporativas están muy vinculadas se observa un intento de darle un sentido al compromiso social que resulte aceptable desde una lógica empresarial, ya que esta funciona como organizadora de las convicciones personales.

Estoy convencido que una empresa, una familia, una persona no puede estar bien si el entorno en el que uno se mueve no está bien.

Otra forma de explorar los factores que llevan a realizar donaciones es a través de la indagación de los motivos que los entrevistados consideran que llevan a otras personas a realizar filantropía. Algunos creen que dichas acciones son realizadas porque permiten generar contactos, visibilidad, reconocimiento social o algún otro tipo de ganancia en el plano personal o familiar a quien las realiza. Obviamente, ningún entrevistado reconoció alguno de estos motivos como propio, pero la presencia de estos en algunas personas ha sido reconocida por numerosos entrevistados.

Mucha gente hace filantropía en la Argentina para sentirse bien, por un sentimiento de culpa. Algunas tal vez porque tienen un patrimonio significativo. Muchos de ellos las hacen porque es una forma de que hablen de ellos, buscan reconocimiento personal. A veces, porque es parte de su deber con la sociedad, como un balance por otras cosas que hacen. Muchas empresas hacen esto.

Un tema que suele ser mencionado con suma frecuencia en discusiones sobre motivaciones para realizar donaciones se refiere al papel de los beneficios impositivos: resulta significativo que para los entrevistados dicha búsqueda no funcionara como factor motivador. A pesar de que este es un elemento que suele ser considerado como relevante, en nuestro contexto los incentivos impositivos no parecen constituir un aliciente para realizar donaciones.

Al indagar en los motivos, es decir, en las razones que llevan a las personas a realizar donaciones, muchos entrevistados hicieron referencia explícita al valor que buscan generar a través de sus donaciones (*qué se busca lograr* en lugar de *qué motivaciones tuvieron para*

hacerlas). En este sentido se observa en algunos entrevistados una búsqueda de resultados concretos y tangibles con sus contribuciones filantrópicas. Estos resultados sirven de estímulo y refuerzo a las acciones filantrópicas motivadas por el deseo de ayudar al prójimo o mejorar la calidad de vida en la sociedad en general.

A mí el concepto que me gusta es el de enseñar a pescar en vez de dar comida. Esas son las acciones que tienen un impacto que van a la raíz del problema.

Al mismo tiempo el estudio permitió identificar factores que han influenciado el comportamiento filantrópico de las personas de alto patrimonio:

- *Creencias religiosas*: las enseñanzas recibidas a partir de la tradición religiosa en la que el entrevistado se formó, o las convicciones religiosas personales, son los factores mencionados con mayor frecuencia como influencias percibidas en la acción filantrópica personal.

Creo que el impulso de hacer donaciones filantrópicas viene de la religión. El tratar de usar tus capacidades y recursos para el beneficio de personas con problemas que no podrían solucionar. No lo veo como parte de un culto específico... sino religión para hacer el bien.

- *Tradicón comunitaria*: además de la formación religiosa, se puede observar también la experiencia en instituciones de colectividades, religiosas o no, que ha servido de ejemplo o de experiencia formativa.
- *Transmisión familiar*: en muchos casos la actividad filantrópica de los padres u otros familiares se convirtió en una influencia determinante para dicho comportamiento.
- *Experiencias educativas*: para otros, la formación recibida en ámbitos educativos resultó fundamental en el desarrollo de comportamientos filantrópicos y de participación social.
- *Experiencias formativas*: en algunos casos se reconoció la influencia que tuvo haber vivido en otros países (con culturas de servicio más enraizadas) o la participación en organizaciones juveniles.

¿CÓMO TOMAN LA DECISIÓN DE REALIZAR DONACIONES LAS PERSONAS DE ALTO PATRIMONIO Y CUÁL ES EL DESTINO DE LAS MISMAS?

La mayoría de los entrevistados afirmó que no tiene un patrón único de comportamiento para tomar decisiones en relación con sus donaciones. Distintos factores parecen influenciar: el contexto, quién realiza el pedido, la causa, etc.

Se han dado todas las situaciones: las que uno busca, las que uno elige, las que sos activo, las que sos pasivo y las que sos reactivo.

Al indagar sobre quiénes intervienen en el proceso filantrópico, se encuentran dos datos importantes para comprender el proceso de donación: quiénes deciden realizar una donación, y con quiénes se comparten los temas referidos al comportamiento filantrópico.

Con respecto a quiénes participan en las decisiones filantrópicas, algunos comparten las decisiones con su pareja y/o hijos, o algún miembro de la familia, con mayor o menor grado de autonomía. Dentro de este universo, algunos casos reflejan lo que se podría denominar una *división del trabajo* dentro de la familia: mientras el hombre, empresario en la mayoría de los casos, se dedica a los negocios, la mujer destina parte o todo su tiempo a acciones filantrópicas, con mayor o menor grado de participación del hombre en las donaciones o contribuciones realizadas por la familia.

En ciertos casos, los entrevistados manifestaron un mayor grado de autonomía para tomar decisiones si bien comparten e informan a sus familiares directos sobre las donaciones que van a realizar. Otros toman decisiones sin consultar con miembros de sus familias, y consideran que estas son decisiones personales y privadas. Incluso, en algunos casos, aunque minoritarios, prefieren no comentar ni compartir su accionar filantrópico. Por último, en ciertos pocos casos, las donaciones se manejan con bastante sistematización, involucrando a diferentes integrantes de sus familias de acuerdo con el tipo de donación.

En relación con el involucramiento de los hijos en las acciones filantrópicas de la familia, solo una minoría parece conversar estos temas con ellos, con la expectativa de que sus descendientes continúen con esta línea de comportamiento filantrópico.

Las donaciones filantrópicas representan un mecanismo para generar contribuciones que permiten avanzar la propia visión del bien común y, por lo tanto, el destino de las donaciones o el tipo de causas apoyadas reflejan preferencias personales acerca de la sociedad que se desea construir. Las preferencias de influenciar por medio de sus contribuciones de dinero o tiempo alcanzan a una variedad de asuntos públicos y sociales, aunque los temas preferidos fueron aquellos ligados al desarrollo del capital humano, la educación, la salud, la pobreza y el hambre.

El número uno es educación, porque es el único que tiene la potencialidad de solucionar no solo el problema más inmediato, sino también la cosa más de largo plazo. Educación en todos sus sentidos, cuanto más abajo mejor.

El resto de los intereses mencionados por los entrevistados se encontraban dispersos en una variedad de causas como la infancia, el arte y la cultura, la justicia, la discapacidad, el empleo, la religión, la articulación de redes. Algunos realizaban una evaluación de su

situación individual y del contexto, considerando que, en un período de crisis como el que vivía Argentina cuando se realizó el trabajo de campo (segundo semestre del 2004), el arte y la cultura no podían ser consideradas prioritarias.

El compromiso religioso ejercía también una gran influencia. Así, en muchos casos, las principales donaciones se realizaban a organizaciones religiosas en las cuales los donantes o sus familias se encontraban involucrados.

A veces el establecimiento del destino de la donación se definía a partir de la exclusión: se puntualizaba el tipo de causas u organizaciones a las que se descartaba como entidades receptoras de sus donaciones, en lugar de establecer previamente el tipo de causas a las que apoyarían. En ciertos casos, este rechazo estaba ligado a todo lo que se relacionara con el Estado, como escuelas u hospitales, mientras que en otros se rechazaba la idea de realizar donaciones a partidos políticos o a causas religiosas. Algunos manifestaron rechazar pedidos de donaciones de organizaciones que tenían muchas posibilidades de recaudar fondos.

En cuanto a los destinatarios de las donaciones, el fin último está claramente relacionado con llegar a las personas necesitadas y, para ello, el canal más seguro para la mayoría de los entrevistados era hacerlo a través de organizaciones que reunieran características de seriedad y credibilidad, aunque reconocían que no siempre resultaba posible encontrar instituciones con estos atributos. En tanto, otro grupo prefería ayudar directamente a individuos necesitados manteniendo una relación personal directa con grupos o comunidades carenciadas.

Uno de los aspectos más valorados y utilizados por las personas entrevistadas en el momento de evaluar un pedido de donación estaba vinculado a las cualidades de quien solicitaba la donación, el que sería el receptor de la misma y el que estaría a cargo de la ejecución del proyecto para el que se destinarían los fondos. De esta forma, algunos entrevistados seleccionaban a los receptores del apoyo sobre la base de la confianza que estos les despertaban, independientemente del destino específico de las donaciones, en la medida en que la tarea realizada se vinculaba con un campo de interés personal. Estos entrevistados priorizaban contribuir con personas y organizaciones que demostraban cierta trayectoria y reputación más allá de su propio grado de involucramiento directo en las organizaciones solicitantes o la afinidad con el proyecto particular al que se destinaban los fondos. En general, se privilegiaba el conocimiento previo de los solicitantes, o de las personas que conducían los proyectos, o las organizaciones receptoras, lo que brindaba cierta confianza sobre la utilización que harían de los recursos donados. Por el contrario, en muy pocos casos se priorizaba la solvencia y credibilidad institucional, sin poner énfasis en la personalidad del solicitante.

La importancia que le asignó a una persona es más del 80%. Si no conozco ni a él ni a la institución, averiguaré qué hace, quién es... y si los conozco y confío en quien me habla... y me dice «*te va a ir a ver tal, que es bárbaro*»,... es otra la sensación.

Algunos entrevistados plantearon que realizaban un análisis de varios factores cuando se encontraban frente a un pedido de donación: valoraban los objetivos y la reputación de la organización, la causa que perseguía, las personas que las lideraban. Para este grupo, el análisis de las propuestas y pedidos reemplazaba el conocimiento previo del solicitante o del receptor de la donación. Finalmente, otro sector reconocía no haber pensado sobre este tema anteriormente, y argumentaban que eran varias las cuestiones que tenían en cuenta a la hora de analizar un pedido de donación, y que estas últimas variaban de acuerdo con las circunstancias.

Entre los entrevistados se encontraron dos grupos claramente diferenciados en relación con el manejo de los montos donados. Por un lado, encontramos aquellos que reaccionaban frente a pedidos y oportunidades, y no determinaban previamente un presupuesto de donaciones. Por el otro, aquellos que sí planificaban un presupuesto anual de donaciones y lo 'administraban'. Claramente el primer grupo es mayoritario. La mayoría de los entrevistados definía los montos en función del proyecto o pedido recibido, y de sus posibilidades personales de atenderlo en el momento en que recibía la solicitud, lo que implica que las donaciones se caracterizaban por cierta irregularidad. Así, quienes se manejan de esta forma suelen tener una respuesta *reactiva* frente a solicitudes de donaciones.

No es muy sistematizado, en general es más bien una mezcla de sentimiento con racionalidad.

El segundo grupo de entrevistados, los *planificadores*, manifestaron establecer o definir un monto anual para destinar a sus actividades filantrópicas, algunos de los cuales establecían el presupuesto destinado a donaciones considerando el monto de su patrimonio o de sus ingresos.

¿QUÉ CARACTERÍSTICAS ADOPTAN LAS ACCIONES FILANTRÓPICAS?

En cuanto al destino de las donaciones, algunos de los entrevistados expresaron preferencias por donar a proyectos específicos, lo que les da la seguridad de que el dinero será utilizado con un propósito claro y logrará resultados que podrán ser analizados en forma diferenciada. Los aportes a fondos generales de organizaciones (donaciones institucionales irrestrictas), que permiten financiar proyectos generales, no tienen muchos adeptos, aunque algunos señalaron que realizan este tipo de donaciones cuando se encuentran involucrados en las organizaciones. En muy pocos casos, los donantes prefieren realizar aportes institucionales, ya que valorizan la necesidad de las organizaciones de fortalecer su gestión general.

En cuanto al tipo de recursos aportados, el tiempo personal aparece como uno de los bienes más preciados por los entrevistados, reconociendo la importancia de sus capacidades y de los aportes que ellos pueden hacer para apoyar organizaciones y proyectos. Al respecto, un entrevistado explicó esta perspectiva de la siguiente forma:

Lo más valioso que puedo dar es mi tiempo. Es lo que menos tengo: tiempo. ¿Qué cosa puedo transmitir y que puede servir más que mi plata? Un contacto, hacerles entender cómo se hacen algunas cosas, advertirles sobre algún problema que enfrentan, resolver un problema, ayudarlos con sus manejos financieros.

La combinación de donar tiempo y dinero se da en general en los casos donde existe un compromiso mayor con alguna institución, lo que no excluye la donación de montos menores a diversas instituciones en paralelo.

Obtener información de los avances del proyecto al que se contribuye parece ser un requisito de algunos de los entrevistados: estos esperan recibir informes periódicos del progreso obtenido en la implementación de los planes financiados. Algunos consultados consideraban importante que las organizaciones sociales informaran acerca de los avances y el uso de los recursos, pero admitieron que no hacían un seguimiento personal, ya que confiaban en las personas y/o organizaciones que administraban los fondos. Otros entrevistados realizaban un seguimiento más directo de sus donaciones cuando se encontraban vinculados directamente con el proyecto y tenían una participación activa en el mismo. Finalmente, un cuarto grupo manifestó que diferenciaba el tipo de seguimiento realizado en función de la causa apoyada.

Un importante número de los donantes consideró que no era importante tener contacto directo con el beneficiario, ya que esta es una de las funciones de las organizaciones receptoras de los fondos y que, por tanto, estas entidades actuaban como intermediarias entre el beneficiario y el donante.

Yo confío en que lo que me está diciendo la institución es verdad. No soy de hacer auditorías. Además, las organizaciones buscan la forma para que estés informado, te dan las historias de vida de los beneficiarios.

En ciertos casos se dieron explicaciones de naturaleza ética o religiosa para evitar el contacto directo con los beneficiarios: *hay que hacer el bien sin saber a quién*. Para otros, sin embargo, era importante el contacto con los beneficiarios. Según estos, dicho contacto permite *ver los resultados* y conocer mejor la realidad que se quiere modificar.

En su mayoría, las donaciones importantes son realizadas a lo largo de plazos ligados a la duración del proyecto, o mientras la causa apoyada continúe resultando válida para el donante. Esta postura, principalmente la de apoyo por etapas, implica 'renovar' periódica-

mente las donaciones hasta ver los resultados esperados, y con la condición de que se pueda ir apreciando el cumplimiento de los objetivos intermedios.

En los lugares en donde uno está dedicando tiempo, [la continuidad de los aportes] depende de lo que está pasando en esa institución, además de lo que está pasando con el grupo humano con el cual se está. En los casos donde se pone tiempo, depende de la calidad de la experiencia y si se siente que la han sabido aprovechar. Y luego en las otras, si uno ha estado dando dinero, hay que ver qué tipo de feedback hay, qué información le dan, en qué momento lo reconocen de un modo u otro, o qué tipo de actividades se generan.

En esta línea, algunos señalaron que la decisión anual de renovar donaciones, interrumpirlas, o realizar nuevas, resultaba útil como un mecanismo de orden para sus finanzas personales. Aportantes más comprometidos relataron que, en general, renovaban las donaciones en las organizaciones o proyectos en los cuales estaban involucrados personalmente o en los que tenían mucha confianza o afinidad.

En relación con la continuidad intergeneracional de sus apoyos, algunos tenían pensado un plan para que sus hijos siguieran su tarea filantrópica. Varios de los entrevistados habían pensado en la posibilidad de dejar un legado, aunque algunos manifestaron dudas sobre este punto, debido a la percepción de inseguridad jurídica y económica del país.

Lo de los legados no lo veo para la Argentina. Porque no hay capacidad de ahorro. Hay desconfianza en las instituciones públicas porque no hay justicia que proteja los derechos adquiridos. Los países modernos permiten a sus ciudadanos dar más...

La mayoría de los entrevistados se encontraban entre aquellos que prefieren mantener un bajo perfil y hacer poco visible su comportamiento filantrópico, por temores ligados a su seguridad personal o para evitar otros pedidos de donación. En ciertos casos, la baja visibilidad se relacionaba con ideas religiosas o con concepciones ideológicas acerca de cómo debe ser realizada la actividad filantrópica. Como ejemplo de este enfoque:

Personalmente, prefiero que mis donaciones sean anónimas. Sin perjuicio de que a uno le tiente eso de que aparezca su nombre en el bronce, pero ahí le quitaría el mérito, pasaría a ser un acto interesado, le quitaría el valor al dar.

En este sentido, la comunicación de las acciones filantrópicas efectuadas en ámbitos sociales y/o laborales es otro aspecto que resulta interesante analizar para comprender el comportamiento filantrópico de los donantes. Así, algunas personas están dispuestas a comentar y compartir con colegas y amigos sus acciones filantrópicas, dado que esto puede ser un factor beneficioso para el éxito de los proyectos que apoyan, más allá de que prefieran que sus donaciones no sean comunicadas externamente por las entidades receptoras con el fin de mantener el bajo perfil deseado. Ahora bien, cuando se trata de involucrar a otras personas para que contribuyan con una causa u organización, la mayoría manifiesta

que no le gusta realizar pedidos de donaciones y que esta tarea les genera una situación de incomodidad.

En países con mayor desarrollo filantrópico resulta frecuente la existencia de mecanismos de colaboración entre donantes (círculos de donantes, por ejemplo) o la creación de entidades filantrópicas que gestionan fondos familiares (fundaciones comunitarias). Sin embargo, varios de los entrevistados consideraron a las donaciones en conjunto, o a través de un fondo administrador, como mecanismos que limitaban la autonomía individual para decidir sobre sus contribuciones (y eventualmente como una traba para interrumpirlas en caso de desearlo). Pero otros manifestaron interés en participar en un fondo de distintos donantes para potenciar los aportes: un atributo indispensable para participar de este tipo de fondos sería conocer a las personas que formarían parte del grupo o del fondo, y tener la posibilidad de estar cerca de la causa u organización receptora. Aunque debe remarcarse que, en general, la extendida falta de credibilidad en las instituciones generaba desconfianza respecto de este tipo de organizaciones intermedias. Con extrema sinceridad, un entrevistado expresaba su opinión acerca de las perspectivas para este tipo de mecanismos de filantropía colectiva:

Sobre fundaciones comunitarias que reciben y distribuyen donaciones: en la Argentina eso está herido de muerte. La primera duda sería a dónde va la plata.

¿QUÉ OPINIONES TIENEN LAS PERSONAS DE ALTO PATRIMONIO ACERCA DEL PAPEL DE LA FILANTROPÍA EN LA SOCIEDAD?

Con respecto al papel de las personas de alto patrimonio en la sociedad se diferencian cuatro posiciones: el grupo más numeroso considera que las personas de alto poder económico deberían contribuir con tiempo o dinero a mejorar la calidad de vida de la comunidad, ya que su posición económica les genera una obligación.

Creo que todo el que tiene poder tiene una responsabilidad, y el dinero es poder, el conocimiento es poder, desde ya, el cargo público es poder. Todas esas personas tienen una responsabilidad social ineludible.

Para otra fracción, no se trata de una obligación moral, sino de una decisión que toma cada uno en función de sus deseos. Para este grupo, las obligaciones personales se satisfacen al cumplir con la ley y respetarla, o al generar fuentes de trabajo, y esto permitiría cumplir con la responsabilidad social que les cabe a quienes tienen alto patrimonio.

Para el tercer grupo, la obligación de contribuir a mejorar la sociedad no recae en particular en personas con elevado poder económico, sino que debe ser una obligación de todos los ciudadanos, los que, independientemente de su situación, deben contribuir a mejorar la calidad de vida de la comunidad desde el lugar o posición en la que se encuentran.

Finalmente, para un cuarto grupo, minoritario, no cabe a quienes tienen alto patrimonio una responsabilidad especial ni obligación diferenciada, y consideran que puede ser una opción legítima no realizar ningún tipo de acciones de esa índole ni expresar una responsabilidad por la sociedad en general, aunque quienes así responden se encuentren involucrados en actividades filantrópicas.

Al indagar sobre los estímulos a la filantropía, un primer factor analizado fue la relevancia que podrían tener las exenciones fiscales como incentivo para aumentar las donaciones en Argentina; se encontraron opiniones contrapuestas al respecto: para algunos ayudaría contar con más incentivos impositivos, mientras que para otros los motivos por los cuales las personas donan no están relacionados con los beneficios económicos que obtienen. Para ejemplificar esta posición, un entrevistado señaló:

Creo que hay algo mucho más profundo y cultural. La actitud que encontrás hacia la filantropía en Estados Unidos no la encontrás en ningún otro lugar... Ocupa un lugar relevante en la vida de los americanos ese sentido de comunidad... le dan importancia, y competís con la importancia que acá se le da al núcleo chico de la familia. Esa apertura de dejar entrar esos temas y competir por tu afecto y dedicación al nivel de competir con tu familia es algo que yo nunca ví acá y eso no puede ser por los incentivos fiscales.

Un segundo elemento mencionado como factor para promover la actividad filantrópica en el país se refirió a la importancia de la educación para generar un mayor comportamiento filantrópico. A los ojos de varios de los entrevistados (especialmente aquellos con mayor experiencia en este campo), el tercer factor que contribuiría para que más gente se involucrase en la filantropía sería la existencia de una extensa red de organizaciones sin fines de lucro que demuestren seriedad, eficiencia en el uso de los recursos y competencia en la materia; además, algunos reconocen la importancia que podrían tener mecanismos que faciliten el contacto de personas interesadas en realizar donaciones con ONG, proyectos o personas necesitadas. Finalmente, el cuarto y último factor que, de acuerdo con la opinión de los entrevistados, debería modificarse para lograr mayores donaciones en Argentina es la inseguridad jurídica, que actúa como un obstáculo para las acciones filantrópicas.

La mayoría de los consejos y sugerencias que brindaron las personas que habían participado en acciones filantrópicas se vincularon a aprendizajes que ellos mismos habían tenido en sus experiencias. Tres aspectos se destacan en las recomendaciones recogidas: contar con una estrategia y focalizar las acciones, sentir una profunda convicción acerca de lo que se quiere hacer, e involucrarse en forma personal y continua en el apoyo que se brinda a una organización o proyecto. En ese sentido, un entrevistado reflejaba la siguiente idea:

Que busque algo que le guste y que no sea un donante pasivo, que se especialice en algo que lo movilice, que lo motive, que se forme en ese tema, que lea y estudie, y que piense en el impacto a largo plazo.

CONCLUSIONES

El propósito inicial del estudio que sirvió de base a este capítulo era comprender los factores que influenciaban en las decisiones individuales de realizar acciones filantrópicas entre las personas de alto patrimonio.

Como vimos, los individuos con abundantes recursos económicos se aproximan a entidades de bien público de distintas formas: por experiencias personales, educativas, laborales, sociales. Pero más allá del recorrido realizado inicialmente, los resultados obtenidos indican que la exposición directa a una situación o a una realidad que despierta la motivación de transformación se convierte en la vía principal de acercamiento a entidades de bien público en el caso de quienes se involucran de manera más activa.

Esto no significa que estas personas no se vean influenciadas también por incentivos sociales, búsqueda de visibilidad personal, o deseo de influencia en marcos institucionales. Pero estos móviles, de estar presentes, son complementarios y eventualmente refuerzan una vocación filantrópica previa de compromiso con las causas que se apoyan. Entre los motivos que llevan a realizar donaciones, priman la vocación personal o el sentimiento de responsabilidad por ayudar al prójimo, y el deseo de generar mejoras en la vida de otras personas, y de contribuir a crear una comunidad en la que pueda seguir desarrollándose el propio proyecto personal, familiar y empresarial.

Las personas de alto patrimonio necesitan encontrar una lógica que articule coherentemente las razones por las cuales llevan a cabo acciones filantrópicas, aunque no sea un tema sobre el cual suelen reflexionar. Si bien dicha lógica y racionalización de las donaciones no es parte de un proceso sistemático de análisis, quienes busquen promover donaciones deberían entender previamente cuál es el patrón de motivos que permite a un donante potencial explicarse a sí mismo por qué realiza ese acto de desprendimiento personal.

Al respecto, aquellos que no tienen vínculos con entidades de bien público, en particular varios de los entrevistados pertenecientes al segmento de los jóvenes, consideran que esto se debe a que su atención está orientada a sus familias y carecen del tiempo necesario para hacerlo, aunque también se encuentran quienes piensan que su 'responsabilidad' queda cubierta con las acciones de sus empresas, o los que expresan desconfianza respecto a las entidades sin fines de lucro. Un patrón común en estos tres grupos es que han carecido de las experiencias, los estímulos y las vivencias personales que generan contactos con entidades sin fines de lucro y, por tanto, no han tenido la sensibilización motivadora para realizar acciones filantrópicas a las que hacíamos referencia previamente. En este sentido cabe reiterar el papel de las diferentes instituciones (educativas, empresariales, religiosas, de jóvenes) como espacios de estímulo, socialización y aprendizaje de comportamientos

filantrópicos. Estos espacios resultan cruciales para fomentar y/o reforzar actividades direccionadas a aumentar y alimentar conductas de ‘amor por la humanidad’.

En cuanto a la forma de participación que resulta motivadora para las personas de alto patrimonio son fundamentales aquellos mecanismos que generen en el donante una percepción personal de involucrarse activamente, de tener contacto permanente o contar con información en forma ágil acerca de la institución a la que se apoya.

En Argentina, el enfoque donativo predominante entre las personas de alto patrimonio parece ser el modelo reactivo, en respuesta a solicitudes, sobre la base del conocimiento previo que se tiene del solicitante (solo en pocos casos consideran la solvencia o fortaleza institucional), y financiando proyectos específicos, puntuales. Las personas de alto patrimonio involucradas en acciones filantrópicas no suelen tener estrategias y planes claramente delineados para sus contribuciones que determinen el tipo de causas específicas (más allá de las temáticas generales) y organizaciones a las que están dispuestos a priorizar, considerar o excluir. Las donaciones puntuales pueden repetirse, en tanto sean a entidades confiables y alineadas con los intereses del individuo de alto patrimonio, pero estas no responden a una estrategia filantrópica articulada. Si bien la participación en actividades filantrópicas de la mayoría de las personas entrevistadas no era un hecho reciente, sus compromisos en esta materia solían ser de corto plazo, salvo en aquellos casos en los que se había fundado o creado una organización *ad hoc*.

Si a este enfoque general le agregamos la escasa atención prestada a financiar al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las organizaciones de bien público, y un estilo que podría ser caracterizado como individualismo benefactor, que no permite ni aumentar la escala ni el impacto de las donaciones, el modelo preponderante pareciera atender contra el crecimiento de la filantropía individual.

Sin embargo, también se observó predisposición para realizar donaciones más importantes en caso de encontrar proyectos motivadores. Para ser considerados atractivos los proyectos deben contar con los siguientes atributos: vincularse con temas considerados críticos; plantear necesidades urgentes y relevantes; contar con personas involucradas confiables; proponer resultados concretos y observables; y, finalmente, comprometer un flujo regular de información que permita ‘visualizar’ el avance, tanto en el logro de los resultados propuestos como en el impacto de los aportes en dichos logros.

Son varios los obstáculos institucionales y culturales que deben superarse para lograr un mayor impulso de la actividad filantrópica individual en Argentina. El primer obstáculo que debe enfrentarse se vincula con la incorporación de experiencias formativas y sensibilizadoras que construyan valores de responsabilidad social y de participación cívica, orientadas a desarrollar la práctica concreta y la reflexión acerca del compromiso personal, del aporte y la donación individual, y la preocupación por la construcción de instituciones que trans-

ciendan a las personas. Los resultados del estudio realizado indican la gran importancia que tienen las experiencias educativas y formativas, ya sea en el hogar, la escuela, las instituciones religiosas o en las organizaciones de jóvenes, para el desarrollo de una cultura de compromiso. La mayoría de las personas entrevistadas reflejaron el impacto de estas experiencias formativas en sus propias trayectorias filantrópicas, sugiriendo el camino por seguir para generar en los integrantes de las familias de alto patrimonio una cultura y valores de compromiso individual y aporte económico personal a causas de bien público.

El bajo nivel de desarrollo de las organizaciones sin fines de lucro y la debilidad de sus capacidades institucionales constituyen un segundo obstáculo que debe ser superado, ya que una mayor profesionalización, y estructuras más sólidas, son requisitos para mostrar resultados, gestionar de manera eficiente y brindar información adecuada, tal como esperan las personas de alto poder adquisitivo. No obstante esto, es probable que el apoyo al fortalecimiento de las entidades de bien público difícilmente provenga de los donantes individuales y, por lo tanto, esto dependerá del aporte que efectúen los donantes institucionales (empresas, fundaciones, organismos internacionales) para ayudar a estas entidades a mejorar sus capacidades, lo que, a su vez, les permitirá acercarse y motivar de manera adecuada a personas de alto patrimonio.

El tercer obstáculo es la ausencia de un entorno institucional que permita realizar ‘inversiones filantrópicas’ con un horizonte temporal de mediano y largo plazo. La obtención de mayores beneficios impositivos no parece tener gran relevancia en el momento de tomar la decisión de llevar a cabo donaciones, y su influencia en el comportamiento filantrópico no parece ser fundamental. Sin embargo, la percepción de un clima de inseguridad jurídica y la ausencia de reglas gubernamentales claras dificultan la creación de un contexto en el que resulte posible estimular un pensamiento de mediano y largo plazo para las acciones filantrópicas. Este primer obstáculo es un factor de difícil abordaje; no obstante, cabe pensar en la necesidad de instalar el debate en los ámbitos de discusión de políticas públicas (universidades, prensa, entidades empresariales, asociaciones profesionales ligadas al asesoramiento a personas de alto patrimonio, etc.) acerca del papel de la filantropía en el desarrollo de la sociedad y de las condiciones requeridas para su promoción.

Como se señaló en la introducción, la filantropía individual, en particular aquella que tiene como protagonista a las personas de alto patrimonio, guarda un enorme potencial como fuente de financiamiento para las organizaciones del tercer sector y para el fortalecimiento del tejido institucional de la sociedad civil. Explorar y comprender cuáles son los factores que influyen en su comportamiento resulta un desafío indispensable e impostergable para dinamizar la filantropía de los grandes donantes en nuestra región. Los resultados y reflexiones presentadas en este capítulo representan un primer avance en esta dirección, pero sobre todo esperamos que sirvan para estimular una mayor profundización y discusión que permitan canalizar nuevos recursos para la tarea de reparación y transformación social.

BIBLIOGRAFÍA

«2000 Study on Wealth with Responsibility». Boston College Social Welfare Research Institute, fundado por Deutsche Bank.

Bankers Trust Private Banking (1996). *Wealth with Responsibility*. New York: Bankers Trust.

Berger, Gabriel (1992). «Factors Explaining Volunteering for Organizations in General, and for Social Welfare Organizations in Particular», – UMI Dissertation Services, Brandeis University, Michigan. Chapter 2 Competing Analyses of Voluntary Activity.

Berger, Gabriel; Nicolás Ducoté y Lorena Reiss (2004). «Filantropía individual en la Argentina: estudio de opiniones, actitudes y comportamiento filantrópico de personas de alto patrimonio-Informe Final». Buenos Aires: CIPPEC.

Clotfelter, Charles T. y Thomas Ehrlich (eds.) (1999). *Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*. Indiana University Press. Cap.10 Brown, Eleanor, «Patterns and Purposes of Philanthropic Giving», 212 a 230.

Dallas Survey on Giving. High-Net Worth Individuals and Private Foundations: Building a Better Community. University of Connecticut, The Center for Survey Research and Analysis, for The Dallas Foundation. www.dallasfoundation.org/pdf/survey_indivgiv.pdf 10/4/04

De Courcy Hero, Peter (2000). «Giving Back the Silicon Valley Way: Emerging Patterns of a New Philanthropy, Community Foundation Silicon Valley». Discussion paper for the Indiana University Center on Philanthropy's 13th Annual Symposium.

High Net Worth Individuals: Giving Back to Community (2002). Community Foundation R & D Incubator, funded by Council on Foundation's Community Foundations Leadership Team, Community Foundations of America, W.K. Kellogg Foundation, C.S. Mott Foundation, and Michigan Community Foundations. www.cmif.org/Documents/hnw.pdf Acceso: 10/4/2004.

Monroe, Kristen R. (1996). *The Heart of Altruism – Perceptions of a Common Humanity*. Princeton Academic Press, Unites States of America.

Payton, Robert (1989). «Philanthropic Values», en Magat, Richard (ed.). *Philanthropic Giving: Studies in Varieties and Goals*. Nueva York, NY: Oxford University Press.

- Salamon, Lester *et al.* (1999). *Nuevo estudio del sector emergente*. Resumen. Baltimore, MD. Center for Civil Society Studies, The Johns Hopkins University.
- Stanley, Thomas y William Danko (1996). *The Millionaire Next Door: The Surprising Secrets of America's Wealthy*. Marietta, GA: Longstreet Press, Inc.
- Schervish, Paul G. (2000). «The Modern Medici: Patterns, Motivations and Giving Strategies of the Wealthy». Boston College, Social Welfare Research Institute.
- (1997). «Major Donors, Major Motives: The People and Purposes behind Major Gifts».
- Schervish, Paul G. y Andrew Herman (1988). «Empowerment and Beneficence: Strategies of Living and Giving among the Wealthy. Final Report of The Study on Wealth and Philanthropy». Boston College, Social Welfare Research Institute, patrocinado por The T.B. Murphy Foundation Charitable Trust.
- Schervish, Paul G. y John J. Havens (2001a). «Extended Report of the Wealth with Responsibility Study», Boston College, Social Welfare Research Institute.
- (2001b). «The Mind of the Millionaire: Findings from a National Survey on Wealth with Responsibility», patrocinado por Bankers Trust Private Banking and Deutsche Bank Group.
- Wolf, Edward (1999). «The Economy and Philanthropy», en Clotfelter, Charles y Thomas Ehrlich (eds.). *Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press.
- Wolfe, Alan (1998). «What is Altruism?», en Powell, Walter W. y Elisabeth S. Clemens (eds.). *Private Action and the Public Good*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

II

**LA CONTRIBUCIÓN EMPRESARIAL:
RESPONSABILIDAD SOCIAL EN TIEMPOS CAMBIANTES**

LA PROMOCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL EN AMÉRICA LATINA¹

Felipe Agüero

La filantropía no es algo nuevo para los líderes empresariales latinoamericanos. Inclusive en el contexto previo de una matriz sociopolítica estatista (Garretón *et al.* 2002), cuando todo el gasto socialmente orientado era visto como una responsabilidad exclusiva del Estado, los líderes empresariales promovieron subvenciones y fundaciones, crearon universidades y escuelas técnicas, y desarrollaron iniciativas de asistencia social dirigidas a los grupos más pobres, con frecuencia de la mano de programas de Iglesia (Sanborn y Portocarrero 2003). Sin embargo, lo novedoso es el discurso de la responsabilidad social empresarial (RSE) y el aluvión de iniciativas emprendidas bajo tal concepto, incluida la creación de organizaciones a cargo de líderes empresariales con el propósito específico de impulsar la RSE.

Con frecuencia, la RSE es presentada como distinta de la filantropía, la cual, se asume, sigue motivaciones altruistas con ninguna o escasa expectativa de un beneficio directo para la empresa, y se lleva a cabo mediante el empleo de los recursos que provienen de las ganancias, e involucrando solo a personas o, en el mejor de los casos, al directorio. La filantropía es ejercida en campos que no están necesariamente asociados con la actividad de una empresa o firma particular. En contraste, la RSE, en su versión ideal, busca beneficios para la firma que pueden incluir imagen y reputación, mejoras en la productividad y ganancias sostenidas, al mismo tiempo que busca la mejora de la comunidad. Se apoya principalmente en el presupuesto general de la empresa, en sus equipos y recursos humanos, y no necesariamente en las ganancias y, todavía idealmente, en la participación de los ejecutivos y trabajadores de todos los niveles de la firma, y a veces de los accionistas². De este modo, la RSE aporta una perspectiva más estratégica que incluye la planificación, los objetivos, el impacto y la evaluación.

¹ La investigación para este capítulo fue posible gracias a una subvención de la Fundación Ford.

² Véase Caravedo *et al.* (2000). En algunas versiones, entre la filantropía y la responsabilidad social se halla la noción de inversión social.

En el lenguaje de los encuentros internacionales y de las principales fundaciones involucradas en la promoción de la filantropía, los términos son usados indistintamente o la RSE es percibida como un subconjunto de la actividad filantrópica. En América Latina, el uso predominante de uno u otro concepto para dar cuenta de ambos conjuntos de actividades varía según el contexto y las experiencias nacionales. Sin embargo, es el concepto más amplio de la responsabilidad social empresarial el que ha penetrado en el discurso reciente acerca de la orientación social de las empresas.

La adopción reciente de este concepto entre importantes sectores de la élite empresarial podría haber parecido improbable en el contexto de las reformas de mercado, la creciente competencia internacional y un lento crecimiento. La afirmación de Milton Friedman acerca de que no existe otra responsabilidad social para los ejecutivos de las empresas «que no sea el producir la mayor ganancia posible para sus accionistas», o su formulación puesta al día en *The Economist* «La actividad propia de la empresa es hacer negocio. No se requiere ninguna disculpa», podría haber sido suficiente para restarle legitimidad a, o por lo menos posponer, la admisión de un rol social activo para las empresas³. Sin embargo, y a pesar de la brecha existente entre el discurso y la realidad, la difusión de la idea de la RSE ha despegado y se ha expandido vigorosamente a través de la región.

Hacia finales de la década de 1990, empezaron a brotar por toda la región las organizaciones creadas por las empresas para promover este concepto. El vigoroso Instituto Ethos en Brasil fue creado en 1998, seguido de Acción Empresarial en Chile en 1999, y de Fundemas en El Salvador durante el 2000. Las organizaciones más ‘antiguas’, tales como el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), creado en 1988, o Perú 2021, fundado en 1994, comenzaron a involucrarse en la promoción de la RSE por la época en que se fundaban sus similares más jóvenes en la región. Organizaciones equivalentes también surgieron en países tales como Argentina, Colombia y Panamá.

¿Qué es lo que explica el surgimiento de toda esta actividad en tan corto período de tiempo y en un contexto que no podría ser considerado como el más propicio? Quizás la respuesta se encuentre en la notable visibilidad del sector privado en un contexto establecido por un Estado relativamente más débil, el impacto social de un crecimiento lento y desigual⁴, y las consecuencias inequitativas de la reforma económica. Vista así, la RSE ofrece una barrera defensiva ante la amenaza del descontento social. Al mismo tiempo, la internacionalización económica, acompañada por rasgos de la globalización, tales como el desarrollo de

³ «The Good Company: A Survey of Corporate Social Responsibility», *The Economist*, 22 de enero de 2005, p. 22. La cita de Milton Friedman puede hallarse en Zadek, Pruzan y Evans (1997: 18).

⁴ Durante la década de 1990, la región creció a más del doble de la tasa de la década de 1980, aunque el crecimiento del 3,3% estaba muy por debajo del 5,6% de crecimiento del período 1945–1980. La tasa de crecimiento del PIB per cápita fue solo del 1,6% durante el período 1990–2000. Katz y Stumpo (2001: 140).

redes y de movimientos transnacionales (Keck y Sikkink 1998; y Khagram, Riker y Sikkink 2002), ha demandado un comportamiento ético y una responsabilidad social de parte de las empresas, particularmente si estas exportan a mercados desarrollados o están basadas en países avanzados⁵. Estas redes facilitan la circulación de ideas así como su incorporación en las normas internacionales, influyendo de este modo en la expansión de la RSE en América Latina.

Un rasgo distintivo de la reciente ola de promoción de la responsabilidad social es su origen internacionalizado. La mayor parte de las organizaciones antes mencionadas desarrollaron una estrecha relación con *Business for Social Responsibility* (BSR), una organización estadounidense fundada en 1992, con sede en San Francisco. Sobre la base de un encuentro preliminar —realizado en Miami en 1997—, que congregó a un grupo de personas interesadas en evaluar el estado de la RSE en América Latina, esta relación se fortaleció al año siguiente con la participación de líderes empresariales latinoamericanos en la conferencia anual de BSR. La BSR de San Francisco jugó el importante papel de aportar modelos para las organizaciones, al mismo tiempo que las asesoraba en sus fases iniciales⁶.

Más aún, esas organizaciones establecieron una red estrechamente entrelazada y desarrollaron plataformas comunes para la región, tal como se expresó en Forum Empresa, cuyo consejo de gobierno está formado por los principales líderes de BSR, el Instituto Ethos, Perú 2021, Acción Empresarial y Fundemas. Entre otros de sus miembros, están Cemefi, el *Prince of Wales International Business Leaders Forum* (Reino Unido), y Empresa Privada para la Responsabilidad Social (Panamá). Esta alianza regional estableció la misión de «fortalecer, y ayudar a establecer, organizaciones empresariales nacionales y regionales comprometidas con la responsabilidad social»⁷. Sin embargo, las actividades más dinámicas han surgido de las organizaciones nacionales y de sus interacciones directas con organizaciones hermanas de la región.

Las organizaciones latinoamericanas han establecido una vasta red con las ONG locales e internacionales, las agencias de gobierno (en sus países y en los Estados Unidos, tales como la Fundación Interamericana), organismos multilaterales (como el Banco Interamericano de Desarrollo), universidades (locales y extranjeras, especialmente de los Estados

⁵ Véase Kell y Ruggie (2001).

⁶ BSR busca establecer una presencia mundial de los principios de la RSE a través de organizaciones locales. Esto contribuye a los propios objetivos de BSR, realizando un seguimiento de los desarrollos en este campo, creando sinergias, y permitiendo que BSR juegue un papel de facilitador para las empresas de Estados Unidos y Europa interesadas en América Latina. Entrevista a Bob Dunn, Presidente de BSR, 8/31/01. Sin embargo, la presencia de empresas transnacionales canadienses y europeas contribuye a influir en los puntos de vista latinoamericanos. Aaronson y Reeves, prestando atención a la experiencia estadounidense, canadiense y europea, sostienen que la RSE contiene diferentes énfasis según su origen nacional (2002:2).

⁷ Véase www.empresa.org.

Unidos), grupos de expertos, centros de investigación y fundaciones (como la Fundación Kellogg, el Instituto Synergos, la Fundación Ford o Avina). Ellas participan, promueven y mantienen un nutrido calendario de conferencias y talleres nacionales e internacionales, y han empezado a documentar las prácticas de RSE en América Latina. De hecho, las actividades y organizaciones de RSE han adquirido la capacidad de comprometer a un conjunto diverso de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales y agencias de gobierno, en debates y prácticas con importantes implicancias para el futuro de las empresas, el Estado y las relaciones en la sociedad⁸.

Este capítulo brinda una visión general de las actividades de las organizaciones de RSE en Argentina, Brasil, Chile y México, grupo que incluye a los países más grandes de la región y que expone las diferencias existentes entre esas organizaciones y la forma como se concibe y promueve la RSE. El capítulo ofrece una explicación preliminar del impulso reciente de las actividades socialmente orientadas que realizan las empresas bajo la envoltura de la RSE. Hacia el final del capítulo se plantean varias preguntas para futuras investigaciones.

LOS ORÍGENES DE LA RSE EN AMÉRICA LATINA: UN MARCO PRELIMINAR

Se puede postular que a la base del surgimiento de la RSE en estos países se encuentran tres factores interrelacionados: a) la movilización social y las presiones desde abajo; b) el surgimiento de líderes empresariales con nuevas perspectivas; y c) los desarrollos en la teoría y la práctica de la gestión. Aquí se presentan como hipótesis que requieren mayor investigación, especialmente en lo que se refiere a la forma en que se combinan en el caso particular de cada país.

Tales factores han funcionado en el nuevo contexto de un sector empresarial revitalizado luego del fin de las estrategias de desarrollo dirigidas por el Estado y orientadas hacia adentro, que predominaron en América Latina hasta hace dos o tres décadas, y a partir de la promoción de las reformas orientadas al mercado. Es notable el contraste con la situación de las empresas hace unas décadas atrás⁹. Dependiendo de las dinámicas del sector público y de las políticas públicas, las empresas estaban sometidas a controles y regulaciones que variaban desde controles de precios hasta tarifas, pasando por tasas de cambio, cuotas

⁸ En este sentido, véase Austin *et al.* (2004).

⁹ «A organização empresarial já se apresenta como o ator social mais poderoso do nosso tempo», Carlos Alberto Rabaça, sociólogo y profesor, «Empresas socialmente responsáveis», artículo publicado en el *Jornal do Brasil* y reproducido en la página web de Ethos (www.ethos.org.br), 7 de febrero de 2001.

y salarios. Hoy en día, si bien con variaciones entre países, es un sector privado más poderoso el que con frecuencia establece la agenda para el sector público (Edwards 1995; Burki y Edwards 1996). El cambio en el balance de poder, que ha aumentado la visibilidad de las empresas y sus líderes, les plantea nuevas exigencias de legitimidad y responsabilidad frente al público.

En medio de este contexto se pueden abordar el papel de la presión social, las perspectivas de los líderes empresariales, y los conceptos de gerencia en la promoción de la RSE en América Latina.

La presión social. El interés en programas que presentan a las empresas como preocupadas por los problemas sociales debe ser visto, en primer lugar, como una respuesta a la presión social. De hecho, algunos investigadores lo han convertido en parte de la definición de la RSE. David Vogel, por ejemplo, percibe la RSE como «aquellas políticas empresariales que son llevadas a cabo principalmente en respuesta a los cambios en las presiones, las normas o las expectativas políticas o sociales»¹⁰. En América Latina, la presión social aparece en el contexto de las reformas económicas que han tenido efectos sociales dramáticos conjuntamente con mayores oportunidades para la expresión política de los actores sociales y políticos antes reprimidos. Argentina, Brasil y Chile vieron el fin de las dictaduras militares en diferentes momentos de la década de 1980, y los actores sociales y políticos –que habían sido severamente reprimidos bajo tales regímenes– hallaron nuevas oportunidades para organizarse y expresarse (Garretón y Newman 2001). Con la excepción de Chile, las reformas neoliberales fueron aplicadas solo después que se alcanzó el régimen democrático. Igualmente en México, la liberalización y la eventual democratización del régimen político fueron de la mano de las reformas económicas, abriendo también oportunidades para la organización de la sociedad civil y la oposición. En todos estos casos, los altos niveles de desempleo, junto con las altas tasas de pobreza y niveles de desigualdad, y frecuentemente con una expansión dramática del crimen y la violencia en las ciudades, pusieron al descubierto las deficiencias de un sector público debilitado, como también las responsabilidades de un sector privado en ascenso. Las organizaciones empresariales a favor de la RSE surgieron cuando estas presiones estaban sintiéndose más fuertemente.

En el nivel de las firmas individuales, los ejecutivos se volvieron más conscientes del escrutinio público sobre el comportamiento de las empresas y sobre la presencia de un consumidor mejor educado y más demandante. Las empresas recurrieron cada vez más a consultorías en comunicaciones y relaciones públicas, y prestaron atención a las encuestas de opinión pública que se centran en la percepción del público acerca del comportamiento

¹⁰ Manuscrito proporcionado por el autor. Ver también Vogel (2005).

de las firmas, y en sus consecuencias con respecto a la lealtad del consumidor¹¹. Muchas empresas también se volvieron sensibles hacia las organizaciones sociales y cívicas empoderadas tanto en el nivel local como nacional, y sintieron la urgencia de proponer soluciones para los problemas sociales en las áreas adyacentes a su particular campo de actividad y para prevenir la crisis mediante el establecimiento de vínculos con la comunidad. La presión social desde abajo funciona objetivamente, con un incremento en la movilización y la organización popular, pero con más frecuencia funciona subjetivamente, como una respuesta anticipada de las empresas ante la percepción de una crisis o presión social, y como una toma de conciencia sobre la magnitud y la complejidad de los problemas sociales¹².

Nuevas perspectivas entre los líderes empresariales. La iniciativa de individuos en la comunidad empresarial inspirados en estas nuevas perspectivas y el desarrollo de nuevas ideas en sectores importantes de esta comunidad, han contribuido al diseño de estrategias de responsabilidad social en las empresas ante la presencia de grandes y complejos problemas sociales. De diversa forma, en algunos sectores de la élite, este desarrollo puede ser mejor comprendido como el paso de una mentalidad y comportamiento particularistas a una orientación decididamente más universalista. Este cambio puede ser presentado, en los términos de Mancur Olson, como el paso desde una *estrategia de distribución* más limitada hacia una *estrategia de beneficios colectivos* más amplia; desde la búsqueda de una ganancia individual dentro de un juego de suma-cero, hacia la consecución de beneficios mediante el progreso colectivo (Olson 1982). Dicho de otro modo, un sector empresarial más fuerte y más rico es más libre para pensar más allá de sus fronteras empresariales corporativas y considerar el asumir responsabilidades que antes fueron de exclusivo dominio del sector público. Más allá de las demandas empresariales defensivas, la empresa puede ahora aspirar a asumir un papel de liderazgo nacional que dé forma a los debates acerca de los modos de organización y coordinación social, asumiendo directamente un rol de difusora de un *ethos* privado, basado en el mercado, a través de toda la sociedad.

Un desarrollo paralelo ha sido el del fortalecimiento del papel de los economistas en las políticas públicas y en la dirigencia política y, en términos más generales, el de un grupo de intelectuales de diversas trayectorias profesionales (Montecinos 1998 y 1997). Las relaciones de las empresas con este grupo –sus «intelectuales orgánicos»¹³– han contri-

¹¹ Entrevistas con los directores de Tironi y Asociados en Santiago y Lima, de Burson-Marsteller en Santiago y São Paulo, y Compite en México. Una «combinación de una visión amplia del interés propio y una mirada a largo plazo genera tanto una buena voluntad como respeto entre las partes interesadas», Richard Aylard (Director de European Environment, Burson-Marsteller), «Sustainability Expectations of the Corporate Sector», Allied Domecq Lecture, Committee for Interdisciplinary Environmental Studies, Cambridge University, 30 de enero de 2001.

¹² Aunque las reformas de mercado, tal como muchos sostienen, han debilitado la capacidad de organización, coordinación y movilización de los sectores populares. Véase, por ejemplo, Kurtz (2004).

¹³ Sobre este concepto gramsciano, véase Femia (1981: 130). La conexión gramsciana ha sido establecida también por otros en este campo. Véase, por ejemplo, Utting (2001).

buido, en ocasiones, a impulsar una visión que relaciona el mejoramiento de las condiciones sociales (relaciones políticas estables, una fuerza laboral educada, mayores oportunidades de consumo) el desempeño empresarial. Estos intelectuales han contribuido, en ciertas circunstancias y lugares (por ejemplo, en Brasil), a animar a las empresas a ir más allá de sus fronteras corporativas hacia propósitos colectivos-universalistas¹⁴. En esta misma dirección surge el reciente desarrollo de la noción de emprendimiento social, respaldado por los programas de las escuelas de negocios en las principales universidades de los Estados Unidos y Europa, una tendencia que está empezando a desarrollarse en América Latina¹⁵.

El surgimiento de nuevas perspectivas entre los líderes empresariales es también con frecuencia el resultado de una opción religiosa. Este es el caso de Uniapac (*Unión Internacional de Empresarios Cristianos*), «un movimiento ecuménico de ejecutivos de empresas que se inspiran en el pensamiento social cristiano y en los principios éticos de la cristiandad, en lo que respecta a sus responsabilidades económicas y sociales hacia la empresa y la sociedad, con el fin de cumplir sus metas y deberes profesionales»¹⁶. Esta organización, que cuenta con miembros en América Latina, defiende el liberalismo, la globalización y la subsidiariedad, y mantiene estrechas relaciones con otras organizaciones similares de inspiración cristiana, incluida la Internacional Demócrata Cristiana. Sin embargo, esta vieja organización cristiana, que se remonta a la década de 1930, parece ser menos influyente en la ola actual de RSE en comparación con otras tendencias recientes de organizaciones católicas más conservadoras, tales como los Legionarios de Cristo, que son influyentes en México y Chile. No obstante, en la mayoría de casos, la promoción de la RSE es de orientación secular y muchas veces inspirada en la experiencia de las tempranas asociaciones de inmigrantes.

Teoría y práctica de la gestión. Un tercer factor en el surgimiento de la RSE proviene de desarrollos en la teoría y la práctica de gestión que ponen énfasis en los nuevos papeles de las empresas y las nuevas tareas para la gestión efectiva de largo plazo que enfatizan los vínculos con la comunidad. Desde esta perspectiva, la empresa forma parte de la sociedad, y la sensibilidad hacia la comunidad debe ser hecha parte de las prácticas diarias de la empresa y de la gestión y el diseño estratégico. En última instancia, esto tiene un sentido de negocio, según se refleje, por ejemplo, en la capacidad de atraer empleados de mayor

¹⁴ A través de estos intelectuales, «el desarrollo y la expansión de un grupo particular son concebidos y presentados como la fuerza motora de una expansión universal, como un desarrollo de todas las energías 'nacionales'». Gramsci citado en Held (1983: 121).

¹⁵ Solo para mencionar algunas, Columbia, Stanford, Duke, Yale y Oxford han desarrollado programas en emprendimiento social de un tipo o del otro. Stanford ha lanzado la primera revista académica sobre el tema: *The Stanford Social Innovation Review*. Véase Eakin (2003).

¹⁶ Uniapac, n.t., n.d., 2.

calidad y en su impacto beneficioso en «la gestión de recursos humanos, y la construcción de una cultura y el inicio de nuevos negocios»¹⁷.

En el tipo ideal presentado por estos nuevos conceptos, la RSE surge a medida que la empresa incorpora una preocupación por la ética, la gente, la comunidad, el medioambiente, tanto en sus operaciones cotidianas como en su planificación estratégica y en el proceso de toma de decisiones. Idealmente, compromete a todos o la mayor parte de sus recursos humanos, e incluye una dimensión interna centrada en las relaciones laborales, el personal, los estándares laborales y las prácticas de gestión; y una dimensión externa centrada en el respeto al medioambiente, un compromiso para contribuir al desarrollo económico y social de la comunidad, y la conducción de prácticas responsables de comercio y mercadeo¹⁸.

Esto requiere el establecimiento de alianzas con grupos u organizaciones fuera de la empresa¹⁹. *Stakeholders* es el concepto general que vincula estas alianzas, en las cuales los *stakeholders* son «aquellos grupos clave que pueden influir en la empresa o que son afectados directamente por sus actividades, y también el medio ambiente natural» (Evans 1997: 86). Estas partes interesadas incluyen a los abastecedores, los empleados, los minoristas, los clientes, la comunidad local, los inversionistas, el medioambiente, los accionistas, así como al gobierno, y a otros actores sociales y organizaciones ante las cuales las empresas son responsables. Esto significa integrar las preocupaciones de la sociedad y la comunidad en la gestión cotidiana y la planificación estratégica. Así, las empresas funcionan de acuerdo con las expectativas de todos aquellos interesados en que ellas se conduzcan de una manera responsable (Freeman 1984). Una práctica generalizada de RSE crearía idealmente una cadena que conecte a las firmas, a los abastecedores, a los consumidores y al sector financiero de maneras que multipliquen el impacto de la responsabilidad social mediante el condicionamiento de tales relaciones en función de las prácticas de responsabilidad social.

En parte, esto significa que la RSE incluye la adopción de todas las normas de calidad definidas internacionalmente junto con las normas de responsabilidad social. La internacionalización del escenario económico latinoamericano, incluida su creciente orientación exportadora, hace que la adopción de estas normas sea un tema de legitimidad y competi-

¹⁷ «No creas que esta es una cuestión caritativa por la que serás recompensado en el cielo. Más bien serás recompensado ahora mismo porque serás conocido como una empresa que es consciente de su responsabilidad social, atraerás empleados más calificados, tus ventas se agilizarán». John Whitehead, ex presidente de Goldman Sachs, citado en James E. Austin, «The Invisible Side of Leadership», *Leader to Leader*, N° 8, primavera, 1998.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Acción Empresarial, «Acercando la empresa a la comunidad: guía práctica sobre inversión social empresarial», Santiago, mayo de 2001.

¹⁹ Sobre estudios recientes acerca de América Latina, véase Austin *et al.* (2004).

tividad. Parece existir una creciente demanda de las compañías por asesoría y capacitación en gestión de calidad que incluya la responsabilidad social.

Zadek, Pruzan y Evans presentaron un conjunto similar de factores para explicar la contabilidad y la auditoría social y ética en las economías avanzadas. Ellos identificaron un factor de interés público/rendición de cuentas mediante el cual las empresas responden a intereses y necesidades cambiantes; un factor de cambio de valores, y un factor de gestión vinculado a *stakeholders*. Identificaron también hitos históricos en el desarrollo de la práctica de hacer informes ético-sociales, hitos constituidos por la manera en que las empresas respondieron a lo que se percibió como crisis –como la depresión de la década de 1930, las nacionalizaciones de la década de 1960 y la conmoción social del mismo período–. El avance en los conceptos de RSE fue más difícil durante la década de 1980, un período en el que las empresas hallaron más de una luz verde para definir las relaciones con la sociedad en sus propios términos. El progreso se reanudó, en la perspectiva de estos autores, durante la década de 1990, con la proliferación de tecnologías de la comunicación y de redes internacionales de información que posibilitaron la circulación de conceptos y el intercambio de experiencias a través de todo el mundo (Zadek, Pruzan y Evans 1997: 19-20).

La breve historia reciente del surgimiento de la RSE en América Latina también aparece relacionada con las crisis: los persistentes signos de pobreza y desigualdad durante las décadas de 1980 y 1990, en el contexto de un Estado menos capaz y de un sector privado ampliamente más poderoso. La empresa percibe las presiones políticas y sociales, y reacciona junto con una red de organizaciones de la sociedad civil, grupos de expertos, centros de investigación y agencias multilaterales que circulan, multiplican y legitiman ideas acerca de la responsabilidad social. A lo largo de diferentes países, los factores antes señalados se combinan de maneras diferentes y particulares, encarando sus propios hitos específicos de crisis. La historia, la política y la cultura son factores importantes para establecer estas diferencias. Una agenda de investigación comparativa en este terreno debe buscar precisamente determinar el papel de todos estos factores.

LA PROMOCIÓN DE LA RSE EN AMÉRICA LATINA: CUATRO CASOS

Hay una gran distancia entre las empresas latinoamericanas con respecto al tipo ideal de RSE, y tan solo unas cuantas firmas se le aproximan. No obstante, un número creciente de firmas ha estado dando a conocer informes de responsabilidad social. En términos comparativos, la RSE debe ser ubicada en algún punto entre el tipo ideal de RSE, tal como fue definido antes, y la filantropía. En un extremo, la actividad de RSE en Brasil tiende a estar más cerca del polo RSE del espectro, mientras que en México ella se acerca más al polo de la filantropía. Podemos decir que Argentina se ubica entre estos dos polos, mientras que en Chile la RSE es comparativamente menor tanto en RSE como en filantropía.

Las organizaciones que promueven la RSE –sea cual fuese su inspiración– insisten en que ellas no están promoviendo puntos de vista religiosos o políticos, y que no discriminan sobre esas bases. Por ejemplo, no cabildan ante las instituciones públicas para conseguir políticas específicas. En este caso, sin embargo, se encuentra también algún tipo de gradación entre países. En México, la actividad de RSE ocasionalmente es comprendida como la promoción de objetivos políticos particulares o sectoriales de las organizaciones empresariales. El caso de Brasil, nuevamente, puede encontrarse en el otro extremo, con Argentina muy cerca de este. En Chile, las principales organizaciones enfatizan esta dimensión de neutralidad, aunque diversos factores han jugado en contra de este énfasis: la superposición con la afiliación a organizaciones religiosas, y una presencia política más activa de los líderes empresariales. La revisión de casos que sigue empieza con el de Brasil, sin duda el país latinoamericano más avanzado con respecto a la RSE.

BRASIL

Brasil es el país que exhibe la práctica más avanzada y el conjunto más desarrollado de instituciones de RSE en toda la región. El *Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social*, junto con GIFE (*Grupo de Institutos, Fundações e Empresas*), e IBASE (*Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas*), han sido las organizaciones más influyentes para el surgimiento y actual debate y práctica de la RSE.

En la base del movimiento que llevó a la institucionalización de las preocupaciones sociales de las empresas ha estado la activación del movimiento laboral y social, de la que un sector del empresariado ha estado muy consciente. La sociedad civil y el movimiento laboral se expandieron y activaron hacia el ocaso del régimen militar (1964–1985). Preocupados por, e interesados en, esta movilización, y conscientes de los desafíos abiertos por el proceso de transición democrática, influyentes sectores de empresarios comenzaron a promocionar debates acerca de temas de interés nacional y de política nacional que iban bastante más allá de sus estrechas fronteras corporativas. Ellos, especialmente los grupos más liberales, dieron muestras de la voluntad de su grupo de empresas de enfrentar los problemas de inequidad e injusticia, con sus consecuencias de violencia urbana, que la apertura política había puesto al descubierto. Esta misma apertura facilitó la activación de la vida social y política –nuevos partidos políticos, campañas de movilización tales como la campaña para las elecciones presidenciales directas a mediados de la década de 1980– y que, en última instancia, se articuló en la Constitución post-autoritaria de 1988 (Chávez Teixeira, Dagnino y Almeida Silva 2002, y Cappellin *et al.* 2002)²⁰.

²⁰ Véase también, para un trabajo más antiguo, Cardoso (1986).

Durante los primeros años de democracia, la corrupción en los niveles más altos de gobierno y la acusación constitucional contra el presidente Collor, dio bríos a la preocupación empresarial por la promoción de la ética en los negocios y la política. Esto proporcionó el ímpetu final para la consolidación de un grupo de organizaciones privadas de donantes interesadas en proyectos sociales, quienes crearon GIFE en 1995 (pero que venía en verdad funcionando desde fines de la década de 1980) y aprobaron un código de ética. GIFE fortaleció la actividad de aquellos grupos que buscaban una asociación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para resolver los problemas sociales y la desigualdad²¹. *Amcham*, expresando el rol de las empresas multinacionales en el Brasil, jugó un papel importante en este movimiento.

La campaña contra el hambre iniciada en 1993 por el sociólogo Herbert de Souza (Betinho) de IBASE, ofreció otra oportunidad para que se juntasen diversos grupos, incluidas las organizaciones sociales y empresariales (Torres 2001)²². GIFE e IBASE fueron actores en, y expresiones de, esta movilización, y jugaron su propio rol independiente. GIFE congregó a fundaciones y organizaciones que tenían una preocupación social y un interés en aumentar la eficacia, el profesionalismo y la visibilidad de la inversión social y las alianzas que requería. IBASE, congregando organizaciones de la sociedad civil, llevó a cabo su campaña por la democracia, la equidad y la *ciudadanía empresarial*, y ejerció presión por la idea del *balance social*²³.

La inspiración cristiana de algunos líderes empresariales organizados en el capítulo local de Uniapac, y en IDE (Instituto de Desenvolvimento Empresarial), que más tarde pasó a ser FIDES (*Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social*), jugó un rol en la movilización de las décadas de 1980 y 1990. Estos grupos habían estado expresando una preocupación por la pobreza extrema desde la década de 1960, exigiendo una conciencia social entre los empresarios y, específicamente, proponiendo un *balance social* para las empresas²⁴.

Sin embargo, el mayor impulso a la movilización empresarial de finales de las décadas de 1980 y 1990 y su preocupación socialmente progresista tuvieron su origen en la acción de

²¹ Véase el capítulo de Turitz y Winder en este volumen.

²² IBASE se creó en 1981 como una organización federal de interés público y sin fines de lucro, con la misión de contribuir a la construcción de la democracia, luchar contra la desigualdad y promover la participación ciudadana.

²³ En Brasil, el primer antecedente de RSE proviene paradójicamente de la dictadura militar, la que estableció la obligatoriedad de que las empresas emitieran un informe anual sobre las actividades sociales (Torres 2001: 17). Esta idea se desarrolló más tarde y maduró bajo la noción de *empresário cidadão* (ciudadano empresario) desarrollada por Betinho. Véase De Souza 1994 y 1997.

²⁴ Para la presentación de las iniciativas emblemáticas acerca de la presentación de informes sobre responsabilidad social, véase Instituto Ethos 2001b: 10–11. Véase también Ciro Torres, «Um pouco da história do Balanço Social», www.balancosocial.org.br.

un grupo de empresarios organizados en el PNBE (*Pensamento Nacional das Bases Empresariais*), un grupo disidente de la Federación Empresarial de São Paulo (Gomes y Corrêa Guimarães 1999). Este grupo comenzó sus actividades en la década de 1980, pero solo se institucionalizó en la década de 1990, mediante la participación en debates públicos a través de los medios de comunicación, por los que ganó importantes seguidores en la comunidad empresarial. PNBE buscó la modernización de las relaciones industriales en un momento en que los temas laborales se hallaban en el centro del conflicto social y político. Hacia finales de la década de 1980, este grupo participó en el debate y la movilización en torno de cuestiones sobre la defensa del medioambiente y del consumidor, y produjo importantes documentos con los que pudo desafiar el liderazgo de las federaciones empresariales oficiales.

Otro elemento importante en este proceso fue la creación de la Fundación Abrinq en 1990, para luchar por los derechos de los niños y adolescentes y, específicamente, contra el trabajo infantil²⁵. Un pequeño grupo tras esta iniciativa, especialmente Oded Grajew, un importante productor de juguetes y fundador de la Fundación Abrinq, se tomó un tiempo para estudiar la manera en la que la responsabilidad social era enfocada en Europa y los Estados Unidos. Esto condujo al establecimiento de contactos con la BSR de San Francisco y, poco después, a la organización del encuentro de Miami de 1997, al que asistieron 12 empresarios de Brasil que se convirtieron en el núcleo fundador de Ethos²⁶.

Ethos se desarrolló de manera espectacular desde su fundación en 1998 y el primer congreso internacional que organizó en 1999. Ha sido el centro indiscutible de referencia para la mayor parte de la actividad de RSE. Arrancó con un grupo de 11 firmas asociadas, pero ya en el 2002 afirmaba contar con una afiliación de 443 firmas asociadas; hacia diciembre del 2003 el número se elevó a 793 firmas, cuyas ganancias totales representaban cerca del 20% del PIB del país. En mayo del 2005, la cifra había llegado a 1.006 miembros que representan el 30% del PIB brasileño²⁷.

Un rasgo distintivo de esta organización es que su junta directiva no es representativa; sus miembros son designados, no elegidos. Los miembros son empresas, no personas indivi-

²⁵ En 1989, la Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos –Abrinq (asociación de fabricantes de juguetes) creó dentro de sus estructuras una unidad para la defensa de los derechos de los niños, la cual sumó esfuerzos con otras organizaciones para presionar en ese momento por la aprobación de la Ley de Niños y Adolescentes. Es digno de atención que fueran los grupos empresariales quienes liberaran la lucha por estos derechos. La campaña de 1994 condujo a la creación de un certificado especial «Amigos de los Niños», que sería concedido a las empresas que satisficieran los requisitos establecidos. El grupo amplió sus preocupaciones hacia temas más amplios de la llamada ciudadanía empresarial.

²⁶ Entrevista a Valdemar de Oliveira Neto, Superintendente, Instituto Ethos, 8/2/01. Según Oliveira Neto, se puso en juego un factor generacional: la gente que había tenido una participación en la generación de 1968, al llegar a sus 50, se hallaba ahora en posiciones de liderazgo, aunque mantenía una especial sensibilidad social.

²⁷ www.ethos.org.br

duales. Libre de consideraciones electorales y de representación, podría funcionar como una vanguardia político-cultural del sector empresarial, empujándolo en la dirección de la responsabilidad social. Su propósito no es principalmente el de gestionar o implementar grandes proyectos, sino el de promover una nueva cultura de manejo empresarial sobre la base de sensibilizar a las partes interesadas. Busca crear una red de personas de los medios de comunicación y la academia que puedan ayudar a promover la agenda de la RSE, a estar siempre a la vanguardia, a estar atentos a las nuevas tendencias, y a articular estas tendencias entre su creciente lista de afiliados²⁸.

La visión de Ethos sobre su papel como promotor cultural lo lleva a enfatizar el trabajo en lo que denominan *agentes inductores*, es decir, aquellos que pueden influir de la manera más rápida y eficiente en el empresariado para la adopción de un comportamiento y cultura de RSE. Entre los principales agentes se encuentran los actores financieros, tales como los administradores de fondos de pensiones y los bancos, que deben emplear criterios de RSE para sus políticas de préstamos y evaluación de riesgos, y que podrían estimular a sus clientes en la dirección correcta²⁹. Los consumidores son otro importante *agente inductor* al que se acercan a través de la Fundación Akatu, un producto derivado de Ethos. Un tercer agente importante son los medios de comunicación que son abordados mediante programas de capacitación para periodistas. Cerca de un ciento de ellos participan en una red que cuenta con su propia página web. Los periodistas son premiados anualmente por su trabajo con una distinción individual especial, el *Prêmio Ethos do Jornalismo*³⁰.

Los jóvenes ejecutivos y profesionales también son especialmente focalizados, y existe una distinción especial para estudiantes –el *Prêmio Ethos-Válor*³¹–. Un acuerdo firmado con el Ministerio de Educación buscó la inclusión del tema de la RSE en los planes de estudios de economía, administración, comunicación social e ingeniería. Ethos también buscó incluir el concepto de responsabilidad social como un criterio de evaluación de los centros de educación superior e incluirlo en la *Lei de Diretrizes e Bases Curriculares* (Ley de lineamientos y bases curriculares). Al mismo tiempo, Ethos empezó a organizar una red de investigadores, y sostiene que cuenta con una de 180 profesores; el propósito de la red es impulsar la capacidad de enseñanza tanto en el nivel de pregrado como en el de postgra-

²⁸ En esta presentación de Ethos brindada por Oliveira Neto, uno difícilmente podría acercarse más a la noción gramsciana del intelectual orgánico.

²⁹ Por ejemplo, Unibanco –el cuarto banco del Brasil, y cuyo presidente forma parte del directorio de Ethos– produce perfiles sociales y medioambientales de las empresas brasileñas para los clientes extranjeros.

³⁰ *O Globo* es miembro del directorio, y trabaja estrechamente con *Valor*, *Gazeta Mercantil*, *Exame*, y la emisora radial CBN que emite noticias relevantes dos veces al día. Todo este trabajo es apoyado por cinco trabajadores de Ethos, un número importante del total de su reducido personal.

³¹ En su primera edición en abril del 2002, 156 estudiantes presentaron postulaciones, y 12 fueron elegidos finalistas, con la ayuda de 56 evaluadores voluntarios.

do³². Las firmas consultoras son vistas como otro importante *agente inductor* debido a su preocupación por, y experticia en, la gestión de calidad³³. Por último, el propio Estado es blanco de su acción, mediante la cual Ethos respalda la legislación o ejerce presión en el máximo nivel ejecutivo para la inclusión de cláusulas y criterios relevantes en los acuerdos de comercio internacional. El punto de vista de Ethos es que el Estado debe ser fortalecido para que pueda cumplir su parte en el campo de la responsabilidad social³⁴.

Ethos también trabaja en la producción de estándares e indicadores. Una de sus cuatro unidades estuvo, por ejemplo, dedicada a la «gestión del conocimiento», la misma que se encarga de recopilar y diseminar información relevante, desarrollar estándares, indicadores y manuales, y a mantener a la organización actualizada en relación con los últimos desarrollos que se encuentran en la literatura. Ethos ofrece el conjunto más avanzado de indicadores en la región en *Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial*, donde se incluyen siete categorías principales: valores y transparencia (autorregulación de conducta, transparencia en la relación con la sociedad); público interno (diálogo y participación, respeto por el individuo, respeto por el trabajador); medioambiente (manejo del impacto ambiental, responsabilidad ante las futuras generaciones); abastecedores (selección de, y asociación con, los abastecedores); consumidores/clientes (la dimensión social del consumo); comunidad (relaciones con la comunidad local, filantropía/inversión social, trabajo voluntario); y gobierno y sociedad (transparencia política, liderazgo social)³⁵.

Brasil es el único país en la región donde las empresas se comprometen a informar seriamente sobre la responsabilidad social. En el 2000, 71 empresas presentaron resultados sobre los *Indicadores Ethos*, 58% de las cuales estaban afiliadas a Ethos. La mayoría de ellas (70,3%) eran empresas grandes (con más de 500 empleados), y también una mayoría de ellas eran empresas privadas nacionales. Un estudio realizado por Ethos consideró a un grupo de referencia conformado por aquellas 10 que habían obtenido los mejores puntajes, nueve de las cuales eran grandes empresas ubicadas en el sudeste, mayormente empresas privadas nacionales. El grupo de referencia reveló que el número de empresas que llevan a

³² Ethos está también ayudando a producir estudios de caso que serán usados en la Universidad de São Paulo, en la Universidad de Harvard y en otros importantes centros de estudios en el extranjero; y ayudó a la Escuela de Mercadeo de São Paulo a desarrollar un plan de estudios sobre gerencia de *stakeholders* para su Maestría en Administración de Empresas para ejecutivos.

³³ En Brasil existe un movimiento grande, y bien establecido, sobre «gerencia de calidad». Los servicios de consultoría sobre RSE se han ampliado masivamente aunque muchas veces de manera solo cosmética, reflejando la presión que sienten las empresas por producir alguna forma de informe social. Entrevista a Ramiro E. Prudencio, Presidente y principal ejecutivo, Burson-Marsteller, Brasil, 8/2/01.

³⁴ Las agencias públicas son sensibles a la actividad pública de la RSE y a las alianzas que puedan surgir. *Comunidade Solidária* de Ruth Cardoso fue un buen ejemplo, como lo son las interacciones en el nivel local con el Estado. La *Câmara Municipal de São Paulo*, por ejemplo, otorga el sello de *Empresa Cidadã* a las empresas que entregan un balance social de alta calidad. Cabe mencionar que no ha habido casi ningún tipo de trabajo con los sindicatos, si bien Ethos sostuvo haber ofrecido seminarios y programas de capacitación para líderes sindicales.

³⁵ Véase Instituto Ethos (2001a: 7).

cabo la responsabilidad social a niveles muy altos según los estándares de Ethos es más bien pequeño³⁶.

Muchas de aquellas empresas que cumplen con entregar la información social propuesta por IBASE, se superponen con las que responden el cuestionario Ethos. Mientras que Ethos enfatiza las reformas en la planificación estratégica y la gestión de las empresas, especialmente en las relaciones con los *stakeholders* y la participación comunitaria, IBASE pone énfasis en la responsabilidad de rendir cuentas. Durante el 2000, 69 empresas entregaron el balance social, frente a las 18 que lo hicieron el primer año (1998). En el 2004, 734 empresas habían entregado este balance³⁷.

En comparación con otras organizaciones de América Latina, las organizaciones brasileñas sobresalen por su énfasis en los derechos humanos. Esto, en gran medida, forma parte de la misión de IBASE, al mismo tiempo que Ethos exige el cumplimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos destacando su relevancia para las empresas: trabajo infantil, trabajo forzado, libertad de asociación, discriminación, salud y seguridad. Otra característica singular de Ethos es su énfasis en las actitudes éticas en, así como la información de, la financiación de campañas y partidos políticos por parte de las empresas.

Argentina

No ha existido una organización central en Argentina que sostenga oficialmente ser la portadora o vocera de la RSE, aunque el Consejo de Fundaciones (GDF) –en términos comparados, un modesto equivalente de GIFE en Brasil– se acerca en la práctica a este rol. Creada en 1995 y conformada por 15 fundaciones donantes, la misión de GDF es la de promover y profesionalizar las iniciativas de inversión social privadas, así como desarrollar una cultura de responsabilidad social empresarial. El GDF fue precedido por el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS), creado en 1992 y conformado por 37 firmas como el capítulo local de *World Business Council for Sustainable Development*. CEADS concibe la responsabilidad social empresarial como un instrumento para el propósito mayor del desarrollo sostenible. Asimismo, en tiempos más recientes, el pequeño Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresarial (IARSE), formado por 19 firmas y organizaciones empresariales (la afiliación también está abierta para las organizaciones de la sociedad civil), tiene la misión de promover el concepto y la práctica de RSE con el fin de apoyar al desarrollo sostenible de Argentina mediante redes de información y cooperación³⁸.

³⁶ Para un estudio acerca de la magnitud de la participación de las empresas en la RSE, véase Medeiros Peliano (marzo 2000, para el sudeste; abril 2001, para el noreste; mayo 2001, para el sur).

³⁷ Entrevista a João Sucupira, Ciro Torres y Claudia Mansur, IBASE, 8/7/01.

³⁸ IARSE y la GDF unieron esfuerzos en el 2003 para promover el Premio Nacional de Ética y Responsabilidad Social Empresarial para los estudiantes universitarios que presentan ensayos sobre el tema.

Es posible que la dispersión sea el resultado de aspiraciones en contienda por el liderazgo que probablemente esté relacionado con la problemática historia de las asociaciones empresariales argentinas (Schneider 2004: 173-4). Está también conectada con la complejidad y la naturaleza estratificada de las prácticas y tradiciones filantrópicas del país. Existe una tradición de grandes empresas que cuentan con fundaciones asociadas a ellas. A su vez, estas fundaciones y la tradición filantrópica en general han estado asociadas con los patrones de migración más diversificados que en el caso de muchos otros países de la región. El origen y la misión de algunas de estas fundaciones y empresas podrían ser rastreados siguiendo líneas étnicas. Esto, a su vez, está relacionado con una tradición más pluralista en el campo social que en el caso, especialmente, del vecino Chile. Por ejemplo, esto se refleja en las diferencias existentes entre los grupos católicos y judíos, como también en las existentes al interior de cada uno de estos³⁹. El estudio de las formas en las que los patrones de migración se conectan con estas tradiciones filantrópicas parece especialmente relevante en este caso.

Este variopinto cuadro de tradición filantrópica en el escenario contemporáneo empezó a cambiar recientemente, en el curso de la última década, como consecuencia de la privatización y las reformas neoliberales que se iniciaron en la década de 1990. Ellas incidieron profundamente en la estructura de propiedad con un fuerte énfasis en la desnacionalización. La tradición de grandes empresas de propietarios nacionales que actuaban como sistemas cerrados de bienestar social para sus trabajadores simplemente desapareció. El cuadro también ha sido influenciado por las recurrentes crisis económicas y por una profunda crisis de legitimidad del Estado. Este, en medio de la corrupción y la inacción, era percibido como incapaz de colocar al país en la senda del crecimiento económico (Schamis 2002: 81-94)⁴⁰.

La reciente aparición de la noción de responsabilidad social empresarial, en tanto distinta de la de filantropía, ha afectado los patrones filantrópicos tradicionales. Esto en parte se debe a la presencia de organizaciones y empresas internacionalmente conectadas que han instalado la noción de RSE, y han generado sus propias dinámicas⁴¹. A su vez, esto debe verse como resultado de otros factores, más profundos: una red más compleja de organizaciones de la sociedad civil, los cambios en los sectores empresariales y en sus percepciones, y una exigencia mayor de las empresas extranjeras.

³⁹ Entrevista a Javier Martini, Fundación Antorcha, 7/18/01; entrevista a Mario Roitter, Cedes, 7/18/01.

⁴⁰ Véase, también, Levitsky y Murillo (2005).

⁴¹ Véase Roitter y Campetella (1996). Agradezco a Mario Roitter y Gabriel Berger por ayudarme a comprender el panorama argentino en este campo.

Durante la década de 1980, se desarrolló una sociedad civil más compleja de la mano de la democratización. El movimiento pionero de derechos humanos que reaccionó contra las masivas atrocidades perpetradas por el régimen militar activó de nuevas maneras una cultura de los derechos en Argentina. Esto fue seguido por un conjunto de organizaciones que animaron un movimiento de ciudadanos y organizaciones dedicadas a la política social, la solidaridad y la filantropía (Peruzzotti 2002). Este proceso estuvo acompañado por una mayor profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil, lo que condujo a una mejor gestión y ejercicio de su capacidad de demanda⁴². Notables ejemplos son organizaciones como Poder Ciudadano y el Centro de Estudios Legales y Sociales y, con más relevancia directa para nuestro tema, la Fundación Compromiso, inspirada en las nociones desarrolladas por Peter Drucker.

Ha sido también relevante el Foro del Sector Social, que surgió en 1996, una prolongación de *Alliance against Poverty* organizada por el Banco Mundial. El Foro ayudó a articular a las organizaciones del sector social y funcionó como un puente entre el Estado y las empresas para temas del sector social. El Foro afirma representar a 220 organizaciones, de un total de cerca de 3.000 instituciones asociadas⁴³.

Otro factor importante ha sido un cambio en la disposición del sector empresarial, que ahora parece dispuesto a adoptar más sistemáticamente la RSE a través del medio tradicional de las fundaciones. Ya sea que se encuentren o no en el Grupo de Fundaciones (muchas fundaciones grandes y eficaces operan por su cuenta), las fundaciones se han orientado en la dirección de una gestión más profesionalizada de su actividad filantrópica⁴⁴. Estos cambios de actitud y organización se dieron luego de tomar conciencia de la creciente incapacidad del Estado para manejar eficientemente las demandas sociales, y el empeoramiento de las condiciones sociales en el contexto de un crecimiento estancado y una pésima distribución de la riqueza. Esta toma de conciencia se dio frente a un telón de fondo de temor respecto a una irrupción social violenta. Las experiencias de descontento público desatado en relación con el fracaso de la empresa en el contexto de la crisis económica, inclusive antes del colapso del gobierno de De La Rúa en diciembre del 2001, y el subsiguiente colapso económico, influyeron enormemente en la disposición favorable de sectores de la comunidad empresarial para tomar en consideración la inclusión del discurso de la RSE⁴⁵.

⁴² *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina: Formosa/Jujuy/Mendoza/Río Negro/Santa Fe*. Buenos Aires: PNUD-BID, 2000.

⁴³ Entrevista a María Rosa Martini, Presidenta del *Foro del Sector Social*, 7/20/01.

⁴⁴ Entrevista a Silvio Schlosser, Repsol/YPF Foundation, 7/19/01.

⁴⁵ Una de estas experiencias fue la reacción contra «el capital y las inversiones españolas» que fueron acusados de la quiebra de Aerolíneas Argentinas. Esta compañía había sido la línea aérea de bandera de Argentina antes de su privatización. Otra experiencia tuvo que ver con inversionistas chilenos en servicios públicos deficientemente administrados en Buenos Aires y que terminaron en prolongados apagones.

De la mano de este proceso de expansión gradual de la idea de la RSE, estuvo la publicidad independiente y efectiva que se le dio. *El Cronista Comercial* dedicó una sección permanente a este tema y otro diario, *La Nación*, le dedicó una sección especial mensual. *La Nación* había tenido su propia experiencia de reducción de personal y dedicó esta sección a las maneras responsables de tratar casos similares por otras numerosas empresas en el contexto de la reforma económica y del Estado⁴⁶. *Apertura*, una publicación mensual del empresariado, publicada en colaboración con *Business Week*, y fuertemente legitimada en los círculos empresariales por su orientación neoliberal, también se constituyó en un difusor de la actividad de RSE. Su número anual dedicado exclusivamente a la RSE era más rentable que las ediciones regulares. La publicidad para la RSE también provino del premio Ciudadanía Empresaria que otorga *Amcham*, el mismo que empezó en el 2000. Toda esta actividad, en medio del contexto descrito anteriormente, ha elevado la preocupación de la empresa para desarrollar alguna forma de RSE, especialmente el aspecto de mercadeo, en medio de una situación económica que se ha vuelto crecientemente severa.

Chile

Las organizaciones de RSE en Chile son más recientes que en los otros casos y más modestas en alcance, aunque últimamente cuentan con un nivel cada vez más creciente de institucionalización. Acción Empresarial (AE), creada en mayo del 2000, está vinculada oficialmente con BSR y Forum Empresa. Hoy en día, con su nuevo nombre, *Acción RSE* alberga al capítulo chileno de *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD). A pesar de contar con poco personal, la afiliación a Acción RSE sigue creciendo, desde 29 asociados en el 2002, y 37 en el 2004, a más de 50 en el 2005. Sus orígenes se remontan a Generación Empresarial (GE), una organización que congrega a individuos dedicados a promover una cultura empresarial centrada en la persona, buscando lograr un cambio personal entre la gente de las empresas y los ejecutivos mediante la práctica de los valores cristianos y la responsabilidad social⁴⁷. En un inicio, la afiliación a GE y AE se superponía sustancialmente; el primer presidente de AE también era el vicepresidente de GE, pero esos fuertes lazos iniciales se han visto recortados desde entonces. El ímpetu para la formación de AE a partir de GE fue complementado con un interés de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) –la principal organización de la empresa, la industria y el comercio– preocupada por mejorar la imagen pública de la empresa mediante la difusión del actual rol social que sostiene desempeñar. En el momento de su fundación, AE estaba oficialmente auspiciada por CPC, y la mayoría de sus encuentros se realizaron en sus instalaciones.

⁴⁶ Entrevista a Javier Comesaña, *Fundación La Nación*, 7/19/01.

⁴⁷ Véase www.generacionempresarial.cl (2001).

BSR de San Francisco jugó un papel protagónico al empezar los contactos con la CPC y un grupo de firmas chilenas y extranjeras que buscaban un socio del mundo empresarial para el desarrollo de una organización en Chile. BSR contactó a GE y otorgó una beca a uno de sus miembros para que conociera de primera mano la experiencia de BSR. Posteriormente, BSR y GE suscribieron un acuerdo para crear Acción Empresarial⁴⁸. La idea fue crear una organización distinta a partir de una asociación de empresas y no de individuos (como en el caso de GE), y que estaba libre de intereses de representación y de cabildeo (como en el caso de CPC).

Esta confluencia de intereses y aspiraciones debe ser vista en el contexto de transformaciones económicas y políticas que habían tenido lugar en Chile. Hacia el final del siglo, el avance de la RSE fue en parte una respuesta tardía a procesos de transformación económica iniciados durante la dictadura de Pinochet. Las tempranas reformas neoliberales y la amplia privatización habían empoderado significativamente al sector privado, mientras la pobreza afectaba al 40% de los chilenos y la desigualdad crecía. El primer gobierno democrático que subió al poder en 1990 tuvo que encarar este problema mediante el gasto social financiado con mayores impuestos sobre las ganancias. A pesar de una oposición inicial, las empresas aceptaron a regañadientes el aumento de impuestos debido a la toma de conciencia de los niveles extremos de pobreza y desigualdad⁴⁹. Las muy altas tasas de crecimiento durante la década de 1990 y las políticas focalizadas contribuyeron a reducir las tasas de pobreza aun sin disminuir la desigualdad. Las reformas y políticas neoliberales pusieron de manifiesto la mayor visibilidad y grado de exposición del sector privado. En conclusión, un sector empresarial empoderado, un Estado reducido y el espectro agobiante de una pobreza y desigualdad recalcitrantes, deben ser considerados como factores que están detrás de la introducción de la RSE⁵⁰.

Las empresas también tomaron conciencia de la presencia de un consumidor más exigente; realizaron de manera regular encuestas acerca de la percepción pública sobre las empresas. Citando una de esas encuestas solicitadas por CPC y AE, el presidente de CPC mostró que cerca de la mitad de los entrevistados tomó en cuenta las prácticas empresaria-

⁴⁸ Entrevista a Javier Cox, presidente de AE, 7/5/01.

⁴⁹ Véase Boylan (1996) y Silva (1998).

⁵⁰ En opinión de Juan Francisco Lecaros, director de la Corporación Simón de Cirene y un miembro del directorio de AE, las empresas durante la década de 1990 estaban tremendamente fortalecidas por las privatizaciones de las décadas pasadas. Este cambio condujo a la creación de un sector privado más fuerte, talentoso y eficientemente organizado. Sin embargo, esto no condujo a una reducción radical de la pobreza («La lucha contra la pobreza ya no está siendo ganada»). Según Lecaros, la filantropía debe ser activamente promovida entre las empresas de modo que puedan poner sus métodos, talento y tiempo más cerca de las organizaciones que se encuentran luchando contra la pobreza. La organización de Lecaros realiza talleres de capacitación en gerencia dirigidos a organizaciones sociales. Más de 100 organizaciones sociales han participado en tales talleres durante el año 2000. Entrevista a J.F. Lecaros; y Corporación Simón de Cirene, Memoria 2000.

les responsables para formarse una opinión acerca de una empresa específica, y que el 37% había considerado sancionar las conductas irresponsables. En consecuencia, señaló: «una empresa que cumple su misión esencial ... [crecimiento y empleo] ... debe de ampliar su acción hacia un compromiso con las metas públicas y su inserción en la comunidad [...] porque se ha demostrado que las empresas que se comportan como buenos ciudadanos empresariales [...] obtienen el reconocimiento de la opinión pública, que es una variable competitiva de gran importancia»⁵¹.

La introducción de la RSE es también una consecuencia tardía de la internacionalización de la economía. Por ser la economía más internacionalizada de América Latina es vulnerable y sensible a las normas sociales y de calidad prevalecientes en los mercados y las comunidades empresariales internacionales. Una consecuencia de esto es que las experiencias más amplias de RSE en Chile han sido concebidas en el exterior, y adaptadas al escenario local, por ejemplo, por Shell, BellSouth y Fundación Telefónica. De los nueve miembros del capítulo chileno de WBCSD, ocho son empresas transnacionales que ya participaban del consejo desde su sede matriz y en otros lugares⁵².

La promoción de la RSE encontró algunas dificultades singulares en Chile que provienen de divisiones culturales y políticas heredadas de su transición democrática, y que se expresaron en los campos opuestos pro-Pinochet y pro-democracia. El liderazgo de las organizaciones empresariales (CPC y la Sociedad de Fomento Fabril–Sofofa) fue percibido como uno que se aventuraba con frecuencia en política, en asuntos fuera de sus funciones de representación de los intereses gremiales. Esta percepción se vio reforzada por su posición durante la evolución de la detención de Pinochet en Londres, en 1998 y 1999, y que se reflejó en su oposición a las propuestas del gobierno sobre cuestiones tales como las reformas laboral y tributaria, y en su apoyo a los partidos de oposición de derecha. Otra fuente de dificultades, especialmente para el desarrollo de acuerdos de colaboración, fueron los recelos provenientes de una creciente percepción acerca de la inspiración católica conservadora de muchos líderes empresariales conectados con los *Legionarios de Cristo*. Todos estos factores condujeron a la desconfianza entre las organizaciones empresariales y otras organizaciones de la sociedad civil. Una mesa de debate acerca de la RSE, realizada en el 2001, concluyó que «los altos niveles de desconfianza entre diferentes sectores se explicaban a la luz de la ausencia de una agenda nacional de consenso»⁵³. Esta descon-

⁵¹ Ricardo Ariztía (presidente de CPC), conferencia inaugural en el II Seminario Internacional de CSR organizado por AE, junio de 2001. www.accionempresarial.cl/ponencia_ariztia. Traducción propia. Cifras más impresionantes y demandantes se encuentran en PNUD y PROhumana (2002).

⁵² Dos estudios de casos de RSE son los siguientes: Teixidó, Chavarri y Castro (2002); y CIPMA, Ecología y Desarrollo y UACH (2000).

⁵³ «PROhumana y PNUD coordinan mesas redondas sobre RSE», en *Filantropía y Responsabilidad Social en Chile*, N° 5, marzo 2001, p. 14. Véase también PNUD y PROhumana (2000).

fianza también se extiende a las organizaciones laborales, y se expresa en la persistente exclusión del capítulo «relaciones laborales» de la noción empresarial de la «responsabilidad social»⁵⁴.

En años recientes, sin embargo, el clima para la recepción de las ideas de RSE ha mejorado visiblemente. En parte, esto proviene de los cambios en el liderazgo empresarial y de una mayor institucionalización y profesionalización de las organizaciones involucradas en la promoción de la RSE. El liderazgo de las principales asociaciones empresariales empezó a cambiar hacia finales de la década de 1990 con la elección de una generación más joven. Este nuevo liderazgo cooperó con el gobierno en las negociaciones de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea, y en el diseño de estrategias para encarar tendencias recesivas, tales como la promoción conjunta con el gobierno de la denominada agenda pro-crecimiento. En efecto, en enero del 2002, el presidente de Sofofa (simultáneamente presidente de CPC) y ministros del gobierno anunciaron la conclusión de un trabajo conjunto que involucró a 28 comités técnicos en propuestas de cambios microeconómicos y reformas institucionales en todo nivel, y que se encaminaban a sentar las bases para la recuperación del crecimiento económico. Este acuerdo marcó el fin de la posición confrontacional de los líderes anteriores y el comienzo de la aceptación de los temas sociales en la agenda.

La recepción de las ideas de RSE aumentó también como consecuencia de la dinámica electoral que había llevado a los partidos de derecha y su optimismo presidencial a adoptar posiciones centristas al poner énfasis en los problemas irresueltos de la pobreza y la desigualdad. A medida que despejaba la campaña presidencial del 2005, la retórica de los candidatos convergió con respecto a estos temas, lo que marcó un giro en las posiciones de derecha⁵⁵.

De otro lado, la aceptación y la difusión de las ideas de RSE habían tomado impulso a partir de su adopción oficial por parte de Sofofa: su anterior área social recibió el nuevo nombre de Sofofa Responsabilidad Social (SRS). Actualmente esta organización otorga el premio Sofofa de responsabilidad social, que empezó en 1998, y ha establecido una alianza con

⁵⁴ Según Eugenio Tironi (2003), cabeza de una de las principales firmas consultoras en comunicación estratégica institucional, las empresas no han sido capaces de superar los «traumas» de una relación empresa-trabajo profundamente polarizada de hace tres décadas, lo que ha perjudicado de manera importante la capacidad de las empresas de avanzar genuinamente en el campo de la responsabilidad social.

⁵⁵ El ex Presidente de Sofofa, y asesor del candidato de derecha Lavín, sostuvo que la concentración de riqueza «debe ser corregida porque ... podría conducir a la destrucción del sistema.... el sistema es eficiente pero genera desigualdad... se deben hacer correcciones pronto porque el modelo no está funcionando como debe. Por ejemplo, la economía creció 6,2 en el 2004, pero ¿a dónde se fue ese crecimiento si los salarios permanecen estancados?» Declaraciones hechas en una conferencia dada en la Universidad San Sebastián, en Puerto Montt, Chile, el 12 de mayo de 2005. *La Tercera*, 13 de mayo de 2005.

Acción RSE para desarrollar conjuntamente una base de datos sobre casos de responsabilidad social en diversas áreas. Sin embargo, al mismo tiempo que se expande la alianza para la RSE, y avanza en su institucionalización, la incorporación de Sofofa, con sus recursos más fuertes, puede ser vista como un intento de controlar y definir la RSE de una manera más restringida. La declaración de su misión ubica a la RSE como un pilar del desarrollo sostenible, y señala que Sofofa «promoverá el desarrollo de un marco ético que contribuya al establecimiento de un entorno colaborador que fomente el debido cumplimiento de las normas jurídicas y la cooperación y el entendimiento entre los accionistas, socios, trabajadores, clientes y abastecedores». Sofofa «considera relevante alentar el desarrollo de la RSE en las prácticas internas y externas de las firmas, concibiéndola como un elemento de la competitividad, sostenibilidad y posicionamiento frente al mercado y la sociedad»⁵⁶. El liderazgo inicial de Sofofa, alentado por su vicepresidente Gonzalo García, decae cuando este último se aleja de la directiva; entonces, el liderazgo es tomado por la CPC. Todo esto revela la débil institucionalización del tema, que depende en buena medida del empeño de determinados individuos en su paso por los cargos de dirección empresarial.

Por último, PROhumana, una organización independiente dedicada a la promoción de la filantropía y la responsabilidad social, ha sido un importante contribuyente a la promoción de la idea de la RSE. Creada en 1998, antes de Acción RSE, para promover una cultura de responsabilidad social entre las empresas, las personas, las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil, PROhumana busca específicamente establecer puentes entre la empresa y la responsabilidad social ciudadana. Con el respaldo de la Fundación Kellogg, la Fundación Ford, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras importantes organizaciones, desarrolla una intensa agenda de seminarios nacionales e internacionales, conferencias, talleres, coloquios y ferias de responsabilidad social, con exhibiciones de las más importantes empresas y organizaciones de la sociedad civil. PROhumana ha desarrollado una amplia red que incluye a empresas, universidades, personas individuales, organizaciones de la sociedad civil y agencias del gobierno, así como un vasto conjunto de auspiciadores para sus numerosas actividades. Lleva a cabo investigaciones acerca de casos de RSE en colaboración con organizaciones internacionales y con Sofofa, con la que coauspicia el Premio Fundación PROhumana RSEtica que se otorga a una empresa seleccionada por un comité independiente, junto con AcciónAG (la principal asociación de ONG), la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, y la CPC. PROhumana se ha posicionado convenientemente como interlocutora y facilitadora de las organizaciones sociales locales y las redes internacionales. Es activa en la circulación de ideas e investigación, y publica la revista trimestral *Filantropía y responsabilidad social en Chile*. PROhumana, SOFOFA, y la CPC, cada una desde distintas perspectivas y agendas, han contribuido a expandir el debate acerca de la RSE.

⁵⁶ www.sofofa.cl.

México

El desarrollo de las organizaciones de RSE en México debe ser visto en el contexto de la liberalización política y la democratización que progresaron gradualmente durante las últimas dos décadas. Asimismo, debe ponerse en el contexto de su compleja interacción con la movilización empresarial en contra de la nacionalización en la década de 1980 y el papel del empresariado en la promoción de las reformas neoliberales durante la década de 1990 (Guadarrama Olivera 2001). Estos procesos tuvieron como telón de fondo la reactivación política de grupos organizados, así como la aparición de nuevas formas de movilización a cargo de una emergente sociedad civil interesada en la solución de asuntos y problemas sectoriales (Olvera 2003). La RSE puede ser comprendida mejor como una respuesta a estos desarrollos, que también alentaron una mayor conexión entre las empresas y las organizaciones de la sociedad civil⁵⁷.

La organización más importante de México en la promoción de la RSE –el Centro Mexicano de la Filantropía (Cemefi)– es también la más antigua (1988) de la nueva ola de tales organizaciones en América Latina⁵⁸. Congregaba en el 2005 a empresas (59), fundaciones y asociaciones (93), y a personas individuales (45) para la promoción de una cultura filantrópica, el compromiso cívico y la sostenibilidad de las organizaciones sin fines de lucro. A través de su programa sobre gobierno y políticas públicas, realiza investigaciones y cabildea por una legislación que facilite la inversión social intersectorial e, igualmente, brinda servicios de asesoría y consultoría a las empresas con respecto a estos temas. Cemefi ha sido financiada por organizaciones tales como la Fundación Kellogg, el Synergos Institute, la Fundación Ford, y la Inter-American Foundation.

Cemefi inició un programa de responsabilidad social empresarial en 1997, aunque en realidad solo arrancó más tarde. El año 2001 congregaba a 32 empresas y 14 fundaciones empresariales, cifras que en el 2005 crecieron a 70 y 26, respectivamente. Cemefi sostiene que este es el primer y único grupo formado por empresas con el solo propósito de debatir y promover la RSE⁵⁹. Las fundaciones empresariales se reúnen por separado, con participantes provenientes de un grupo de cerca de 20 miembros que contribuyen con cuotas. Cemefi promueve también talleres sobre alianzas sectoriales, que incluyen a empresas, gobierno, fundaciones y organizaciones sociales alrededor de tópicos específicos, principalmente en las regiones.

⁵⁷ Véase Lozano-Fernández (2004).

⁵⁸ Acerca de las actividades filantrópicas tempranas, véase Greaves (2000).

⁵⁹ Entrevista a Juan Felipe Cajiga Calderón, Coordinador de Business Social Responsibility and Research, Cemefi, 8/21/01; y www.cemefi.org (2005).

El fundador de Cemefi, Manuel Arango, contribuyó positivamente a la organización de la primera conferencia sobre RSE en las Américas y llevó el Tercer Congreso a México en el 2000, lo que le permitió congregarse a un importante número de organizaciones de México que hasta entonces habían permanecido dispersas: las universidades, el Consejo de Coordinación Empresarial (CCE), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Desarrollo Empresarial Mexicano (Desem), Unión Social de Empresarios de México (USEM) y Aval (que desarrolla códigos de conducta empresarial)⁶⁰. Esta experiencia condujo a la creación de AliaRSE (Alianza para la Responsabilidad Social Empresarial) con todas esas organizaciones, contando con una secretaría de coordinación en Coparmex. Sin embargo, esta alianza no ha llegado a institucionalizarse plenamente, aunque ella, con Cemefi, otorga el sello de responsabilidad social que recibieron 85 empresas en el 2005⁶¹. A partir del trabajo para otorgar la distinción, Cemefi ha avanzado en la construcción de indicadores objetivos. A pesar de estas señales de institucionalización, buena parte del trabajo gira alrededor de las actividades personales de individuos influyentes asociados con las grandes empresas y sus fundaciones. Tal es el caso de Lorenzo Servitje, del grupo *Bimbo*; Roberto Hernández, de Banamex; y Carlos Slim, de *Telmex*. Servitje ha sido un miembro principal de Indesoc (Instituto de la Doctrina Social Cristiana) y un miembro influyente de USEM, mientras que Carlos Slim ha conducido la poderosa Fundación Telmex, que apoya un conjunto de grandes proyectos socialmente orientados, y dona a las organizaciones católicas conservadoras. Si bien estas personas participan en consejos y en escenarios informales donde tiene lugar algún tipo de coordinación, en su mayor parte existe una escasa interacción sistemática, y muchas actividades siguen estando altamente personalizadas.

Cemefi mantiene un intenso contacto con las entidades públicas, y durante el gobierno de Fox fue convocado para participar en numerosos programas y se convirtió en un importante puente entre las empresas y las políticas públicas en áreas sociales. Cemefi fue convocado por el presidente Fox para formar un grupo de monitoreo del plan nacional de desarrollo, junto con algunas de las empresas que habían recibido el reconocimiento de Cemefi. La colaboración con el gobierno, particularmente con Alianza Ciudadana –la oficina de la presidencia encargada de las relaciones con la sociedad civil–, Sedesol (el secretariado de desarrollo social) y el secretario de economía, fue facilitada por la incorporación a ese gobierno de gente del mundo empresarial (muchos provenientes de Coparmex) y de líderes de organizaciones sociales previamente asociadas con Cemefi⁶².

⁶⁰ Coparmex es el gremio de empleadores de México. El CCE es la organización máxima que congrega a las cámaras de comercio, industria, banca, agricultura y seguros. Desem promueve el espíritu empresarial entre los jóvenes.

⁶¹ Concamín –la Confederación de Cámaras Industriales– también se unió a la alianza. AliaRSE sostuvo haber colaborado con el gobierno de Fox para ayudar en el diseño de un Reconocimiento Binacional de la Responsabilidad Social con los Estados Unidos. Sin embargo, es revelador que la *American Chamber of Commerce* no ha jugado ya ningún rol en la RSE en México, a diferencia de lo que ha sucedido en otros países latinoamericanos. Por ejemplo, Amcham en México no sabía de la existencia de la RSE basada en San Francisco, Estados Unidos. Entrevista con John Brutton, Vicepresidente Ejecutivo de Amcham-México, 8/20/01.

⁶² Entrevista a F. Cajjiga Calderón, 8/21/01.

Independientemente de Cemefi, las organizaciones empresariales que han establecido alianzas con dicha institución sostienen desarrollar su propia marca de RSE. Por ejemplo, Coparmex, el gremio de empleadores creado en 1929, lleva a cabo programas sociales en educación, medioambiente y otros tópicos «cursos, talleres y conferencias» a través de sus centros regionales. Los centros asumen el liderazgo y los roles de coordinación local en tiempos de crisis. Por ejemplo, Coparmex se atribuye el mérito de haber empezado la iniciativa en Chihuahua luego de la inundación que condujo a la creación de la exitosa Fechac, la Fundación del Empresariado Chihuahuense⁶³. Sin embargo, el papel de Coparmex al exponer los principios de la responsabilidad social con frecuencia parece indicar una preocupación sobre cuestiones de políticas, de acuerdo con su misión de defender los intereses de las empresas e influir en la política pública. De hecho, Coparmex se enorgullece de ser un semillero de líderes políticos tanto en el nivel local como nacional, viéndose a sí misma como «la conciencia del sector privado», y abogando por una «economía de mercado con responsabilidad social» sobre la base de la persona humana y un sistema de libertades de inspiración cristiana⁶⁴. Asimismo, la principal asociación empresarial, el CCE, formada en medio de la lucha de las empresas contra las políticas del presidente Echeverría durante la década de 1970, sostiene proveer lineamientos para que las empresas se involucren en la responsabilidad social; y ha sido la institución responsable de AliaRSE. El punto de vista del CCE sobre la responsabilidad social incluye con frecuencia la promoción de la economía de mercado, el estado de derecho y la cultura empresarial⁶⁵.

La implantación de nuevas ideas de gestión que incorporan la responsabilidad social está avanzando lentamente⁶⁶. Aun más lenta parece ser la expansión de las perspectivas más modernas de la RSE entre las empresas, a pesar de la tradición filantrópica y la creciente retórica RSE. Un área importante de investigación se relaciona con el mayor rol que juega la religión en la vida pública como consecuencia del crecimiento del Partido Acción Nacional (PAN) y la experiencia del gobierno de Fox, y la influencia de la religión en la filantropía dedicada a apoyar a organizaciones católicas conservadoras.

⁶³ Fechac fue creada en 1990 para enfrentar una severa inundación en la región. A pedido de los líderes empresariales, el gobierno aprobó un impuesto especial que generó recursos que desde entonces son administrados por la Fundación. Esto ha sido informado en un estudio realizado por la Universidad de Columbia y respaldado por el Instituto Synergos, lo que convierte a este estudio de caso en una innovadora iniciativa público-privada. Véase, también, Greaves (2000), para un estudio descriptivo de seis casos de trabajo realizado por fundaciones, y la página web de Fechac, www.online.com.mx/plaza/fechac/.

⁶⁴ Entrevista a Jorge Espina Reyes, presidente de Coparmex, 8/16/01.

⁶⁵ Entrevista a Federico Müggenburg, Director del Center for Social and Political Studies, CCE, 8/20/01. Véase, también, Tirado (1998) y Schneider (2004: 81–88).

⁶⁶ Véanse los estudios conducidos por Cemefi y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), y el de Zimmat, citado en Greaves (2000).

REFLEXIONES FINALES

Este capítulo se ha centrado en los esfuerzos por promover la RSE a partir de organizaciones empresariales *ad hoc*, y ha resaltado las importantes diferencias existentes entre los casos revisados con respecto tanto a la magnitud como a la profundidad de tales esfuerzos. Está fuera de toda duda que Brasil sobresale en ambos aspectos. Solo allí el número de empresas asociadas a la RSE alcanza cifras significativas⁶⁷. Únicamente en Brasil la producción de estas empresas representa alrededor de un tercio de la economía nacional. Este país también exhibe una densidad de redes y alianzas de colaboración tanto en el nivel de ciudades como de estados que no se da en la misma magnitud en los otros casos. Más aún, el rigor, la amplitud y la profundidad de las dimensiones consideradas en la RSE, que son parte de los informes que se entregan, son los más avanzados, incluyendo áreas que no es posible concebir en otros casos. Incluyen, como se ha señalado, cuestiones de transparencia en las contribuciones políticas y temas de derechos humanos, entendidos en un sentido amplio, tanto dentro como fuera de la empresa. El contraste entre Brasil y el resto de los casos presenta desafíos para la investigación comparada que debe ayudar a clarificar el papel de los distintos factores mencionados anteriormente que contribuyen a la adopción, diseminación y desarrollo de nociones y prácticas de responsabilidad social. Aquí solo puede hacerse sugerencias preliminares.

Sugiero que el principal factor explicativo debe encontrarse en la combinación de la movilización social y el liderazgo empresarial durante el período que precedió al surgimiento de la RSE. Lo que quizá sea peculiar del caso brasileño es la ausencia de una clara oposición entre el liderazgo empresarial emergente y la movilización social. A riesgo de sobre simplificar, uno podría decir que en la mayoría de casos ha habido, de manera más o menos directa, un factor reactivo involucrado, una respuesta ante una crisis percibida que exigía la adopción de la RSE (en los diferentes significados que le atribuyen las empresas en los distintos países, con frecuencia bastante divergentes del tipo ideal). En el caso brasileño, y en diverso grado, un liderazgo empresarial emergente se opuso al régimen militar, especialmente en sus fases finales, y esto lo condujo a compartir intereses con una movilización social que incluía a los trabajadores y a una crecientemente movilizada sociedad civil. En otros casos de transición democrática, el empresariado se puso del lado de los regímenes militares, excepto en el Perú, pero en este caso la posición del empresariado no lo llevó a unirse con los trabajadores o la movilización social. Tampoco fue ese el caso en la gradual transición mexicana desde un régimen civil de partido único.

Recientes olas de promoción de la RSE pueden ser asociadas con el temor a las consecuencias de la extrema pobreza y la desigualdad en Chile, con una respuesta a las políticas

⁶⁷ Sin embargo, debe notarse que el número de empresas que informan acerca de los indicadores constituye tan solo una fracción del gran número de empresas afiliadas a Ethos.

estatales en México, y con el temor a una erupción social en Argentina en el contexto de drásticas reformas neoliberales. En Brasil, por el contrario, sectores de un emergente liderazgo empresarial, especialmente en São Paulo, empezaron a desarrollar ideas que eran congruentes, o por lo menos no abiertamente incompatibles, con los intereses de otros sectores en la reforma social y la democratización. Sugiero que esto es lo que hace posible que en Brasil los líderes empresariales vayan más lejos y con mayor profundidad, hasta incluir metas y un lenguaje de los derechos humanos, como también políticas específicas, que están ausentes en los otros casos. Una comparación más sistemática arrojaría luces sobre el papel específico que cada factor ha jugado en los diferentes países, y al mismo tiempo proveería fundamentos para los diferentes tipos de expectativas acerca del futuro de la RSE en la región, tanto en términos de su magnitud como de su orientación.

Dicho estudio tendría que basarse en el conocimiento acerca de las dinámicas del cambio en la cultura, la política y la sociología de las élites empresariales. De otro lado, los estudios realizados acerca de la sociedad civil, los movimientos sociales y el movimiento laboral deben ser integrados con estudios sobre la empresa, con el fin de comprender el rol de las presiones desde abajo así como las oportunidades creadas por la solidaridad y las alianzas. Los estudios desde las ciencias sociales deben también abordar el impacto de las tendencias presentes en las escuelas y teorías de gestión, así como integrar los estudios del cambio en las empresas y las corporaciones. Motivaciones tales como los diferentes tipos de inspiración religiosa que se hallan a través de los diferentes casos, y el surgimiento de perspectivas conservadoras, como las inspiradas en el Opus Dei y los Legionarios de Cristo, en algunos países, también requieren de estudios más profundos. La integración de los estudios comparados de estos desarrollos debe contribuir a un entendimiento comprensivo de la dinámica de la RSE en la región.

Otro aspecto que emerge de los casos revisados en este capítulo es la brecha existente entre el tipo ideal de RSE y las concepciones reales que prevalecen y son impulsadas en cada caso, y entre los tipos y concepciones y la práctica actual de la responsabilidad social. La medición de la actividad y resultados actuales es difícil, pero debe ser realizada para contar con una apreciación crítica de estas prácticas. La aparición, la circulación y la adopción de la noción de RSE, que proliferan en conferencias, documentos, eventos y prácticas, señalan que diferentes grupos intentan darle un sentido al concepto e intentan también que su definición alcance predominio en función de sus intereses y preferencias. La investigación futura debe aproximarse conceptualmente –tal como Roitter propone en su capítulo– a la influencia sobre las representaciones acerca de la vida social y pública que resulta de la acción social de las élites empresariales, y de la influencia que llega a la agenda de actores clave en el Estado, la sociedad y las agencias multilaterales.

Una parte importante de esto involucra la idea normativa de la *empresa* –la firma o la compañía– como el agente líder del cambio social que con frecuencia aparece en la visión

de la RSE que es presentada por las organizaciones empresariales. Perú 2021, la organización peruana que forma parte de la red expresada en Forum Empresa, ha establecido, por ejemplo, que «el empresario es el principal agente del desarrollo, de la elevación y expansión del bienestar, y de la calidad de vida humana. El empresario es el principal creador de la riqueza personal, social y cultural»⁶⁸. ¿Qué idea de orden social está detrás de tal visión, y cuál es el lugar de los otros actores políticos y sociales involucrados en su construcción? ¿Cuál es la noción de la política, el espacio público y los diversos actores? ¿Cuál es el papel del Estado? Al margen de las ideas, la manera actual de promocionar la RSE en el contexto del proyecto neoliberal y un Estado con menos recursos conduce a una centralidad de las empresas y las corporaciones en el manejo ya atomizado de las cuestiones sociales y públicas, alrededor de las cuales convergen las organizaciones cívicas en forma individual encarándolos de un modo fragmentado. Esto hace resaltar la noción de una «confluencia perversa» que Evelina Dagnino ha sugerido que existe entre el proyecto neoliberal y el proyecto participativo implicado en la activación y fortalecimiento de la sociedad civil (Dagnino 2003), y que deviene más resaltante en Brasil, donde tal proyecto participativo ha sido impulsado más fuertemente y donde la RSE es la más desarrollada.

⁶⁸ Citado en Sulmont (2000: 161).

BIBLIOGRAFÍA

- «PROhumana y PNUD coordinan mesas redondas sobre RSE», en *Filantropía y Responsabilidad Social en Chile*, N° 5, marzo de 2001.
- «The Good Company: A Survey of Corporate Social Responsibility», en *The Economist*, 22 de enero de 2005.
- Aaronson, Susan Ariel y James T. Reeves (2002). *Corporate Responsibility in the Global Village: The Role of Public Policy*. Washington: National Policy Association.
- Acción Empresarial (2001). «Acercando la empresa a la comunidad: guía práctica sobre inversión social empresarial», Santiago.
- Austin, James *et al.* (2004). *Social Partnership in Latin America: Lessons Drawn from Collaborations of Business and Civil Society Organizations*. Cambridge: Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press.
- Aylard, Richard (2001). «Sustainability Expectations of the Corporate Sector», Allied Domecq Lecture, Committee for Interdisciplinary Environmental Studies, Cambridge University, 30 de enero.
- Boylan, Delia (1996). «The 1990 Chilean Tax Reform», en *Latin American Research Review*, vol. 31, n° 1.
- Burki, Shahid Javed y Sebastian Edwards (1996). *Dismantling the Populist State: The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Cappellin, Paola *et al.* (2002). «As organizações empresariais brasileiras e a responsabilidade social», en Kirschner, Ana Maria; Eduardo R. Gomes y Paola Cappellin (eds.). *Empresa, empresários e globalização*. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- Caravedo, Baltazar *et al.* (2000). *Responsabilidad social: una nueva forma de gerencia*. Lima: CIUP, SASE, Perú 2021.
- Cardoso, Fernando H. (1986). «Entrepreneurs and the Transition Process: The Brazilian Case», en O'Donnell, Guillermo; Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.). *Transitions From Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- CIPMA, Ecología y Desarrollo y UACH (2000). «Diagnóstico y estrategia para promover la filantropía ambiental en Chile». Julio.

- Chaves Teixeira, Ana Claudia; Evelina Dagnino y Carla Almeida Silva (2002). «La constitución de la sociedad civil en Brasil», en Dagnino, Evelina (ed.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica y Editora Unicamp.
- Dagnino, Evelina (2003). «On Confluences and Contradictions: The Troubled Encounters of Participatory and Neo-Liberal Projects», artículo presentado en el XXIII Congreso de Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 de marzo.
- De Souza, Herbert (1997). «Empresa pública e cidadã», en Folha de São Paulo, 26 de marzo.
- (1994). «O empresário cidadão», en Joia, Sonia (ed.). *O empresário e o espelho da sociedade*. Río de Janeiro: Banco Arbi.
- Eakin, Emily (2003). «How to Save the World? Treat it Like a Business», en *The New York Times*, A19–A21, 20 de diciembre.
- Edwards, Sebastian (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Oxford University Press.
- Evans, Richard (1997). «Accounting for Ethics: Traidcraft plc, UK», en Zadek, Simon; Peter Pruzan y Richard Evans (eds.). *Building Corporate Accountability: Emerging Practices in Social and Ethical Accounting, Auditing and Reporting*. Londres: Earthscan Publications.
- Femia, Joseph (1981). *Gramsci's Political Thought: Hegemony, Consciousness, and the Revolutionary Process*. Oxford University Press.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman Publishing.
- Garretón, Manuel Antonio et al. (2002). *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: University of Miami/North-South Center Press.
- Garretón, Manuel Antonio y Edward Newman (eds.) (2001). *Democracy in Latin America (Re)Constructing Political Society*. Tokio: United Nations University Press.
- Gomes, Eduardo R. y Fabricia Corrêa Guimarães (1999). «Empresários, o Brasil em reformas e o corporativismo em transição: um estudo sobre o PNBE— pensamento nacional das bases empresariais», en Kirschner, Ana Maria y Eduardo R. Gomes (eds.). *Empresa, empresários e sociedade*. Río de Janeiro: Sette Letras.
- Greaves, Patricia (2000). «Empresas y empresarios: algunas tendencias actuales de la filantropía corporativa en México». Trabajo presentado a la 4ª Conferencia ISTR, México, 5–8 de julio.
- Guadarrama Olivera, Rocío (2001). *Los empresarios norteros en la sociedad y la política del México moderno: Sonora (1929–1988)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de México, el Colegio de Sonora.
- Held, David (ed.). (1983). *States and Societies*. New York University Press.
- Índice de desarrollo de la sociedad civil argentina: Formosa/Jujuy/Mendoza/Río Negro/Santa Fé*. Buenos Aires: PNUD-BID, 2000.
- Instituto Ethos (2001a). «Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial: Versão 2001». São Paulo, junio.

- (2001b). «Guia de Elaboração de Relatório e Balanço Annual de Responsabilidade Social Empresarial, Versão 2001». São Paulo. Junio.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001). «Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional», en *Revista de la CEPAL* 75.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kell, George y John Ruggie (2001). «Global Markets and Social Legitimacy: The Case of the 'Global' Compact», en Dreche, Daniel (ed.). *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Asymmetry of Power*. Londres: Routledge.
- Khagram, Sanjeev; Kames V. Riker y Kathryn Sikkink (eds.) (2002). *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kurtz, Marcus (2004). «The Dilemmas of Democracy in the Open Economy: Lessons from Latin America», en *World Politics* 56 (2): 262–302, enero.
- Levitsky, Steven y María V. Murillo (eds.) (2005). *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park: Penn State University Press.
- Lozano-Fernández, Gerardo (2004). «Mexico: The Business Sense of Cross-Sector Alliances», en Austin, James *et al.* *Social Partnership in Latin America: Lessons Drawn from Collaborations of Business and Civil Society Organizations*. Cambridge: Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press.
- Medeiros Peliano, Anna María T. (coord.) (2001). *A iniciativa privada e o espírito público*. Brasilia: IPEA (marzo 2000, para el sudeste; abril 2001, para el noreste; mayo 2001, para el sur).
- Montecinos, Verónica (1998). *Economists, Politics and the State: Chile 1958–1994*. Latin America Studies N° 80.
- (1997). «Los economistas y las élites políticas en América Latina», en *Estudios Internacionales* N° 119–120, julio-diciembre.
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Olvera, Alberto J. (2003). «Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México», en Olvera, Alberto J. (ed.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana.
- Peruzzotti, Enrique (2002). «Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina», en Panfichi, Aldo (ed.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: andes y cono sur*. México: Fondo de Cultura Económica y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PNUD y PROhumana (2002). «Los chilenos opinan: responsabilidad social de las empresas. Análisis de la Encuesta MORI sobre 'responsabilidad social corporativa'». Santiago de Chile. Abril.

- (2000). «Responsabilidad social empresarial en Chile», Informe de Mesas de Trabajo. Santiago, marzo-septiembre.
- Roitter, Mario y María Andrea Campetella (1996). «La razón social de las empresas: una investigación sobre los vínculos entre empresas y sociedad en Argentina». Documento Cedes 115. Buenos Aires.
- Sanborn, Cynthia A. y Felipe Portocarrero (2003). «La filantropía realmente existente en América Latina», presentado en el seminario internacional «La filantropía en América Latina: los desafíos de las fundaciones donantes en la construcción de capital humano y justicia social». Fundación Ford y Fundación PROhumana. Santiago de Chile, 17–20 de noviembre.
- Schamis, Hector (2002). «Argentina: Crisis and Democratic Consolidation», en *Journal of Democracy* 13, nº 2, abril: 81–94.
- Schneider, Ben Ross (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silva, Eduardo (1998). «Organized Business, Neoliberal Economic Restructuring, and Redemocratization in Chile», en Durand, Francisco y Eduardo Silva (eds.). *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. Miami: North-South Center Press.
- Sulmont, Denis (2000). «La responsabilidad social empresarial en el Perú», en Sulmont, Denis y Enrique Vásquez (eds.). *Modernización empresarial en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Teixidó, Soledad; Reinalina Chavarri y Andrea Castro (2002). *Responsabilidad social: 12 casos empresariales en Chile*. Santiago: PROhumana Ediciones.
- Tirado, Ricardo (1998). «Mexico: From the Political Call for Collective Action to a Proposal for Free Market Economic Reform», en Durand, Francisco y Eduardo Silva (eds.). *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. Miami: North-South Center Press.
- Tironi, Eugenio (2003). «RSE en Chile: una mirada desde la sociedad», presentación en el Seminario Acción Empresarial, 19 de junio.
- Torres, Ciro (2001). «Responsabilidade social das empresas (RSE) e balanço social no Brasil», en Tibúrcio Silva, César Augusto y Fátima de Souza Freire (eds.). *Balanço social: teoria e prática*. São Paulo: Editora Atlas.
- Utting, Peter (2001). «Regulating Business Via Multistakeholder Initiatives: A Preliminary Assessment», UNRISD.
- Vogel, David (2005). *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Zadek, Simon; Peter Pruzan y Richard Evans (eds.) (1997). *Building Corporate Accountability: Emerging Practices in Social and Ethical Accounting, Auditing and Reporting*. Londres: Earthscan Publications.

ALIANZAS INTERSECTORIALES Y LA REDUCCIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Rosa María Fischer

Desde mediados de la década de 1990, la acción social empresarial ha crecido notablemente en Brasil a través de alianzas creadas con organizaciones de la sociedad civil. Los medios de comunicación y otros grupos que promueven el concepto de responsabilidad social han impulsado aun más esta tendencia y le han dado visibilidad, fortaleciendo de este modo la participación de la sociedad civil organizada.

Hasta 1998, las nociones de acción social empresarial y de alianzas entre empresas y organizaciones de la sociedad civil eran prácticamente desconocidas en Brasil. Las empresas con proyectos sociales rara vez divulgaban estas actividades o su relación con organizaciones del tercer sector. Las iniciativas sociales eran consideradas de importancia solo para la vida interna de las organizaciones y para las decisiones personales de los propietarios de las empresas, de ahí que la información sistematizada sobre este tema fuera insignificante. A partir de 1998, sin embargo, han proliferado encuestas, estudios académicos y materiales institucionales de difusión, así como una amplia cobertura en los medios, que dan cuenta de las acciones sociales emprendidas por organizaciones que trabajan de manera asociada.

En 1998 llegó el momento clave cuando el Centro de Emprendimiento Social y Administración del Tercer Sector (Ceats) realizó la primera investigación brasileña intersectorial sobre el desarrollo de proyectos sociales. Este estudio formó parte de un proyecto más amplio¹ desarrollado por el *Institute for Development Research* (IDR), con sede en Boston. El estudio, un análisis de las empresas que involucran a grupos de la sociedad civil y a organizaciones del mercado, fue diseñado para comparar casos de la India, Sudáfrica y Brasil.

Los casos de colaboración intersectorial fueron localizados y descritos, lo que posibilitó la identificación de las tendencias de la acción social empresarial en Brasil, así como de la

¹ «Organizaciones no gubernamentales y la marquetización del desarrollo», fue un programa de estudio hecho por IDR con el apoyo de la Fundación Ford, y coordinado por el profesor L. David Brown del Centro Hauser para Organizaciones sin Fines de Lucro.

promoción que las empresas hacen de la actividad de la acción social a través de alianzas con organizaciones de la sociedad civil, agencias del gobierno y, ocasionalmente, otros grupos de empresas privadas².

El estudio comparativo de los casos en los tres países, preparado por Darcy Ashman (2000) del equipo deL IDR, permitió la identificación de los elementos comunes de las alianzas investigadas:

- Los esfuerzos de la acción social estuvieron principalmente enfocados en las áreas de educación, capacitación y asistencia social.
- La alianza produjo buenos resultados para los socios. Las organizaciones de la sociedad civil se beneficiaron del fortalecimiento institucional, las mejoras en la gestión y el incremento en el financiamiento. Las empresas gozaron del fortalecimiento de su imagen y de la capacidad de hacer frente a la innovación.
- La administración de estas alianzas intersectoriales no es un proceso fácil y no asegura el éxito del emprendimiento social. Algunos de los desafíos identificados son:
 - la necesidad de compartir el control en la toma de decisiones,
 - la necesidad de compatibilizar culturas organizacionales diferentes, y
 - la adaptación de las herramientas administrativas para facilitar el flujo de la comunicación y para garantizar la consistencia de las evaluaciones.

A pesar de estas dificultades inherentes, el modelo de colaboración organizacional intersectorial está creciendo como una estrategia para alcanzar resultados significativos en los emprendimientos sociales. Como señala Brown (2002), «Sospecho que podríamos estar en un 'punto institucional culminante', en el cual los patrones del pasado y la distancia intersectorial entre la sociedad civil y las organizaciones del mercado pueden cambiar rápidamente hacia un nuevo patrón de colaboración intersectorial en muchos frentes diferentes».

El contexto político brasileño de la década de 1990 fue uno de los factores determinantes para la creación de un entorno favorable para esta colaboración entre organizaciones de diferentes sectores. La redemocratización de Brasil se había consolidado, expandiéndose de esta manera el espacio social para el ejercicio de la ciudadanía y para formas organizadas de participación. La Constitución de 1988 comenzó a asegurar derechos civiles para todas las personas y a fortalecer los principios democráticos de las relaciones sociales. La

² Algunos de los estudios descritos en este proyecto han sido analizados en el libro *O Desafio da Colaboração-Práticas de Responsabilidade Social entre Empresas e Terceiro Setor* (Fischer 2002).

propuesta de descentralización administrativa del Estado, a pesar de las demoras asociadas con las dificultades para la implementación de las reformas tributarias, abrió las puertas para la emancipación de las comunidades locales.

En este contexto, la *Comunidade Solidária* surgió como un canal –semioficial y semioficioso– para la divulgación eficiente del concepto de asociación. Creada como un espacio de generación de programas y proyectos, dirigida por un consejo con representantes de todos los sectores, y liderada por la carismática personalidad de la entonces primera dama Ruth L. Cardoso, esta organización de diseño novedoso contenía en su propio nombre el concepto integrador: solidaridad –la unión de diferentes organizaciones con el fin de lograr resultados comunes en el campo de la acción social–.

En 1999, el consejo de *Comunidade Solidária* solicitó a Ceats la realización de una investigación para localizar la acción social empresarial con el propósito de identificar si las empresas estaban estimulando el trabajo voluntario de sus empleados. Además de buscar comprender una situación para la cual no se disponía de información previa, la investigación tenía el objetivo pragmático de generar insumos para el Programa Voluntarios, una de las acciones novedosas de *Comunidade Solidária*.

Este programa buscaba difundir la «cultura del voluntariado» en términos de estimular a la gente a crear o unirse a centros de voluntarios en los cuales desarrollarían estructuras para realizar capacitaciones y orientación para este tipo de trabajo. Una de las áreas consideradas fértiles para el desarrollo de estas prácticas fue el ambiente interno de las empresas, en la medida que estas reúnen a personas y recursos que podían apoyar a los servicios de grupos filantrópicos, de beneficencia y comunitarios.

El concepto de voluntariado empresarial no era un concepto familiar en Brasil, y el estudio hizo uso de un marco teórico y empírico desarrollado en los Estados Unidos y Canadá, principalmente a través de los trabajos de Kenn Allen y de la *Points of Light Foundation*³. Este esfuerzo de mapeo tuvo como resultado el estudio *Estratégias de Empresas no Brasil: Atuação Social e Voluntariado*. Este encontró que el 57% de una muestra representativa (constituida por 1.200 empresas de diversos sectores de la economía) estaba desarrollando acciones y proyectos orientados a reducir o eliminar problemas sociales que no estaban dentro del ámbito de su misión empresarial o de sus objetivos empresariales estratégicos. De este grupo de empresas dedicadas al desempeño social, el 48% también tenía prácticas para estimular, o por lo menos facilitar, la participación de sus empleados en la prestación de servicios voluntarios a una causa o entidad social.

³ Kenn Allen es un especialista internacional en estrategias para estimular el voluntariado empresarial. Fue presidente de la International Association for Volunteer Effort (IAVE) y vicepresidente de la Points of Light Foundation, una red norteamericana de centros de voluntariado.

Esta encuesta pionera condujo a muchos estudios posteriores sobre la acción social empresarial, pero lo que fue más significativo aún es que este estudio identificó una tendencia que convergía con la propuesta de la colaboración intersectorial –la creciente frecuencia con la que las empresas estaban buscando establecer asociaciones con organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo sus proyectos de desempeño social–.

A lo largo de ese mismo período, desde finales de la década de 1990 hasta principios del nuevo siglo, los medios comenzaron a publicitar sistemáticamente estas iniciativas empresariales. En los espacios dedicados a los temas económicos y de negocios de los diarios de mayor circulación aparecieron columnas y secciones especializadas. Cuñas radiales y programas de televisión fueron creados para los medios de difusión nacional. En 1999, la revista *Exame*, de amplia circulación en el ámbito empresarial, publicó un encarte denominado «Guía para la buena ciudadanía empresarial», la cual en años posteriores se convirtió en una publicación influyente, razón por la cual las empresas comenzaron a competir por contar con un espacio.

Por un lado, la «popularización» de las propuestas de la responsabilidad social empresarial y de las alianzas intersectoriales diseñadas para hacer factibles los proyectos sociales ofrecen una perspectiva optimista acerca de la colaboración entre organizaciones; sin embargo, por otro lado, se constata la falta de una comprensión más profunda de estos desarrollos.

Este capítulo busca complementar el esfuerzo de producir conocimiento sistematizado acerca de estas alianzas y comprender sus características en el ambiente de las empresas involucradas, así como los impactos y tendencias generados a través del desempeño de estas asociaciones. En este contexto, los resultados preliminares de la encuesta Ceats presentados aquí actualizan al lector sobre el desempeño social empresarial y las formas de establecer asociaciones entre organizaciones en diferentes sectores para la implementación de proyectos sociales.

La fase actual de este proyecto comprende el análisis cualitativo preliminar. Este capítulo aborda algunos temas claves:

- ¿Cómo y por qué se vienen intensificando los esfuerzos empresariales en el área del desempeño social? ¿Cómo están siendo consideradas estas iniciativas por las organizaciones de la sociedad civil?
- ¿Cuáles son las características de las alianzas y asociaciones que han sido establecidas entre organizaciones de los tres sectores (Estado, mercado, organizaciones de la sociedad civil) con el fin de implementar proyectos sociales? ¿Cómo se manejan estas alianzas? ¿Cuáles son los beneficios que traen a cada uno de los socios?

- ¿Cuáles son los resultados efectivos de estas iniciativas sobre los indicadores de pobreza y exclusión social? ¿Contribuyen al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil?

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Las alianzas intersectoriales diseñadas para emprender acciones sociales con el propósito de combatir la exclusión deben ser entendidas en el contexto de la pobreza brasileña. Si bien algunos indicadores socioeconómicos se han modificado a lo largo de la última década del siglo XX, Brasil todavía presenta un escenario de profundas distorsiones que dificultan un proyecto de desarrollo social sostenido.

Actualmente, Brasil tiene 170 millones de habitantes, de los cuales el 86,5% vive en las zonas urbanas. Según la información del gobierno brasileño, cerca del 32% de esa población vive en condiciones de pobreza; y, de este porcentaje, un estimado de 15 millones de personas viven en situación de miseria –es decir, debajo de lo que se considera la línea de pobreza⁴–. Aun más notoria es la desigualdad creada por la distribución de ingresos en Brasil. La mitad más pobre de la población tiene acceso tan solo al 13% de los ingresos nacionales, mientras que el 10% más rico continúa controlando aproximadamente el 52% de estos.

A pesar de encontrarse clasificada entre las 10 economías más grandes del planeta, Brasil se ubica entre los cuatro países del mundo con la peor distribución de ingresos, según la información proporcionada por el Informe Anual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual evalúa el desarrollo humano en 173 países.

El informe del 2002 muestra progresos en algunos indicadores significativos en los dos años pasados:

- Brasil subió del puesto 75° al 73° en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano (IDH).
- La expectativa de vida de la población se incrementó de 67,5 a 67,7 años.
- En las regiones más ricas del país (como las ciudades de São Paulo y Río de Janeiro, y en el Distrito Federal), el 98% de los niños en edad escolar está matriculado en las escuelas;
- El ingreso per cápita se ha elevado de US\$7.030,00 a US \$7.625,00.

⁴ El estudio indica que cerca de 50 millones de personas viven con un ingreso mensual de menos de US\$30 y que, de estos, cerca de 15 millones viven con mucho menos que un dólar diario. Esta información está disponible, por ejemplo, en el estudio del *Mapa do Fim da Fome no Brasil* (Fundación Getúlio Vargas–FGV 2001), realizado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Otras tendencias positivas apuntan hacia un escenario en el que existe un crecimiento en el desarrollo social tal como, por ejemplo, la disminución de la tasa de mortalidad infantil y del empleo infantil en las actividades económicas⁵.

No obstante, estos cambios positivos no minimizan el cuadro de inequidad estructural que persiste en caracterizar el escenario económico y social de este país. Sobresale, por ejemplo, el tema de la educación, debido a que es fundamental para la ecuación del trinomio de pobreza x trabajo x ingreso. A pesar de que el país ha incrementado la tasa de matrícula para la población escolar comprendida entre los 7 y los 14 años, solo el 15% de esta población llega actualmente al nivel secundario. Las tasas de repitencia están disminuyendo, pero aun así comprenden a cerca del 24% de los escolares. La deserción y el abandono hacen que se desperdicie el 27% de las vacantes ofrecidas, con una pérdida de 2,3 años de estudio por alumno.

Estos preocupantes indicadores en el área de la educación básica no solo apuntan a un futuro problemático, en el cual la persistencia de oportunidades educativas desiguales mantendrá a una parte significativa de la población excluida de los procesos económicos que podrían incrementar la competitividad brasileña, sino que también reafirman la evidencia de un fuerte desequilibrio regional. Mientras que las regiones más ricas del país (como São Paulo, Río de Janeiro y el Distrito Federal) presentan una cobertura de la escuela elemental del 98% de la población en edad escolar, en los estados del nordeste –afectados por la sequía y la pobreza– más del 40% de los niños no tendrán acceso a la educación. Si, además de estos datos cuantitativos, analizamos la calidad de la enseñanza en las escuelas públicas, estas diferencias regionales son aun más negativas. Incluso en la ciudad de São Paulo, donde se concentra la mayor riqueza, el sistema de enseñanza pública presenta resultados mediocres de aprendizaje en aquellas escuelas que atienden a los barrios pobres marginales de la ciudad. Estas reflexiones acerca de la pobreza en Brasil, especialmente la naturaleza de la exclusión para cubrir las necesidades educacionales de la población, refuerzan el hecho de que el Estado no posee las condiciones para asumir la total responsabilidad y liderazgo en los procesos orientados a superar estas deficiencias. Descentralizar la implementación de políticas sociales e incrementar la participación de la sociedad civil en su formulación, son medios esenciales para reorientarlas con el fin de asegurar la inclusión de todas las clases sociales en la esfera del servicio público.

Como afirma Augusto Franco, miembro del consejo de *Comunidade Solidária*, la historia reciente del país y su actual escenario de desarrollo prueban que la presencia del Estado es

⁵ Entre los años 1991 y 2000, la tasa de mortalidad infantil cayó del 47,8 al 29,6 por mil nacidos vivos. Desde 1995 hasta 1999, se registró un descenso del 25% en relación con el trabajo infantil (Censo Demográfico del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística–IBGE).

necesaria, pero que es insuficiente para cubrir la amplitud y la complejidad de los problemas sociales. Esta percepción orientó la estrategia de esta entidad, creada y dirigida por Ruth Cardoso, quien buscó estimular y crear alianzas entre organizaciones de los tres sectores.

En sus términos, «en vista de las limitaciones de la acción estatal y la naturaleza del fenómeno de la exclusión social, solamente con una amplia movilización social será posible reunir recursos suficientes para hacer frente al problema. Por lo tanto, es necesario buscar socios fuera del Estado, esto es, dentro de la sociedad o, más específicamente, en las empresas privadas y el tercer sector. La creciente movilización de recursos privados con fines públicos representa una ruptura con la dicotomía tradicional entre lo público y lo privado, en la cual lo público era sinónimo de estatal y, lo privado, de lo lucrativo. La participación de los ciudadanos y la inversión de las empresas en la acción social configuran la aparición de una esfera pública no gubernamental inédita y de un tercer sector no lucrativo y no gubernamental cuyo fortalecimiento contribuye a redimensionar tanto el Estado como el mercado» (Cardoso 2000: 117).

Visto desde esta perspectiva, podría decirse que el crecimiento del así llamado tercer sector surgió en Brasil como un factor positivo para el fortalecimiento de la sociedad civil. A través de organizaciones filantrópicas, fundaciones, institutos empresariales, organizaciones de defensa de los derechos y las más diversas formas organizativas, la sociedad civil se manifiesta como un polo dinámico para el desempeño social.

Para las empresas privadas del país, la inequidad social plantea una amenaza para el futuro de sus empresas. El mercado interno, con potencial para convertirse en uno de los más grandes del mundo, tiende a contraerse debido a que grandes segmentos de la población tienen un bajo nivel adquisitivo. La mano de obra, con sus precarios niveles de escolaridad y de capacitación profesional, baja los niveles de competitividad de los sectores productivos. La pobreza contribuye a incrementar los índices de criminalidad y violencia, a la vez que disminuye la calidad de vida de toda la población. El estado de derecho y la estabilidad democrática, alcanzados con mucho esfuerzo luego de un largo período de dictadura, son frágiles debido al desequilibrio social que establece una distribución injusta de los derechos de la ciudadanía.

Gradualmente, empresarios y ejecutivos activos en Brasil están tomando conciencia del hecho de que estas condiciones desfavorables en la estructura socioeconómica del país plantean fuertes restricciones en términos de la rentabilidad de sus empresas. Estos obstáculos podrían ser incluso más fuertes para las empresas que pretenden internacionalizarse con un posicionamiento significativo en la economía globalizada.

Este crecimiento de la conciencia empresarial acerca de los riesgos que surgen a partir del escenario de pobreza e inequidad puede ser observado a través del aumento de la movilización alrededor de la responsabilidad social. En 1990, fue creada la Fundación Abrinq por un grupo de empresarios brasileños comprometidos con la idea de invertir en la mejora de

las condiciones de vida de la infancia y la juventud. No es de sorprender que parte de este grupo de gente haya fundado, en la década de 1980, el PNBE (Pensamiento Nacional de Bases Empresariales), un movimiento renovador de los órganos asociativos de la clase empresarial, como la FIESP –Federación de Industrias del Estado de São Paulo–.

En 1982, la AmCham-Brasil instituyó el Premio Eco, la primera iniciativa diseñada para distinguir a las empresas que desarrollaban acciones que denotaban responsabilidad por las consecuencias socioambientales de su actuación. En 1989, surgió el GIFE (Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas), como una organización formal para asociar a los «brazos sociales» de las empresas. Los 25 asociados de la fundación crecieron a 67 en el 2002, lo que incrementó el ámbito de atención de sus actividades en mercadeo, capacitación y actividades de apoyo para el emprendimiento social de empresas asociadas a este grupo.

En 1998, con la presencia de varias personas vinculadas a la Fundación Abrinq y al GIFE, fue creado el Instituto Ethos (Empresas y Responsabilidad Social), más explícitamente orientado a la difusión del concepto y las prácticas de la responsabilidad social empresarial. Ethos creció de 11 empresas asociadas a 682 en el 2002, representando más del 28% del Producto Interno Bruto (PIB) brasileño.

No es una mera coincidencia que estas organizaciones para la movilización empresarial aparecieran en la ciudad de São Paulo, donde se concentra el 34% de la industria de la transformación y el 12% de las empresas de servicios de todo el país. Desde principios del siglo XX, São Paulo se ha transformado en el núcleo dinámico de la economía capitalista brasileña.

EL ESTUDIO DE ALIANZAS INTERSECTORIALES

El escenario arriba descrito de un contexto socioeconómico problemático asociado con la movilización de la sociedad civil organizada, ocasionó que el fenómeno de las alianzas intersectoriales llamase la atención de los investigadores. Con el fin de analizar las características y los roles de estas alianzas, se hizo uso de cierta información y análisis generados por la investigación «Alianzas estratégicas intersectoriales», realizada por Ceats en el período 2001-2002, con el apoyo de la Fundación Ford⁶.

⁶ Esta encuesta formó parte del programa «Ciudadanía Organizacional y el Tercer Sector», creado por CEATS/FIA/USP, con el apoyo de la Fundación Ford con el fin de generar estudios, publicaciones, actividades de enseñanza y capacitación, así como materiales instructivos orientados a la gestión y emprendimiento social.

La investigación fue diseñada en una serie de fases que incluyeron estudios teóricos para consolidar las referencias conceptuales sobre el tema de las alianzas intersectoriales, referencias que tienden a ser genéricas e imprecisas. Seguidamente, se llevó a cabo una encuesta para esbozar las prácticas de desempeño social de empresas con sede en Brasil, resaltando los casos en los que dichas acciones eran realizadas a través de asociaciones de la empresa con otras organizaciones, y se configuraba la formación de alianzas intersectoriales. Luego de esta fase, se buscó y analizó información cualitativa y se prepararon estudios de caso, enfocándose en el tema de la relación de cooperación organizacional para viabilizar proyectos y emprendimientos sociales.

Durante la fase de encuesta, se envió un extenso cuestionario a una muestra deliberada de 2.085 empresas con sede en Brasil y que tenían una historia de acción social, y se obtuvo una muestra representativa de 385 cuestionarios respondidos y validados. De esta muestra, el 85% ejecuta sus proyectos y programas sociales a través de alianzas intersectoriales. Una submuestra de 60 empresas participó en la siguiente fase, en la que se buscó y analizó información cualitativa acerca de la formación y el mantenimiento de las alianzas. En esta submuestra, se identificaron 41 organizaciones aliadas de estas empresas, de las cuales el 73% pertenecía al tercer sector, 20% eran agencias del gobierno y 7% eran otras empresas. En la siguiente fase, las características de estas alianzas, su implementación y sus resultados pasaron a ser objeto de análisis en profundidad, generando el contenido para los talleres de organización y discusión, en los cuales los principales temas fueron preguntas tales como:

- ¿Cuáles son las dificultades que requieren ser superadas para asegurar la permanencia de las asociaciones?
- ¿Cómo puede equilibrarse el poder de decisión y dirección entre socios con diferentes antecedentes sectoriales?
- ¿Son ejecutables los objetivos y expectativas que orientan el establecimiento de una alianza?
- ¿Cómo evaluar los resultados de la acción social implementada por estas alianzas?
- ¿Estos resultados generan un impacto social?
- ¿Cómo administrar y monitorear estos procesos de colaboración entre organizaciones?

Este diseño metodológico se fundamenta en la investigación-acción, un tipo de investigación social con una base empírica, concebida y realizada en estrecha asociación con una acción o con la solución de un problema colectivo. Así, los investigadores y participantes representativos están involucrados de una manera cooperativa y participativa en la situación o problema. Este método se centra en la solución de problemas reales y en la mejora de las prácticas bajo estudio; las actividades de investigación son simultáneas con la organización de instrumentos y procedimientos y pueden, de esta manera, generar contenidos didáctico-pedagógicos para las actividades de enseñanza y difusión.

LA CUESTIÓN DE LA INCONSISTENCIA CONCEPTUAL

Probablemente por haber alcanzado una fuerte y rápida notoriedad, el tema de la acción social empresarial ha sido objeto de una combinación diversa y controversial de definiciones ambiguas y provisorias, tanto a través de medios de difusión y publicaciones como en la literatura más especializada.

Los términos mercadeo social, ciudadanía empresarial, responsabilidad social y responsabilidad empresarial son empleados de manera indiscriminada. La acción social y la inversión social privada son nomenclaturas más modernas que procuran distinguirse de la filantropía empresarial, un concepto que, a su vez, está asociado con las nociones de caridad y asistencialismo que son consideradas obsoletas e inadecuadas.

Algunas iniciativas buscan organizar el campo de las ideas y prácticas del emprendimiento social. El IBASE –Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico–, una ONG remanente de los movimientos sociales populares, por ejemplo, sugiere el uso del equilibrio social como un instrumento de gestión de la actividad social de las organizaciones. Ofrece un modelo constituido por un manual de orientación que puede ser empleado por la empresa para emprender sus iniciativas sociales. El GIFE apoya a sus asociados con múltiples servicios de asesoría, información, formación de practicantes y asistencia jurídica/legal, con el objetivo de estimular a las empresas a desarrollar su acción social con la misma racionalidad económica y eficiencia administrativa con la que gestionan sus negocios.

Algunos autores han propuesto definiciones (Fischer, Peliano), generalmente dentro del marco de estudios específicos. El término más usado es el de «responsabilidad social», el cual incluye las funciones sociales que tradicionalmente están asociadas con la empresa en el sistema capitalista moderno, con énfasis en aquellas más frecuentes –generación de empleo, remuneración del capital, pago de tributos fiscales, costos laborales e impuestos específicos, así como el cumplimiento de las normas y legislación que regulan la economía del país–.

Los cambios sociales provocaron la ampliación del significado de este concepto en varios momentos de la historia reciente. Por ejemplo, el incremento del nivel de escolaridad de la población y su mayor facilidad de acceso a la información estimularon la toma de conciencia de los derechos del consumidor, lo que obligó a las empresas a responsabilizarse por la calidad de sus productos y a perfeccionar su relación con el mercado. La difusión de las medidas para preservar el medio ambiente y los recursos naturales no renovables incorporaron a su esfera de responsabilidad la necesidad de adoptar prácticas que evitaran daños medioambientales.

De este modo, puede observarse un crecimiento progresivo en la amplitud de acciones que configuran las funciones sociales empresariales, a pesar de que los analistas y líderes que

tienen una opinión contraria están constantemente objetando este proceso. Sus argumentos resaltan la división de deberes y responsabilidades entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, demarcando al sector de la economía privada con atributos exclusivos de producción y distribución de propiedad, riqueza y ganancia.

El escenario de globalización económica está atizando dicha discusión. A la luz del malestar de la exclusión social y del desequilibrio de la distribución del ingreso, reafirmados por la distancia existente entre los países que tienen una economía desarrollada y las numerosas periferias miserables, la conclusión es que la responsabilidad del desarrollo humano debe distribuirse entre todos los actores sociales, ya sea que constituyan organizaciones del gobierno, empresas o participen en la sociedad civil.

La responsabilidad social se toma como un concepto amplio en el cual la empresa, a la vez que preserva sus compromisos comerciales, crea métodos, planes e incentivos éticos de manera que, interna y externamente, pueda colaborar con las expectativas de equidad y justicia de la sociedad, excediendo los roles que han sido establecidos por ley, y los propios intereses que son inherentes a su negocio.

LA ENCUESTA

Con el propósito de realizar el levantamiento de la información que describe al desempeño social empresarial, el proyecto empleó una muestra deliberada de 2.085 empresas. Esta muestra fue extraída de los registros de asociaciones empresariales que difunden los compromisos de responsabilidad social y de las listas de empresas que participaron, durante los cinco últimos años, en varios concursos que premiaban a los proyectos sociales.

Las empresas fueron inicialmente abordadas por teléfono para ratificar datos de identificación. El levantamiento preliminar era necesario debido a que, a pesar de la difusión de noticias acerca de la acción social empresarial, no existen patrones de procedimientos que permitieran localizar las áreas organizacionales, ni a los profesionales de cada empresa responsables de llevar adelante estos proyectos y que estaban familiarizados con la información necesaria para el mapeo que había propuesto esta encuesta. Esta característica era uno de los indicios de que, en la mayoría de los casos, el desempeño social era todavía un fenómeno nuevo que no había sido totalmente incorporado en las prácticas de gerencia y, frecuentemente, era poco conocido en el marco de la propia empresa.

Luego se enviaron cuestionarios, vía correo electrónico o correo regular, al grupo de empresas que habían sido identificadas. Se obtuvo respuesta de 423 de estas, más del 20% de la muestra inicial. Esto fue considerado satisfactorio para los objetivos de la encuesta, especialmente teniendo en cuenta las dificultades experimentadas para la obtención de la infor-

mación primaria acerca del tema del desempeño social empresarial⁷. Dado que la encuesta se basaba en el detalle de las prácticas de desempeño social desarrolladas por las empresas que respondieron, la existencia de tales prácticas fue el principal criterio empleado para validar los cuestionarios recibidos, así como su correcto llenado. El resultado fue una muestra final de 385 empresas participantes.

La muestra final presentó las siguientes características:

- Ventas brutas –el 37% de las empresas declararon estar por debajo de los 50 millones de reales anuales; el 31%, entre 50 y 500 millones; y el 23%, por encima de los 500 millones de reales–.
- Número de trabajadores –solo el 22% de las empresas tenía menos de 100, mientras que el 34% tenía entre 100 y 1.000 empleados, y el 35% empleaba a más de 1.000 personas–.
- De las empresas que respondieron, el 69% tenía capital predominantemente nacional, mientras que aquellas que tenían capital extranjero llegaban a un 23% y las del Estado conformaban el 5% de la muestra.
- En lo referente a los sectores económicos, las empresas que respondieron fueron mayormente industrias (51%), seguidas por las empresas de servicios (32%) y las comerciales (10%). El resto de sectores sumaban el 4%, y correspondían a las industrias agrícolas/extractivas y de construcción.
- De estas empresas, el 22% llevaba a cabo sus actividades sociales a través de una entidad específica –una fundación o institución empresarial–.

Características del desempeño social

A pesar de que existe una considerable heterogeneidad en el desempeño social de estas empresas, es posible destacar varios resultados de la encuesta que permiten alguna generalización:

- Más que una moda difundida a través de los medios, el desempeño empresarial está intensificando sus actividades relacionadas con el apoyo a programas sociales y al desarrollo de proyectos orientados a una causa. Estas prácticas parecen estar cada vez más integradas al conjunto de estrategias empresariales que

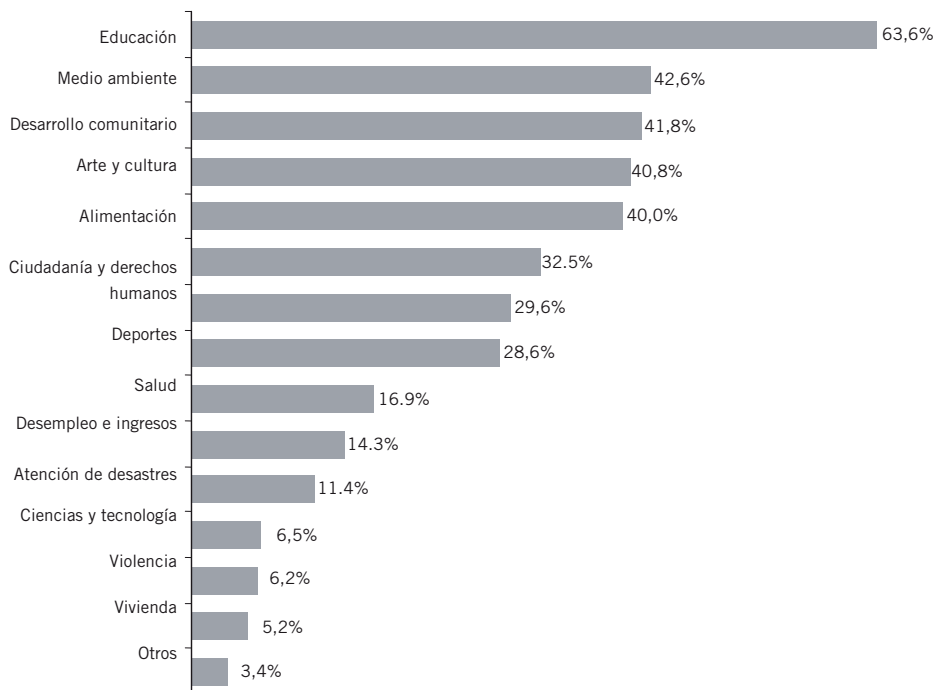
⁷ A pesar de que el tema ofrece una visibilidad positiva a las empresas, la mayoría de ellas no cuenta con información sistematizada de su acción social o prefieren no proporcionarla con precisión.

rigen los negocios; de este modo, han dejado de ser actividades de importancia secundaria para la alta administración.

- A pesar de que está comenzando a posicionarse en la esfera de las decisiones estratégicas, el desempeño social empresarial aún se encuentra bastante desorganizado. La empresa encuentra difícil la elección de las áreas en las que se desempeñará y el uso de sus competencias organizacionales para obtener mayor eficiencia y eficacia en las acciones sociales que promueve.
- Reiterando los resultados de una investigación anterior, tal como se observa en los gráficos 1 y 2, el área de acción preferencial en la cual las empresas promueven sus proyectos y programas es la educación. La población objetivo que recibe más atención está conformada por niños y adolescentes. En contraposición, las minorías étnicas, los presos, los desempleados y los fármaco dependientes son grupos que rara vez son considerados por la acción empresarial.

Gráfico 1

ÁREAS DE DESEMPEÑO SOCIAL



- La acción empresarial aún predomina en sus formas filantrópicas tales como donaciones, auspicios y contribución a campañas para apoyar a instituciones o a programas específicos. El gráfico 3 permite la identificación de tendencias más innovadoras de la acción social empresarial: el 49% de las empresas promueven algún tipo de voluntariado, una práctica que ha sido más estimulante desde que la ONU declaró el 2001 como el Año Internacional del Voluntariado. El 39% de las empresas desarrollan proyectos directos. Son menos frecuentes los ejemplos de empresas que se dedican al mercadeo de una causa, probablemente porque esta es una práctica poco conocida en el país.
- Las empresas multinacionales son alentadas por las políticas empresariales globales a realizar acciones dentro de sus comunidades y con las organizaciones de la sociedad civil de las regiones donde están ubicadas. Un análisis más profundo de estas iniciativas señala que, generalmente, encaran algunos problemas. Por ejemplo, una estrategia de acción social global podría no satisfacer las necesidades específicas de una comunidad local o podría incluso crear conflictos con las normas culturales regionales.

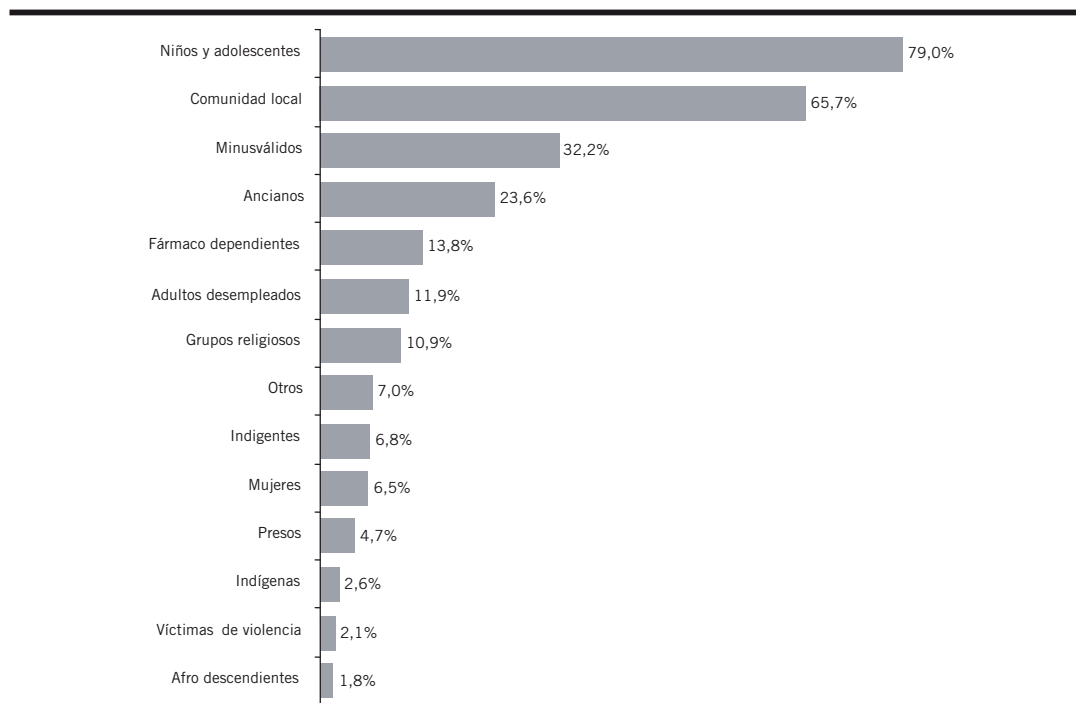
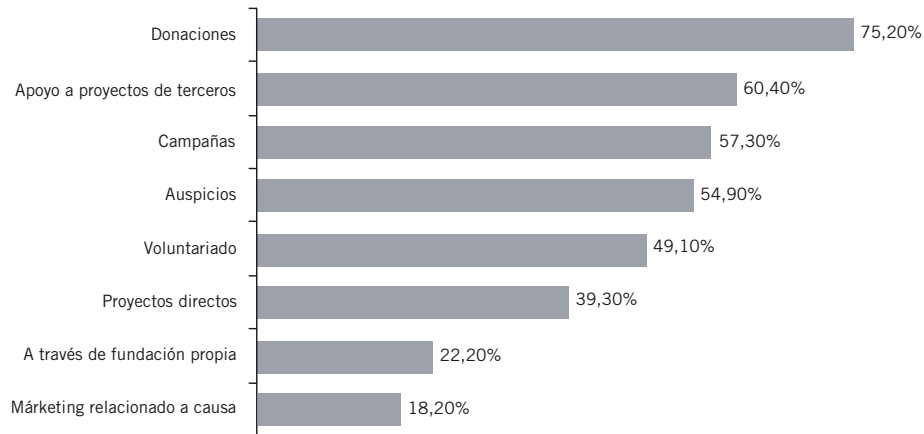
Gráfico 2**GRUPOS OBJETIVOS DEL DESEMPEÑO SOCIAL**

Gráfico 3**PRÁCTICAS DE DESEMPEÑO SOCIAL**

- No es posible constatar una relación causa-efecto entre la globalización y la mayor presencia del capital extranjero en la economía brasileña y el volumen de fondos invertidos en iniciativas sociales por estas empresas. Lo que se puede inferir es que, durante los cinco años anteriores, el crecimiento de la acción social empresarial en Brasil podría estar asociado a la inserción del país en el sistema económico mundial, y a los nuevos estándares de competitividad empresarial que se derivan de la globalización. Muchas demandas han surgido de este posicionamiento en el mercado, tales como la transparencia en las políticas, las prácticas y los procedimientos gerenciales, y la necesidad de estar a la par con las empresas de «estándares mundiales».

Características de la asociación y de las alianzas intersectoriales

Las asociaciones y las alianzas son definidas, en este estudio, como toda forma de colaboración o trabajo conjunto que la empresa mantiene con otras organizaciones de la sociedad civil y del Estado para realizar sus prácticas de desempeño social. El término «asociación» adquirió gran popularidad, principalmente debido al éxito de las propuestas de la *Comunidade Solidária* que han ido difundiendo el concepto y estimulando el acercamiento entre los empresarios y líderes de la comunidad en la búsqueda de soluciones para los problemas sociales locales.

El concepto de «alianza estratégica», acuñado por James Austin (2001), es todavía bastante innovador para el escenario de relaciones de cooperación organizacional en Brasil. El término se basa en la teoría trisectorial, que clasifica a las organizaciones existentes como pertenecientes al primer sector cuando son organismos públicos vinculados con la estructura administrativa del gobierno. El segundo sector incluye todo tipo de organizaciones dedicadas a la producción de bienes y servicios para el mercado, mientras que el tercer sector, al cual pertenecen las organizaciones de la sociedad civil, puede ser caracterizado por sus objetivos públicos y el uso de recursos privados.

Las alianzas intersectoriales son, en este contexto, la relación de colaboración establecida entre dos o más organizaciones, cada cual inserta en uno de los tres sectores. Estas alianzas son constituidas con el fin de preparar e implementar proyectos y programas que buscan beneficiar a una comunidad, erradicar o reducir algún problema social, atender las necesidades de los grupos menos privilegiados o promover o defender una causa de interés público. Al proponer el concepto de alianza estratégica, Austin busca resaltar las relaciones de asociación que adquieren características de una mayor integración entre las organizaciones aliadas. De manera similar a como ocurre en el mundo de los negocios (donde las empresas crean cadenas productivas entre ellas mismas y sus proveedores, con el propósito de fortalecer su capacidad productiva y su posición en el mercado), las iniciativas de desarrollo social también buscaron formas organizativas que aumentasen la eficiencia y asegurasen la eficacia de sus acciones.

Este «principio de colaboración organizacional» ha demostrado ser más complejo cuando se aplica al campo de la responsabilidad social, debido a que las organizaciones que deben formar alianzas son muy distintas unas de otras. Pertenecen a sectores diferentes, tienen una naturaleza distinta desde sus orígenes, y están posicionadas a distancias diferentes con respecto al objetivo de desarrollo social que motiva la asociación.

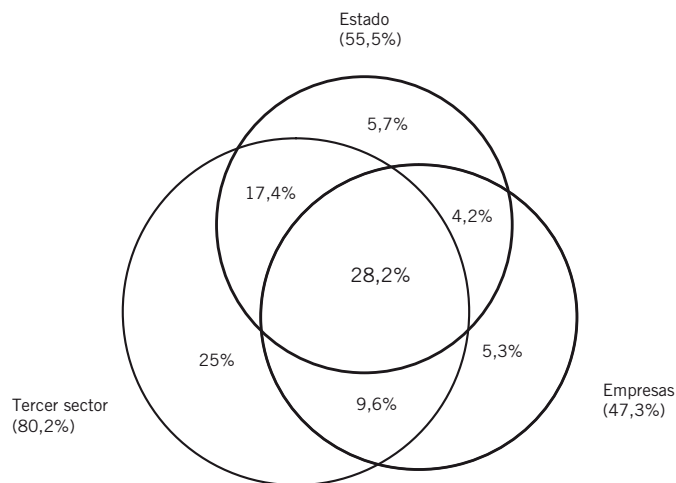
En el estudio realizado se observó que varias empresas con un desempeño social más consolidado, así como algunas organizaciones de la sociedad civil que estaban más acostumbradas a la relación intersectorial, estaban desarrollando un interés en la creación de formas de asociación más estructuradas e integradas. No obstante, esta es una tendencia tan reciente e inmadura que es difícil de observar en los resultados de la encuesta, excepto por algunos indicios de las entrevistas en profundidad y los estudios de caso que están siendo realizados por el proyecto.

La encuesta resalta la pluralidad de las formas de colaboración existentes debido a que, para muchas empresas, el concepto de asociación puede variar desde una relación puntual (a través de una donación para apoyar a una determinada entidad) hasta el desarrollo conjunto de proyectos comunes a las diversas organizaciones involucradas. A través del análisis de la información obtenida, se intentó categorizar y evaluar los diversos tipos de colaboración intersectorial:

- El 15% de las empresas que respondieron no tienen ningún tipo de alianza.
- Otro 15% declara que mantiene una colaboración en todas las prácticas sociales desarrolladas.
- El 37% participa en alianzas para desarrollar la mayoría de sus proyectos sociales.
- El 33% mantiene su desempeño social con muy pocas prácticas asociativas.

Gráfico 4

MODELO TRISECTORIAL – DISTRIBUCIÓN DE LAS ALIANZAS POR SECTOR



El gráfico 4 presenta los sectores con los cuales las empresas que han respondido a la encuesta (que dijeron emplear alianzas como un medio para llevar a cabo sus prácticas de desempeño social) establecen sus asociaciones. Cada círculo representa un sector y los números en su interior representan el porcentaje de asociaciones existente, entre las empresas que respondieron, y las organizaciones de cada sector. Los números de las intersecciones son los porcentajes de empresas asociadas con más de un sector. La primera conclusión es que la mayoría de estas empresas tiene alianzas con organizaciones del tercer sector, lo que se manifiesta en la muestra con una frecuencia del 80,2%, mientras que el 55,5% de ellas declara asociaciones con organismos del Estado y el 47,3% con otras empresas del mercado.

Sin embargo, como los mismos porcentajes lo indican, la mayoría de veces estas alianzas no fueron establecidas exclusivamente con organizaciones de un único sector, dado que:

- El 17,4% de las empresas establece alianzas simultáneamente con organizaciones del tercer sector y el Estado;
- El 4,2% establece alianzas con organizaciones del Estado y otras empresas;
- El 9,6% establece alianzas con organizaciones del tercer sector y otras empresas;
- El 28,2% de las empresas establece alianzas con organizaciones de los tres sectores, ocupando el espacio central del gráfico, en el cual se dan las relaciones de alianzas más complejas, pero que son a su vez aquellas con mayor potencial de alcanzar sus objetivos.

Estos porcentajes indican la intensidad de la cooperación existente entre los sectores que están siendo verificados en Brasil, como forma de posibilitar que las empresas adopten prácticas de desempeño social.

Se puede observar que el 47,3% de las empresas encuestadas establecen alianzas con organizaciones del propio sector privado. Este resultado probablemente se debe a la búsqueda de competencias en el área de desempeño, lo que significa que, cuando las empresas deciden iniciar su acción social por primera vez, buscan organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que ya tienen un *know-how* en la gestión social.

Es más, dado que las empresas se han ocupado del desempeño social como un factor de diferenciación en ambientes de competitividad, esto con frecuencia es considerado un diferencial exclusivo y ellas no demuestran la capacidad de aceptar a otras empresas como socias. Este es un factor que ha sido citado con frecuencia como un aspecto que dificulta la formación y el mantenimiento de las asociaciones intersectoriales. Al incorporar algunas normas típicas de la competencia empresarial, algunas empresas limitan las posibilidades de crecimiento y consolidación de las redes de asociaciones. Muchas veces esta exigencia de exclusividad ocasiona que las organizaciones del tercer sector eviten las asociaciones con la empresa o, cuando la conforman, resulta una relación conflictiva, en la cual la entidad siente que su autonomía se ha visto reducida.

Otra cara de este escenario, sin embargo, ha sido la tendencia a incrementar la sinergia de la alianza de colaboración entre empresas que constituyen una cadena productiva. En este caso, la familiaridad ya establecida a través de la relación empresarial facilita la creación de la asociación con fines de acción social y neutraliza los problemas que podrían originar-

se por la competencia. Ha sido frecuente para los proveedores y prestadores de servicios aliarse con las empresas que son sus clientes con el fin de establecer un proyecto social conjunto.

Es interesante observar que el porcentaje de alianzas de las empresas que respondieron con organizaciones en los tres sectores es más alto que el porcentaje de alianzas con solo uno de los sectores. Esto podría significar que la participación de la empresa en alianzas intersectoriales ocasiona que se incremente su toma de conciencia acerca de los problemas sociales y su deseo de participar, con otras personas y organizaciones, en la búsqueda de soluciones.

Cuando se les solicita que identifiquen los roles jugados por sus socios, el 75,4% de las que respondieron se refirieron a la donación de recursos no financieros, y el 63,1% a la donación de recursos financieros. El 63,4% mencionó incentivos para la participación de los trabajadores, los cuales por lo general eran alentados a participar de los programas de voluntariado de las empresas.

Los roles que demuestran una colaboración más integrada, que es lo que estaría más cercano al modelo de alianza estratégica intersectorial, aparecen en porcentajes pequeños aunque significativos: el 54,5% de aquellos que hacen alianzas declaran que monitorean y evalúan los resultados, mientras que el 50,8% se encuentra discutiendo y definiendo los lineamientos con sus socios.

Otros indicadores importantes que surgen de este análisis son:

- Los altos directivos de la empresa acompañan en detalle la organización de la asociación en el 74% de las empresas estudiadas que trabajan con alianzas intersectoriales.
- El 71% de las asociaciones entre empresas y organizaciones de otros sectores se desarrollan con varias actividades conjuntas, desde la planificación hasta el control de las acciones desarrolladas.
- El 82% de las empresas que emplean alianzas intersectoriales declaran que mantienen relaciones relativamente frecuentes con las organizaciones socias.

Como puede observarse más adelante, en el gráfico 5, el potencial para una mayor calidad de la acción social es el motivo principal mencionado por las empresas encuestadas para formar las alianzas: el 73,8% piensa que este tipo de desempeño lleva a una ganancia en eficiencia. Junto a este factor, el reconocimiento de que las organizaciones asociadas poseen mayor *know-how* en el área del problema social aparece

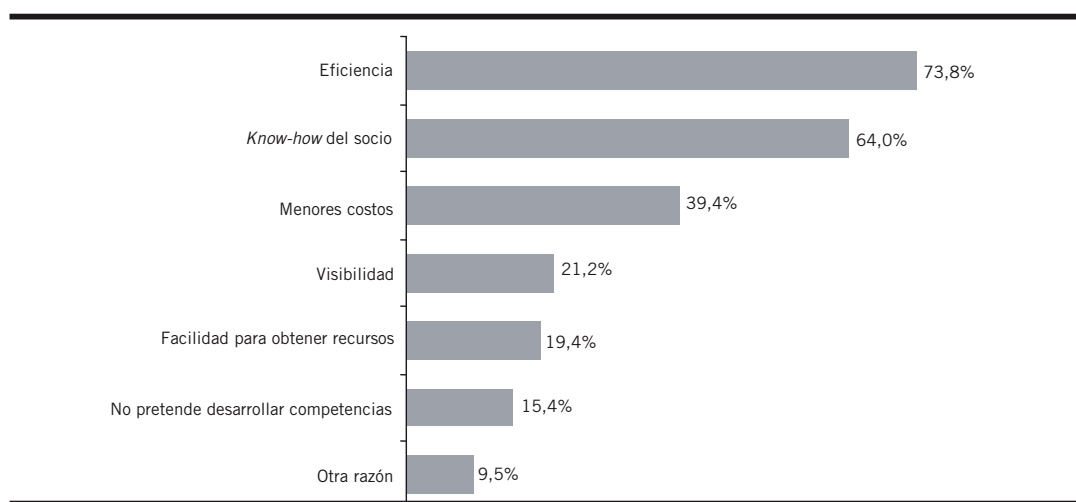
como la segunda razón mencionada por las empresas participantes (el 64% de los casos).

Analizando las razones presentadas por las empresas para su participación en las alianzas, y cruzándolas con el origen del capital predominante, uno percibe que, para las empresas con capital extranjero, la eficiencia y el *know how* reciben mayor énfasis (mencionado por más del 70%), mientras que la visibilidad estaba por debajo del 19%. Este hecho puede justificarse por la cultura del trabajo de este tipo de empresas que valora los procedimientos y objetivos claros para sus negocios, transfiriendo también este tipo de pensamiento a su desempeño social. El poco interés que tienen estas empresas en desarrollar competencias específicas para su desempeño social confirma esta observación, en la medida que indica que prefieren que estas competencias formen parte de los atributos de sus socios.

Por otro lado, las empresas estatales se caracterizan por una menor valoración del *know-how* de la organización social, cuando se la compara con otras, y consideran el costo de distribución como la razón más importante para compartir el desempeño social. Esto puede explicarse por la mayor familiaridad que tienen estas organizaciones con los asuntos sociales, así como con la falta de recursos que enfrentan las empresas estatales, lo que reduce su capacidad financiera para el desempeño social. Otro factor que comprueba este punto de vista es la cantidad extremadamente alta de respuestas que provienen de estas empresas, en comparación con otras, para el ítem «mayor facilidad para obtener recursos adicionales», lo que demuestra que, para las empresas estatales, las alianzas son formas valiosas de promover la participación institucional.

Gráfico 5

RAZONES PARA ACTUAR A TRAVÉS DE ALIANZAS

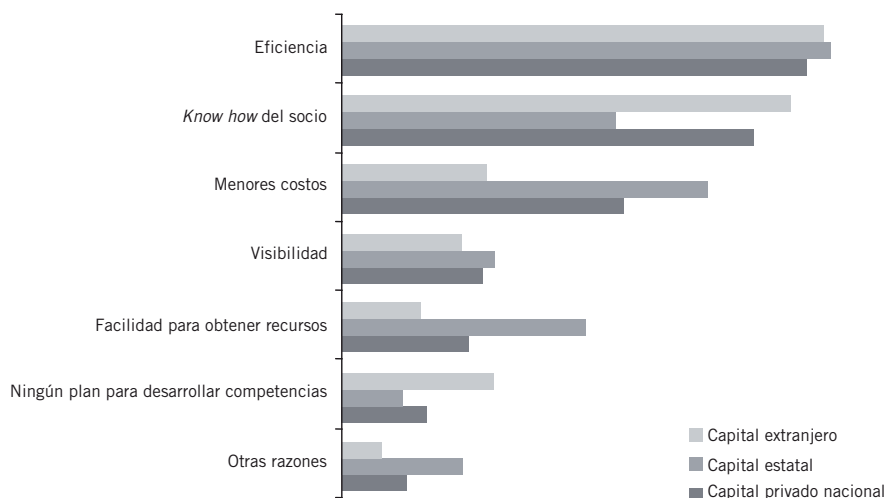


Del total de 385 empresas que respondieron a la encuesta, el 15% señaló que prefiere trabajar sin establecer alianzas. El gráfico 7, más adelante, presenta los principales motivos mencionados, tanto por las empresas que adoptaron esta opción, así como por aquellas que trabajan a través de alianzas.

«Control de recursos» fue considerada la principal razón para los tres grupos de empresas que prefieren no actuar a través de alianzas, lo que denota una cierta resistencia a compartir recursos, la falta de instrumentos efectivos de gestión para hacer esto y, más probablemente, la desconfianza en relación con la capacidad de control del socio. No obstante, estos grupos presentan diferentes puntos de vista en cuanto a las otras razones mencionadas. Mientras que las empresas que no utilizan alianzas creen que su desempeño social sería más eficiente si lo realizan individualmente, las otras, que están acostumbradas a establecer alianzas, también llevan a cabo algunos proyectos individualmente con el fin de desarrollar competencias específicas para esta actividad, especialmente las competencias de aquellas que mayormente actúan sin alianzas. Esta inversión en el desarrollo de competencias internas podría estar apuntando a dos perspectivas casi opuestas, las cuales requieren más información para ser exploradas: esta tendencia podría estar relacionada con la búsqueda de tipos más efectivos de integración con los problemas sociales, lo que de alguna manera comienza a ser incorporado en las actividades cotidianas de la empresa, o podría representar una preocupación con respecto a las capacidades administrativas de las organizaciones socias.

Gráfico 6

RAZONES PARA ACTUAR A TRAVÉS DE ALIANZAS, POR CAPITAL PREDOMINANTE

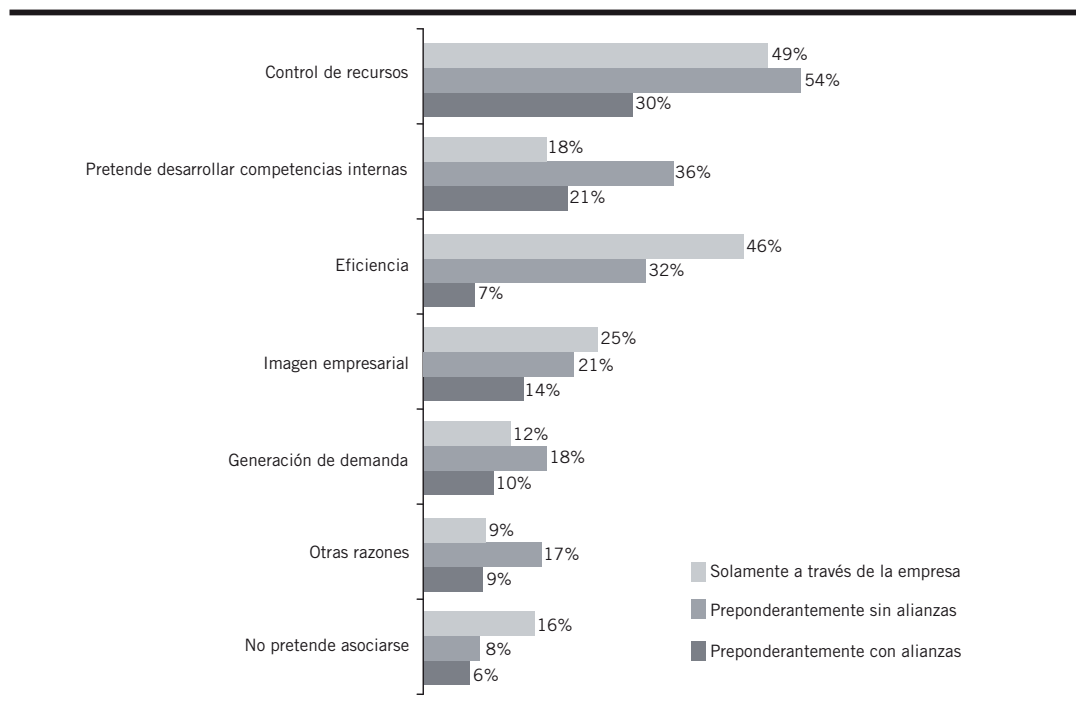


Cuando se las agrupa por el origen del capital predominante, todas las empresas consideran también el «mejor control de los recursos» como la razón principal para no actuar a través de alianzas, especialmente las empresas de propiedad del Estado. Hubo, sin embargo, muchas variaciones en los otros ítems. Las empresas con capital extranjero y capital nacional privado consideraron como segunda razón más importante el desarrollo de competencias internas. Por otro lado, las empresas de propiedad del Estado consideraron la «mayor eficiencia» como la segunda razón más relevante.

Es importante observar que la razón de la «mayor eficiencia» es empleada para explicar tanto la necesidad de establecer alianzas como de evitarlas. A pesar de que esto parece contradictorio a primera vista, puede relacionarse con las experiencias previas de las empresas con respecto al desempeño social. Aquellas que disfrutaron de asociaciones exitosas y experimentaron sinergias con sus socios, consideran que es más eficiente trabajar de esta manera, mientras que aquellas que no han tenido ninguna experiencia con alianzas, o que las encuentran desalentadoras, tienden a pensar que trabajar de manera aislada podría ser más eficiente.

Gráfico 7

RAZONES PARA NO TRABAJAR A TRAVÉS DE ALIANZAS POR TIPO DE DESEMPEÑO SOCIAL

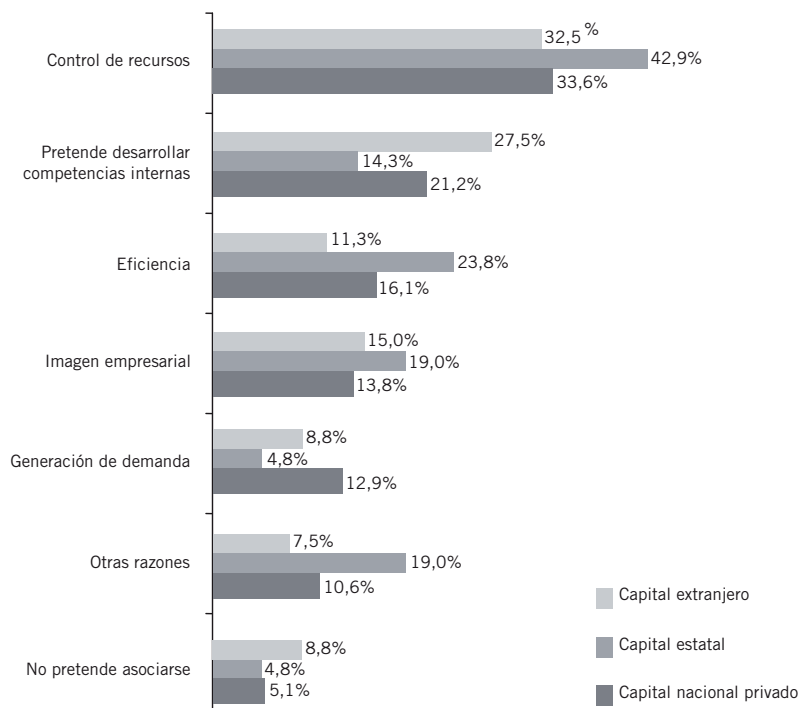


Los resultados de esta encuesta, y los análisis cualitativos que se están realizando, permiten la identificación de nuevos actores sociales –las empresas, los dueños de las empresas, los ejecutivos y los empleados de las empresas– que están siendo incorporados al escenario del desarrollo social. Parece claro que reducir la exclusión social y encontrar los medios para obtener un desarrollo sostenible ya no son más considerados como una responsabilidad exclusiva del Estado. Esto tampoco puede restringirse a entidades caritativas, organizaciones no gubernamentales o movimientos sociales.

No obstante, la información tan solo muestra la existencia de esta tendencia, y aún existen restricciones para asegurar que las iniciativas de desempeño social empresarial están teniendo un impacto efectivo sobre los problemas estructurales, tales como las desigualdades en la distribución del ingreso o las diferencias educativas mencionadas en este capítulo.

Gráfico 8

RAZONES PARA NO TRABAJAR A TRAVÉS DE ALIANZAS POR TIPO DE CAPITAL PREDOMINANTE



De manera similar, la encuesta permite la identificación de aquella movilización social que ha hecho posible la formación de alianzas organizacionales con el objetivo de promover la acción social. Estas asociaciones parecen tener un gran potencial para convertirse en duraderas y más integradas, asegurando de esta manera la continuidad de los programas y proyectos; asimismo, contribuyen al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil de manera que estas se vuelvan más conocidas, más visibles y, con frecuencia, más capacitadas como consecuencia del trabajo conjunto. Los resultados de este estudio, sin embargo, no demuestran si es que las alianzas intersectoriales son la estructura organizativa que mejor garantiza la eficiencia de los proyectos orientados a la reducción de la pobreza.

Evidentemente, no estaba dentro de los alcances de este trabajo llegar a conclusiones altamente generalizadas pero sí señalar las tendencias y las posibilidades que estas sugieren para los emprendimientos sociales y para el ejercicio de la responsabilidad empresarial.

REFLEXIONES

Cuando en los talleres promovidos por el estudio se presentó a los actores sociales de las alianzas estudiadas, los datos, el análisis y los cuestionamientos que surgieron de la investigación, fue posible realizar los siguientes avances en las reflexiones sobre este tema.

Puede observarse que, incluso considerando la complejidad de la construcción y el manejo de las alianzas intersectoriales, ellas son vistas como un camino fértil e innovador para el desempeño social, no solo para las empresas sino también para las personas y las organizaciones en general.

Entre las mayores dificultades para la gestión, destacan las siguientes:

- El desequilibrio de poder entre las organizaciones aliadas, ya sea porque las empresas controlan los recursos financieros y la capacidad de gestión o porque las organizaciones del tercer sector controlan exclusivamente el *know-how* y el acceso a las poblaciones que son apoyadas.
- Las alianzas con las agencias públicas administrativas son rechazadas, principalmente por las empresas privadas, debido a las limitaciones burocráticas, a los lentos procesos de toma de decisiones, y a la falta de continuidad administrativa que caracteriza al primer sector.
- La ausencia de planificación y de conciencia mutua de las expectativas, sumada a la falta de definición previa de los resultados esperados, contribuye al fracaso de las alianzas o las transforma en asociaciones ineficaces que son mantenidas por intereses institucionales.

- El proceso de hacer compatibles culturas organizacionales diferentes así como la falta de tecnologías de gerencia adecuadas a estas novedosas estructuras organizativas, constituyen grandes desafíos para su desarrollo.
- Entre las necesidades prioritarias para mejorar el funcionamiento de las alianzas estratégicas intersectoriales, debe ponerse énfasis en los sistemas de evaluación y monitoreo y en los indicadores. Su inexistencia dificulta la planificación y formación, especialmente en lo que concierne al conocimiento de las expectativas de los socios, la medición de los resultados de las acciones emprendidas, y la evaluación del impacto social generado por el funcionamiento de la alianza.

A partir de estos debates, los actores sociales participantes obtuvieron lineamientos para perfeccionar sus competencias para la creación y gestión de alianzas intersectoriales. También aportaron importantes contribuciones para que Ceats pudiese elaborar materiales de capacitación y propusiese instrumentos de gestión que serían empleados por las organizaciones interesadas en desarrollar alianzas sociales de colaboración.

A raíz de la experiencia resultante de este estudio, cabe prestar atención a algunas reflexiones con respecto a las cuestiones claves que lo orientaron. Las prácticas de gestión del desempeño social han crecido en el país en los últimos años, estimuladas por la visibilidad pública y por las acciones de entidades que difunden los ideales de responsabilidad social. Las empresas que ya han desarrollado acciones de esta naturaleza han mejorado su desempeño y han pasado a difundirlo o a mostrar aun más su importancia. Las empresas que no adoptaron prácticas sistemáticas de desempeño social están comenzando a buscar información y orientación técnica con el fin de incorporarlas en el modelo de gestión.

Las asociaciones no constituyen una modalidad exclusiva, pero sí son una de las formas más frecuentes en las que las empresas realizan sus acciones sociales. Existe una tendencia apreciable a buscar este tipo de arreglos o a considerar que esta forma de trabajo podría ser más eficiente y que reduciría los costos del desempeño social. Una parte significativa de las empresas, sin embargo, prefiere continuar con la autonomía y exclusividad de sus acciones. Cuestiones tales como la falta de confianza, la escasez de información y las experiencias frustrantes impregnan esta tendencia que rechaza el trabajo en colaboración.

Las organizaciones de la sociedad civil se han demostrado a sí mismas ser bastante ambivalentes acerca de la tendencia de estas empresas que muestran interés en actuar por la solución de los problemas sociales. Aquellas que tienen una percepción positiva de las asociaciones en las que participan ponen énfasis en los beneficios –perfeccionamiento de la capacidad de gestión, ampliación de la red, fortalecimiento de la imagen y mayor acceso a recursos–. Aquellas que evitan hacer alianzas, o aquellas que han tenido experiencias frustrantes, resaltan la incompatibilidad de las lógicas y ritmos del trabajo, la falta de

conocimiento o sensibilidad de la empresa acerca de la naturaleza específica de los problemas sociales, la actitud arrogante o impositiva, o paternalista y condescendiente con la que la empresa se relaciona con la entidad, la falta de claridad sobre las intenciones de la empresa y los valores que orientan sus acciones, y la incertidumbre respecto a la duración de la relación.

Cabe señalar que, a lo largo de la duración de las asociaciones, las organizaciones de la sociedad civil tienden a oscilar entre estas dos posiciones, lo cual da cuenta de su dependencia de las iniciativas y decisiones empresariales. De ahí que un paso en el camino hacia el perfeccionamiento de las alianzas intersectoriales sería estimular la postura proactiva de las organizaciones de la sociedad civil, e influir en las empresas con el fin de que mantengan una relación más equilibrada en lo que concierne a las decisiones que son vitales para el destino de las alianzas.

El estudio también demuestra que el campo está muy abierto a las mejoras administrativas, técnicas y de gestión con el propósito de hacer posibles de manera concreta las alianzas estratégicas intersectoriales. A partir de la forma en que se crean y funcionan actualmente, uno puede deducir, pero no probar, que ellas logran alcanzar resultados efectivos en la reducción de los indicadores de la pobreza y la exclusión social.

De acuerdo con esta evaluación, hoy en día, estas constituyen en mayor medida una propuesta de modelo antes que una metodología consagrada. Tampoco se puede pensar en ellas como una solución única, sino más bien como una forma de trabajar que debería asociarse con otras medidas, si lo que se pretende es generar un impacto social efectivo.

A partir de este estudio es posible inferir que las alianzas intersectoriales intentan conseguir el fortalecimiento institucional, promover conceptos de ciudadanía responsable y viabilizar proyectos y programas sociales específicos. Si debe adoptarse un componente estratégico, deberían empezar por influir en las políticas públicas mediante la creación, a través de sus acciones, de hechos y resultados que reorientarían las estrategias y directrices del Estado. En este sentido, estas podrían convertirse en orientaciones valiosas en los procesos de cambios estructurales en el contexto socioeconómico del país, contribuyendo efectivamente a su transformación social.

BIBLIOGRAFÍA

- Anheier, H.K., y L.M. Salamon (1998). *The Nonprofit Sector in the Development World: A Comparative Analysis*. Nueva York: Manchester University Press.
- Ashman, Darcy (2000). «Promoting Corporate Citizenship in the Global South: Towards a Model of Empowered Civil Society Collaboration with Business». Boston: IDR.
- Austin, J.E. (2001). *Parcerias–Fundamentos e benefícios para o terceiro setor*. São Paulo: Editorial Futura.
- Borger, F.G. (2001). «Responsabilidade social: efeitos da atuação social na dinâmica empresarial». Tesis Doctoral en Administración, Departamento de Administración de la Facultad de Economía y Administración y Contabilidad. São Paulo: Universidad de São Paulo.
- Brown, L.D. (2002). «Prefacio», en Fischer, R.M. *O desafio da colaboração–práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor*. São Paulo: Editorial Gente.
- Cardoso, R. (2000). «Cidadania empresarial: o desafio da responsabilidade», en *Revista Update*. São Paulo: Câmara Americana de Comercio (AMCHAM), suplemento especial, nº 8, agosto.
- Carroll, Archie (1999). «Corporate Social Responsibility-Evolution of a Definitional Construct», en *Business and Society*, [S.I.], vol. 28, nº 3, septiembre.
- (1979). «A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance», en *Academy of Management Review*, vol. 4, nº 4, pp. 497-505.
- Dwight, F. y R. Dennis (1996). *Corporate Philanthropy at the Crossroads*. Bloomington: Indiana University Press.
- Fundação Getúlio Vargas (FGV) (2001). *Mapa do fim da fome no Brasil*. Estudo–Rio de Janeiro: Fundación Getúlio Vargas.
- Fischer, R.M. (2002a). *Alianças estratégicas intersetoriais, do programa cidadania organizacional e terceiro setor*. Relatório de Pesquisa–Ceats/FIA/USP/Fundación Ford. São Paulo.
- (2002b). «A responsabilidade da cidadania organizacional», en Fleury, M.T.L. (org.). *As pessoas na organização*. São Paulo: Editorial Gente.

- (2002c). *O desafio da colaboração—práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor*. São Paulo: Editorial Gente.
- Fischer, R.M. y A. Falconer (1998). «Desafios da Parceria Governo e Terceiro Setor», en *Revista de Administração*. São Paulo: FEA/USP, vol. 33, nº 1, pp. 12-19.
- Fisher, J. (1998). *Non-Governments: NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford: Kumarian Press.
- (1993). *The Road from Rio: Sustainable Development and the Non-Governmental Movement in the Third World*. Londres: Prager Publishers.
- Instituto Ethos (2001). *Os novos desafios da responsabilidade social empresarial*. Serie Reflexão, año 2, nº 5. São Paulo: Instituto Ethos.
- Kanter, R.M. (1999). «From Spare Change to Real Change—The Social Sector as Beta Site for Business Innovation», en *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing Corp. Vol. 77, nº 3, pp. 122-133, mayo/junio.
- Neto, F.P.M. y C. Froes (2001). *Gestão da responsabilidade social corporativa: o caso brasileiro*. Río de Janeiro: Qualitymark.

CONTRIBUCIONES PRIVADAS A LA ESFERA PÚBLICA: LAS FUNDACIONES EMPRESARIALES EN COLOMBIA¹

Cristina Rojas y Gustavo Morales

Las empresas privadas, las entidades sin fines de lucro y las familias juegan papeles importantes en la provisión de servicios sociales. Las organizaciones internacionales, tales como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), toman en cuenta la responsabilidad social de las empresas como parte de sus estrategias para resolver problemas sociales globales². A pesar del papel que juegan las empresas en la provisión de servicios sociales, la mayor parte de la literatura especializada en el bienestar social se centra tan solo en el Estado. El debate en torno de la participación privada en los asuntos públicos está lejos de estar resuelto.

Este capítulo analiza la capacidad de las fundaciones empresariales para lograr un impacto positivo en el mejoramiento del bienestar social; se sostiene que esta capacidad depende de la creación de espacios públicos de deliberación democrática desde los cuales los ciudadanos puedan exigir sus derechos sociales. La necesidad de crear espacios públicos para la deliberación democrática vuelve imperativo el estudio de las contribuciones privadas, dado que la participación cívica conduce al progreso de las causas sociales. La esfera pública es una forma de solidaridad, y es desde esta esfera que se orienta la política pública (Calhoun 2002: 287). La esfera pública –en oposición a la privada– debe servir como un criterio para evaluar el potencial para el cambio social, tal como se detalla en la primera parte de este capítulo. Luego, el capítulo pasa a dar una mirada a la forma en que se aplica este concepto en el caso de las fundaciones empresariales colombianas, donde su participación en cuestiones sociales ha ido creciendo desde hace mucho tiempo. Las altas tasas de exclusión de los servicios sociales, la desigualdad rampante y la violencia presente en Colombia hacen que la demanda por la participación pública constituya una tarea apremiante. Las fundaciones empresariales colombianas no se han aislado de este

¹ Agradecemos a la Fundación Ford por el apoyo para la investigación en Colombia, y a una subvención SSRCH (Canadá). Este artículo se ha beneficiado de los comentarios de Anthony D. Tillet, Cynthia Sanborn y Rodrigo Villar. Agradecemos también a Elvia Caro, Juan Carlos Jaramillo y Carmenza Saldías, quienes participaron de la investigación en Colombia.

² El Global Compact fue lanzado en la sede de la ONU, en Nueva York, el 26 de julio del 2000. Las empresas participantes adoptaron principios de buena conducta en los campos de los derechos humanos, las normas laborales y el medioambiente.

proceso de involucramiento cívico, tal como se refleja en su participación en las iniciativas de paz, los programas de reforma social y la supervisión de las instituciones estatales y políticas. De este modo, los actores privados están contribuyendo a la formación de una esfera pública de compromiso cívico. No obstante, existe el riesgo de que esta participación pueda llegar a privatizarse, tal como se ilustra mediante el análisis de los diferentes modos de intervención privada en los asuntos sociales.

LA ESFERA PÚBLICA, LA DEMOCRACIA Y LA CUESTIÓN SOCIAL

Las preocupaciones sociales no pueden ser definidas estableciendo fronteras claras entre lo privado y lo público. Lo ‘social’ oscila estratégicamente entre lo político y lo económico, y entre los sectores público y privado. Esta ubicuidad permite que lo social entrelace y conecte de diverso modo las lógicas privadas y públicas, transformando sus fronteras en este proceso.

La habilidad de lo social para moverse entre los sectores público y privado nos ayuda, a su vez, a comprender el peculiar carácter de las democracias latinoamericanas. Uno de los problemas, tal como Guillermo O’Donnell señala, es la privatización de las preocupaciones sociales, como se manifiesta en la práctica del clientelismo (1996: 40). Un segundo problema vinculado es la presencia de la ‘ciudadanía de baja intensidad’, que se refiere tanto al gran porcentaje de la población que carece de derechos y protecciones sociales básicas, como a la ausencia de derechos civiles básicos, especialmente la falta de protección legal (O’Donnell 2001: 601). Sin derechos políticos y civiles, «las políticas contra la pobreza y la desigualdad seguirán siendo capturadas y distorsionadas por prácticas arraigadas de clientelismo y paternalismo» (Ibíd.: 608). Organizaciones internacionales, tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2000: 17), han identificado que una ciudadanía fortalecida –la participación efectiva de los actores sociales– es clave para el mejoramiento de las condiciones sociales. Los ciudadanos no solo son receptores de servicios sociales, son también participantes de la vida colectiva desde donde ejercen el control sobre los gobiernos y dirigen propuestas para el cambio social.

Este capítulo emplea el doble significado del concepto ‘público’ propuesto por Hannah Arendt (1998). Uno se refiere a la transparencia: «Todo lo que aparece en la esfera pública puede ser visto y escuchado por cualquiera, y cuenta con la publicidad más amplia posible» (Ibíd.: 57-58). El otro se refiere a la esfera pública en tanto escenario para la construcción del mundo (Warner 2002: 59). Ella percibe este proceso como la construcción de un mundo «común para todos nosotros, y diferenciado del lugar que poseemos en términos privados dentro de él». Para Arendt, un mundo común no significa uno en el que la gente constituya una unidad; por el contrario, ella aboga por un concepto pluralista de la esfera pública, basado «en la presencia simultánea de múltiples perspectivas y aspectos en los

que el mundo común se presenta a sí mismo y para el cual nunca se puede diseñar una medida o denominador común» (1998: 57).

El carácter público de las prácticas sociales no se deriva del lugar en el que se ubican, es decir, según si pertenecen a las instituciones públicas o privadas. Lo público es un modo de intervención que se caracteriza por su rol político de mediación, no solo entre los ciudadanos y el Estado, sino también al interior de la propia sociedad. Lo público es un espacio 'inter-medio', que tanto separa como une a los individuos. Según Arendt, «el mundo, como cualquier inter-medio, relaciona y separa a los hombres al mismo tiempo» (1998: 52). Ella sostiene que los individuos son movilizados alrededor de un mundo compartido, manteniendo al mismo tiempo su pluralidad. Todo lo que suprime la movilización en torno de un interés compartido, inter-medio, suprime lo público. Por ejemplo, la caridad suprime la mediación entre la gente. Así, la caridad no puede crear un espacio público «propio» porque su propia naturaleza es de carácter no-político, no-público. La supresión de la distancia también se aplica a prácticas tales como el clientelismo o el nepotismo. Estas prácticas involucran el intercambio de favores, y son de naturaleza privada antes que pública.

Esta visión pluralista de lo público también cuestiona las prácticas tales como el populismo y el corporativismo. Visiones orgánicas de la sociedad, basadas en representaciones biológicas u holísticas, suprimen la política porque ellas «perciben una multitud –la pluralidad factual de una nación o un pueblo o una sociedad– en la imagen de un cuerpo sobrenatural conducido por una 'voluntad general' irresistible, sobrehumana» (Arendt 1963: 54). La idea de una voluntad unificada e indivisible ahoga el intercambio de opiniones y los eventuales acuerdos entre ellas (Ibíd.: 71). Las contribuciones a la esfera pública deben darse a través de la diversidad de opiniones y del debate. Esta perspectiva también cuestiona las prácticas comunitarias o paternalistas donde los miembros son representados como una familia; desde el punto de vista de Arendt, en la esfera pública coexisten innumerables perspectivas sin un denominador común (1998: 57).

Este concepto de lo público nos ayuda a comprender cómo es que lo social puede ser articulado con las esferas pública o privada. El campo de las necesidades no es político *per se*, sin desestimar la posibilidad de convertirlas en un asunto político. Tal como sostiene Warner, «las condiciones de género y las necesidades no pueden ser tratadas simplemente como las necesidades dadas del cuerpo que trabaja, sino como la ocasión para formar públicos, elaborar mundos comunes» (2002: 61).

Por tanto, la pregunta de si las fundaciones empresariales pueden contribuir a la formación de la esfera pública es evaluada según ellas:

- Sometan su acción al escrutinio público.

- Contribuyan a la expansión de las posibilidades de formación individual o grupal de un modo que estos individuos o grupos incrementen su capacidad de demandar derechos civiles y sociales.
- Amplíen el espacio para la oposición y la negociación entre públicos que compiten entre sí, y con el Estado.
- Influyan en las prácticas estatales o empresariales en pro de la expansión de los derechos sociales.
- Creen redes de solidaridad antes que relaciones particulares inspiradas en favores o el clientelismo.

Siguiendo estos criterios, analizaremos tres diferentes modos filantrópicos de intervención: ayuda a los pobres, apoyo para el desarrollo y gobernanza pública. Si bien estos modos de intervención se originaron en diferentes coyunturas históricas, ello no significa que uno sustituya al otro –ellos coexisten–.

LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS A LOS SERVICIOS SOCIALES EN COLOMBIA

La magnitud de la participación privada en los asuntos sociales es algo que todavía no ha sido estudiado en términos comparativos en la región latinoamericana. Los mejores esfuerzos son los estudios de la Johns Hopkins University acerca del tercer sector³, y el estudio de la Fundación Ford acerca de la filantropía⁴. Según los resultados del estudio de Johns Hopkins, América Latina no cuenta con una fuerte tradición de entidades sin fines de lucro en comparación con los países europeos o norteamericanos⁵. En América Latina, las fuentes de ingresos más importantes para las entidades sin ánimo de lucro son autogeneradas, en gran medida mediante contribuciones y la venta de servicios. Estos dos renglones dan cuenta del 74% del total de ingresos de estas organizaciones, en comparación con el 49,3% en el caso de los países industrializados (Villar 2001: 108). En términos de donaciones privadas procedentes de fundaciones o individuos, Colombia ostenta el porcentaje más alto (14,9% del total de los ingresos de las organizaciones sin fines de lucro, en comparación con el Perú (12,9%), Brasil (10,7%) y Argentina (7,5%) (Ibíd.: 109).

³ El estudio compara las organizaciones sin fines de lucro de 21 países. Cinco países latinoamericanos formaron parte de este estudio: Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú.

⁴ El estudio de la Fundación Ford incluyó a cuatro países: Argentina, Chile, Colombia y Perú. Este capítulo forma parte de esta comparación.

⁵ Según el estudio de la Johns Hopkins University (Salamon *et al.* 1999: 6), la media de empleo en el tercer sector es de 4,8%, con países como Holanda con un empleo de 12,5%, e Irlanda con 11,5%. Argentina emplea a 3,7%, Perú y Colombia a 2,4%, y Brasil a 2,2%.

Este resultado es consistente con la fuerte tradición filantrópica colombiana, una de las más antiguas en la región latinoamericana. La filantropía acompañó el proceso de industrialización de Colombia a inicios del siglo XX, cuando los empresarios guiados por un sentido paternalista crearon formas locales de capitalismo benefactor (Farnsworth-Alvear 2000, Arango 1992). Tal como documenta Farnsworth-Alvear, las empresas se proyectaban a sí mismas como familias en las que los trabajadores eran considerados como niños y los empleadores como sus protectores (2000: 149). Por ejemplo, las mujeres conformaban la mayoría de la fuerza laboral textil, y su protección incluía salvaguardas contra los peligros sexuales. En efecto, en algunas fábricas, la virginidad era una condición para la contratación de mujeres jóvenes (Ibíd.: 148). El paternalismo incluyó la protección de los trabajadores contra el comunismo mediante la provisión de beneficios materiales, incluidos el seguro médico, la vivienda, las escuelas fabriles y los bonos por el costo de vida (Ibíd.: 149).

Las organizaciones religiosas también crearon sus propias instituciones filantrópicas. Una de las más grandes fundaciones empresariales colombianas, la Fundación Social, por ejemplo, fue creada en 1911 por el jesuita español José María Campoamor como el Círculo de Trabajadores La Obra y la Cooperativa del Círculo de Trabajadores. Los grupos se centraron en educar a los niños pobres en los principios de la religión católica, así como en la educación básica. Un grupo de mujeres, conocidas como *Las Marías*, fueron capacitadas para enseñar a los niños en la *Granja*, una institución del Círculo. Apodadas como las 'monjas sin hábitos' por el Padre Campoamor, estas mujeres trabajaron en tareas de impresión o como vendedoras u oficinistas del banco por un pago simbólico, realizando su trabajo virtualmente gratis⁶.

Durante la primera mitad del siglo XX, los servicios de salud también dependieron principalmente de las contribuciones privadas, convirtiendo al Estado en el receptor de las iniciativas privadas y filantrópicas (Abel 1996: 15). Tanto la Iglesia como los filántropos individuales se centraron en los hospitales para realizar sus actividades filantrópicas (Ibíd.: 65). No existió un sistema nacional de seguridad social hasta 1946, cuando fue creado el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). Los empleadores no reaccionaron de una manera uniforme ante la creación del ICSS; por ejemplo, 36 empresas, incluidas las grandes empresas textiles, pidieron no ser incluidas en el ICSS. La Asociación Nacional de Industriales (ANDI) se quejó de que el ICSS demandaba más de lo que podía dar la industria nacional (Abel 1987: 281, Safford y Palacios 2002: 321). Tres décadas después de su creación, la cobertura del ICSS era todavía muy baja; alcanzaba a tan solo el 15% de la población (López de Rodríguez 1980: 164).

⁶ Acerca de la historia de La Obra, véase Manuel Briceño Jáuregui (1997), María Casas (1995), Rocío Londoño y Gabriel Restrepo (1995), y Elvia Caro (1999).

Si bien las asociaciones privadas se opusieron a la seguridad social auspiciada por el Estado, ellas proveían activamente servicios sociales a sus miembros. En 1954, la ANDI creó el primer sistema privado de seguro para los miembros de sus familias (*Cajas de Compensación Familiar*, o sociedades de beneficencia dedicadas a distribuir subsidios a las familias), Comfama. Tres años más tarde, el gobierno militar dispuso la obligatoriedad de la creación de las *Cajas* (sociedades de beneficencia) como un mecanismo para distribuir los subsidios. En 1991, 67 *Cajas* proveían servicios de salud, educación, vivienda y recreación a una parte significativa de la población (Villar 2001: 78).

Otro ejemplo de participación privada en asuntos públicos es la Federación Nacional de Cafetaleros de Colombia (FNC), un grupo de interés muy poderoso. Creada en 1927, la Federación se convirtió en un «co-gobierno con respecto a los asuntos que afectaban al café» (Safford y Palacios 2002: 270). Hacia 1980, la Federación comercializaba el 95% de las exportaciones de café del país, pero su importancia iba más allá de los intereses comerciales. Además de negociar los acuerdos internacionales relativos al café, negociaba también con el gobierno acerca de temas fiscales tan amplios como las políticas tributarias, monetarias y de tasa de cambio. La Federación se dedicaba también a satisfacer las necesidades sociales, compartiendo con el Estado la responsabilidad de la construcción de escuelas, puestos de salud y carreteras en las zonas cafetaleras (Ibíd.: 271). Sin embargo, mientras que los grandes productores de café y el Estado construían una confianza mutua para influir en la política económica, los pequeños productores de café estaban sujetos a sistemas de patronazgo empleados para ejercer el poder y el control. Por tanto, podría decirse que la relación entre los grandes productores y el Estado era una de tipo horizontal, mientras que la relación entre ellos y los pequeños productores era una de tipo vertical (Thorp y Durand 1997: 222). Más aún, los gerentes de la FNC no cabildeaban sobre cuestiones sociales con el mismo grado de eficiencia con el que buscaban políticas económicas favorables (Ibíd.: 235).

LAS FUNDACIONES EMPRESARIALES

Las fundaciones empresariales aparecieron por primera vez en la década de 1960. Tienen el carácter legal de una fundación y son creadas y financiadas por una empresa privada. La legislación colombiana define una fundación como una entidad legal cuyo propósito es lograr el bien público; para garantizar tal objetivo común, los donantes contribuyen con bienes materiales. Antes que ser asociaciones de personas, las fundaciones están compuestas por bienes materiales vinculados a un objetivo común. En el caso de la filantropía empresarial, la fundación se origina en activos donados por una empresa o por un empresario o en una porción de las ganancias empresariales destinadas a financiar la fundación. Las fundaciones filantrópicas están reguladas por un sistema especial de tributación⁷.

⁷ Una vez que se definen los activos de la fundación, los donantes renuncian a estos activos y a las utilidades producidas por la fundación.

Ya sea que se emplee una escala para medir las contribuciones económicas de las fundaciones empresariales, o se tome en cuenta la diversidad de respuestas a las cuestiones sociales, Colombia es un caso excepcional en la región. En 1997, 94 fundaciones empresariales, con casi 1.000 millones de dólares en activos, representaban el 1% del PIB colombiano, y el 5% del total de los gastos públicos⁸. En Argentina, un país con un PIB tres veces más grande que el colombiano, existen 200 fundaciones empresariales, la mayor parte de ellas creadas en los últimos 20 años (Luna 2001: 7). México y Brasil no cuentan con un número importante de fundaciones empresariales (Roitter 1996: 41). En el Perú solo 10 de 127 fundaciones son fundaciones empresariales (Portocarrero *et al.* 2000: 97).

Una alta proporción de los recursos está concentrada en las fundaciones colombianas más grandes, donde las 10 principales dan cuenta del 97,7% del total de activos de las fundaciones. Muchas de las fundaciones están altamente institucionalizadas y son heterogéneas, y el 60% de ellas cuentan con 15 o más años de existencia. Sus activos se encuentran en el rango de US\$90.000 a US\$360 millones. La mayoría de ellas concentra sus actividades en el sector social, y sus ingresos equivalen al 2,5% de los gastos sociales de Colombia.

Las fundaciones crean una variada y complementaria red entre las actividades filantrópicas y comerciales, aportando beneficios económicos y sociales tanto a las fundaciones como a las empresas. Uno no puede caracterizar este tipo de filantropía como encargada simplemente de favorecer los intereses privados, o como guiada tan solo por principios públicos. La filantropía empresarial es una buena estrategia de posicionamiento puesto que los consumidores prefieren a las empresas con una imagen amigable, humana. La identificación de una empresa particular con una causa noble o una actividad altruista, brinda a la empresa un beneficio importante en términos de su imagen ante los consumidores. La revista *Dinero* (1998) y la firma Invamer Gallup realizaron una encuesta a 301 empresarios colombianos de las ciudades más grandes. Esta encuesta confirma que las empresas que lograban más admiración eran aquellas que tenían fundaciones. Las tres mejor calificadas fueron Bavaria, Carvajal y Éxito, las cuales cuentan con su respectiva empresa filantrópica. Sin embargo, lo que es más interesante es la inclusión de la variable *compromiso con la comunidad* –al lado de las más tradicionales de gerencia, innovación, calidad del producto y capacidad para atraer y mantener al personal– para evaluar el desempeño de los empresarios y de sus empresas. A su vez, las fundaciones pueden emplear los recursos provenientes de estas actividades comerciales y/o donaciones de la empresa matriz, dependiendo así de una situación económica favorable para alcanzar sus objetivos sociales.

⁸ La información empírica fue recopilada para un proyecto financiado por la Fundación Ford. Los resultados aparecen en Rojas y Morales (1999).

Por último, en tanto dividendo social, no se puede descartar la posibilidad de que las fundaciones empresariales ayuden a que los empresarios salgan de su aislamiento en la esfera económica, creando una mayor sensación de identificación social. Enfrentada a mayores niveles de inseguridad e incertidumbre, la filantropía se convierte en un instrumento de articulación social que permite que una empresa garantice el desarrollo sostenido de sus negocios. Las fundaciones son extensiones de las empresas; con el fin de establecer vínculos con la comunidad, usualmente adoptan el apellido familiar o el nombre de la empresa matriz.

Esta concepción híbrida de la filantropía, que no es ni pública ni privada, ayuda a explicar la evolución y el rápido crecimiento de las fundaciones empresariales en Colombia. De un lado, las fundaciones comparten con las organizaciones no gubernamentales (ONG) los beneficios de ser una organización sin fines de lucro que busca el bien público. No obstante, a diferencia de las ONG tradicionales, las fundaciones pueden alcanzar sus objetivos mediante activos que garantizan el logro de sus misiones. Durante la década de 1970, el concepto de fundación cambió ligeramente con un nuevo énfasis en la capacidad de recaudar recursos, antes que en los activos iniciales de una fundación. Los activos de las fundaciones, luego de este cambio de requisitos para el establecimiento de fundaciones, llegan a solo el 9% del total de sus activos, lo que refleja el cambio de concepción y explica posiblemente la sostenibilidad de las fundaciones.

El carácter híbrido de las fundaciones también puede dar cuenta del tamaño del sector de fundaciones empresariales en Colombia a través de la temprana distinción en la legislación de las nociones de 'sin fines de lucro' y 'beneficio'. Una organización sin fines de lucro es una que no distribuye sus ganancias entre sus miembros. La legislación colombiana distinguió entre *lucro* y *beneficio*; por lo tanto, las organizaciones sin fines de lucro podían realizar actividades comerciales generando beneficios para el desarrollo social. Lo que se ha denominado recientemente como «nuevo emprendimiento social» (Draimin 2001) era algo que se estaba dando en Colombia ya en la década de 1960. El caso de la fundación FES es quizá el mejor ejemplo. Creada en 1964, FES se desarrolló como una institución universitaria creada por 12 personas que aportaron menos de 300 dólares cada una. Convertida en la más grande institución de intermediación financiera de Colombia, FES promovió la filantropía otorgando apoyo financiero a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a través de un mecanismo de financiación especial conocido como Fondo Permanente de Contrapartida. Desde su origen, la fundación ha reunido donaciones equivalentes a US\$55 millones.

Dado que las fundaciones empresariales están más cerca del mundo empresarial, ellas han asumido una posición de liderazgo en el auspicio de programas de desarrollo económico como los dirigidos a las microempresas. Ellas son más propensas que las ONG o las organizaciones comunitarias a asumir un rol empresarial, como puede verse en los casos de

FES y la Fundación Social. Este tipo de fundación es conocida como *fundación propietaria* debido a que la fundación es dueña de la empresa. Para 1997, la Fundación Social era dueña de 19 empresas en los sectores de construcción, seguros, banca, arrendamiento y comunicaciones; y empleaba a 10.000 personas y manejaba activos de US\$3.500 millones (Fundación Social 1998a: 11).

Debe tomarse en cuenta también el impacto del crecimiento económico en las fundaciones empresariales. A diferencia de la mayoría de países de la región, Colombia ha gozado de una tasa positiva de crecimiento económico desde la década de 1930. Incluso durante la denominada 'década perdida' de los años 1980, los indicadores de crecimiento colombianos fueron positivos. No obstante, una reducción en la actividad económica durante la segunda mitad de la década de 1990 tuvo un profundo impacto sobre las fundaciones empresariales. En 1999, las más grandes fundaciones empresariales encararon un período de crisis; algunas de ellas llegaron a desaparecer o subsistieron mínimamente. En efecto, en junio de 1999, la situación económica obligó al gobierno colombiano a declarar a la FES como una entidad 'oficial' para salvaguardar la existencia de la organización. La Fundación Social también padeció la crisis, llegó a reducir sus programas sociales en un 70%. Algunas fundaciones pequeñas se vieron obligadas a cerrar como consecuencia del inestable ambiente económico.

RESPUESTAS PÚBLICAS/PRIVADAS A LAS PREOCUPACIONES SOCIALES

Los contextos sociopolíticos dan forma a las respuestas que las fundaciones filantrópicas brindan a las preocupaciones sociales; así también lo hace la interacción entre las esferas privada y pública. En esta sección distinguimos tres modos de intervención dentro de las prácticas filantrópicas –ayuda a los pobres, desarrollo y gobernanza pública–. Los tres articulan la lógica público/privado de manera diferente. La primera, ayuda a los pobres, funciona bajo los principios que Arendt caracteriza como una esfera privada de gobierno: se centra en las necesidades de la población y es exclusiva en su orientación puesto que solo atiende a los miembros de la pequeña comunidad que vive en los alrededores de la empresa. La segunda, y como respuesta a la creciente pobreza de la década de 1980, la intervención orientada al desarrollo, se extendió más allá de la mera ayuda al abrir un espacio público. Este modelo pretende establecer una relación con el Estado, ampliando el espacio de deliberación para incluir a un público más amplio y para convertir a los beneficiarios en sujetos con capacidad de negociación. Por último, en el contexto del conflicto armado de la década de 1990 y de la reforma constitucional de 1991, emergió una estrategia de 'gobernanza pública'. Hoy en día un pequeño número de fundaciones ha ampliado su campo de acción hacia el Estado y la sociedad como sus metas de intervención. Si bien diferentes modos de intervención están asociados con distintos períodos de la historia colombiana, hoy en día coexisten los tres modos de intervención. En efecto, una misma fundación

puede combinar diferentes modos de intervención. El propósito de la siguiente sección es identificar los factores que conducen a estos diferentes modos, así como los límites y el potencial para crear un espacio de deliberación desde donde se puedan impulsar los derechos sociales.

LA AYUDA A LOS POBRES

A inicios de la década de 1960, Colombia se encontraba superando un período de intenso conflicto (1948–1956), usualmente conocido como *La Violencia*. La década de 1960 fue un período de intensa movilización de los sindicatos⁹ y de protesta social, con el sector privado involucrado activamente en la creación de grupos de interés especializados¹⁰. Las fundaciones empresariales más importantes fueron creadas en la década de 1960. Un Estado debilitado y una fuerte división siguiendo líneas partidarias brindaron al empresariado la oportunidad de ejercer un papel más activo en los asuntos sociales. La estrategia empresarial se centraba en aliviar las necesidades de los pobres, buscando, por ejemplo, identificar ‘necesitados’ que viviesen cerca de la fábrica, y eran los dueños quienes decidían quiénes satisfacían estos criterios. Esta estrategia de intervención se refleja en la siguiente declaración del director de la Fundación Santo Domingo, conocida en ese entonces como la Fundación Barranquilla:

La Fundación fue creada con un criterio filantrópico principal: ayudar a los más pobres. Para ayudarlos, uno tenía que empezar con la educación. La Fundación Barranquilla, porque así era llamada en ese entonces, pasó a participar en programas dirigidos hacia la educación de los más desesperados en Barranquilla, obviamente, porque era en Barranquilla donde se ubicaba la empresa en ese momento¹¹.

La filantropía es vista como una continuación de la comunidad cristiana bajo el principio de que el prójimo es nuestro próximo (Castel 1995: 42). La representación predominante fue la de una familia extensa conformada por los pobres y los dueños de la fábrica: «La Fundación Barranquilla está siempre presente en los programas cívico-sociales de Barranquilla, en tanto sede de la fundación, como cabeza de la familia de Santo Domingo»¹².

El vecindario conecta a la fábrica con los pobres. La fábrica –en un sentido más amplio, la localidad– es el espacio que permitió articular esa conexión con un sentimiento de perte-

⁹ Entre los años 1959 y 1965, el número de personas afiliadas a sindicatos creció de 250.000 a 700.000 (Safford y Palacios 2002: 327).

¹⁰ El número de grupos de interés se duplicó entre 1960 y 1980, y el número de asociaciones profesionales creció cinco veces (Villar 2001: 76).

¹¹ Entrevista con Marciano Puche, Director de la Fundación Mario Santo Domingo, Barranquilla, 20 de enero de 1999.

¹² *Ibidem*.

nencia entre todas las partes. Barranquilla es el lugar donde se encuentra la empresa Bavaria¹³, la cuna de la familia Santo Domingo, y hogar de los pobres. En esta confluencia de significados es posible buscar el bien común. Mediante la recreación de un contrato social implícito, que une a los miembros de la comunidad sobre la base del territorio, se disminuye el riesgo de la no-afiliación.

Por sobre todo, las fundaciones empresariales buscaron brindar asistencia social a los obreros y a sus familias, considerados los más vulnerables dentro de sus grupos objetivo. El director de la Fundación Corona recuerda:

Durante la primera fase (1963–1988), la fundación estaba casi exclusivamente dirigida hacia el interior de Corona, en el sentido que casi la totalidad de sus programas estaban orientados al bienestar de las familias de los trabajadores, a las áreas donde se encontraban las fábricas Corona, que siempre eran pequeños pueblos –tal como Madrid, en Cundinamarca–; siempre eran muy importantes para el pueblo. La Fundación administraba becas para los hijos de los empleados, créditos universitarios, programas de bienestar familiar, tales como programas de educación para madres sobre la lactancia materna, de todo, desde la leche materna a cómo tratar los accidentes en el hogar, hasta el amor a la bandera, literalmente¹⁴.

Las fundaciones empresariales fueron establecidas en áreas consideradas propensas a la influencia comunista y a la rebelión social. Este es el caso de Cali, el destino de muchos desplazados por *La Violencia* y lugar de las huelgas de trabajadores –como la huelga de las refinerías de azúcar en 1959–. En Cali, la Fundación Carvajal se estableció en 1961 como un «instrumento de justicia social y caridad cristiana» (Valencia Llano 1999: 15). Cali fue también la sede de la Fundación FES –creada en 1964–.

La década de 1960 fue testigo de la modernización de las fábricas, cuando los principios de gerencia de Taylor reemplazaron a formas anteriores de control y disciplina. En la industria textil, los hombres reemplazaron a las obreras como parte del proceso de modernización¹⁵. Como consecuencia de estos cambios, las actitudes filantrópicas de los empleadores también evolucionaron. Los trabajadores varones empezaron a recibir beneficios tales como subsidios para la construcción de viviendas y visitas de los trabajadores sociales a los postulantes a puestos de trabajo y a los propietarios de casas; las mujeres fueron consideradas dependientes de los varones, y se les brindó programas tales como clases de bordado, cocina, costura y danzas folclóricas (Farnsworth-Alvear 2000: 225).

¹³ Bavaria, una empresa cervecera y sede de la Fundación Mario Santo Domingo, es el mayor conglomerado económico de Colombia. El conglomerado es dueño de 87 empresas en los campos de las bebidas, transporte aéreo, seguros, comunicación y finanzas.

¹⁴ Entrevista con Guillermo Carvajalino, director de la Fundación Corona, octubre 1998.

¹⁵ En la década de 1920, tres cuartos de la fuerza laboral de la industria textil eran mujeres. En la década de 1970 esta proporción se había reducido a 35% (Farnsworth-Alvear 2000: 6).

Un proceso similar de modernización tuvo lugar dentro de la Fundación Social. Esta clausuró sus escuelas primarias para niños pobres, argumentando que el Estado tenía la responsabilidad del sistema escolar. En cambio, creó el Instituto Nacional del Círculo de Trabajadores con un fin político: capacitar a jóvenes líderes provenientes del sindicato católico, las cooperativas y las Juntas de Acción Comunal (comités de acción comunal auspiciados por el gobierno) a partir de la creencia¹⁶ de que el «comunismo no prosperaría donde los líderes fuesen conscientes de sus derechos». La creación en 1964 de Projuventud y de Jóvenes Trabajadores de Colombia (JTC) refleja el giro hacia los líderes jóvenes como población objetivo. *Las Marías*, conformadas por 160 voluntarias en 1960, fueron reemplazadas por maestras especializadas, aunque no sin antes oír la protesta de aquellas.

En resumen, la ayuda a los pobres se caracteriza por una relación de tutelaje entre el dueño y los trabajadores, antes que por la apertura de un espacio público para la deliberación democrática. La representación de la fábrica como una familia grande fue vista como herramienta para la rehabilitación moral y estuvo motivada por el paternalismo y el temor al comunismo.

LA FILANTROPÍA PARA EL DESARROLLO

Durante la década de 1980, la tasa de latinoamericanos que vivían por debajo de la línea de pobreza aumentó desde el 35% hasta el 41%. La tasa de los que vivían en extrema pobreza se elevó del 15% al 18% (ECLAC 1997: 28). Hacia 1992, cerca de 18 millones de personas en Colombia, el 54% de la población, se encontraba viviendo en situación de pobreza medida en términos del ingreso, 6,8 millones (21%) vivían en un nivel crítico de pobreza (Fresneda 1995: 62). Durante la crisis económica de la década de 1980, en América Latina se pusieron en marcha procesos de apertura económica y programas de ajuste estructural. Si bien los programas de ajuste estructural estaban dirigidos principalmente a reducir el déficit fiscal y a alcanzar la estabilidad macroeconómica, tuvieron también un profundo impacto en los procesos de cambio social en general y, más específicamente, en el rol que juegan las entidades sin fines de lucro con respecto a la responsabilidad social. Las presiones para disminuir los gastos públicos mediante la eliminación de los subsidios y el cobro de los servicios sociales debilitaron enormemente la protección social. Es más, el ajuste estructural requirió que el Estado delegara sus responsabilidades sociales en el sector privado.

Diversos estudios han documentado las soluciones comunitarias para proveer de servicios tales como salud, nutrición y cuidado de la niñez. Esto es evidente en lugares como Lima,

¹⁶ Citado en *Ibidem*.

con un estimado de 1.200 cocinas comunitarias, y en Santiago de Chile, con sus 1.383 pequeños talleres de producción y organizaciones económicas de base, como también muchos otros casos a través de toda América Latina.

Junto con el gobierno y otras OSC, las fundaciones empezaron a participar de la planificación, cofinanciación y colaboración de proyectos dirigidos a incluir a los excluidos y los vulnerables, dejando de lado su antiguo rol más simple de 'donantes' o 'realizadores de trabajos sociales' del anterior modelo asistencial. El desafío era crear un modelo de intervención social que permitiese a los marginados de la sociedad convertirse en partícipes de su propio desarrollo. El modelo desarrollista se diferencia del modelo asistencial en que crea un espacio en el cual la población apoyada forma parte de una red más amplia, antes que tan solo de una relación benefactor-beneficiario. El orientar los programas hacia las masas atenúa el nexo moral entre el benefactor y el beneficiario, si bien solo en cierta medida en un número importante de casos. El/la filántropo/a todavía se mantiene como un modelo de socialización: las acciones de una persona permiten que el *bien* llegue al desamparado. En contraste con la naturaleza privada del modelo asistencial, con su lazo de dependencia entre los actores, el modelo desarrollista se basa generalmente en la apropiación de tecnologías para ayudar a las poblaciones vulnerables a impulsar sus propios procesos de negociación y manejo de su proceso de desarrollo. Por tanto, las fundaciones llegaron a ser activas en áreas tales como desarrollo comunitario y desarrollo participativo, y en la generación de ingresos. Esta última da cuenta de la mitad de la inversión de las fundaciones. Los programas de microempresas buscan introducir a los trabajadores independientes, los asalariados y a sus familiares dentro de la lógica capitalista: prudencia, cálculo racional, acceso al crédito, hábitos de ahorro, inversiones y competitividad.

En el contexto de una estrategia de desarrollo, el donante y el beneficiario se relacionan a través de la localidad brindando un rol para la participación local y la negociación, antes que mediante la hipotética estructura familiar. Por ejemplo, la Fundación Social desarrolló su Programa de Desarrollo Local Integral que busca «la consolidación de los pobres como sujetos sociales». La metodología incluye una dimensión política que permite a los beneficiarios negociar sus proyectos con las autoridades locales. El Programa de Desarrollo para Mujeres Jefes de Hogar, creado por FES en 1988 con el apoyo de la Fundación Ford, constituye otro ejemplo de una intervención desarrollista. El programa incluye el otorgamiento de créditos a microempresas, la capacitación, el desarrollo personal y la orientación de servicios sociales. En 1995, este programa se había extendido a 24 ciudades a través de todo Colombia con la participación de 26 ONG.

Bajo el modelo desarrollista, la población objetivo es ampliada e incluye nuevos criterios en el proceso de selección. Categorías como 'trabajador informal' son añadidas a las categorías tradicionales de proximidad geográfica, incapacidad para el trabajo o relaciones familiares. La Fundación Social y las organizaciones de mentalidad similar combinaron

parámetros tales como la exclusión económica (línea de pobreza, carencia de servicios básicos y dependencia económica), marginación política (ausencia de capacidad para organizarse o interrelacionarse) y parámetros culturales para seleccionar a las poblaciones objetivo. Los programas como aquel para las jefas de hogar constituyen una ruptura con los esquemas tradicionales de trabajo con mujeres pobres, pues reivindica a las mujeres como miembros activos de la sociedad y como actoras económicas (microempresarias, asalariadas) que generan ingresos e impulsan el desarrollo económico. Este programa tiene un objetivo económico dentro de un modelo innovador destinado a mejorar la productividad económica de las mujeres e incorpora importantes elementos de igualdad/equidad de género, autorreconocimiento y de creación de redes sociales y políticas entre mujeres.

Los criterios de asistencia tradicional son sustituidos por aquellos que permiten que los pobres sean definidos según sus potenciales como participantes activos de su propio desarrollo. Para la Fundación Social, el potencial para estimular un proceso de desarrollo en la región donde viven los participantes es un factor para la selección, al igual que los criterios de pobreza y exclusión. De la misma manera, la incorporación de una dimensión económica en la diferencia de género es traducida en un elemento que funciona a favor del empoderamiento de las mujeres.

El modelo desarrollista percibe la relación beneficiario-fundación como un vínculo transitorio de aprendizaje mientras el beneficiario aprende, se desarrolla y crece. El modelo intenta crear las condiciones a través de las cuales las poblaciones vulnerables puedan salir de sus condiciones de aislamiento y sumergirse en la institucionalización del Estado y la economía nacional. Por lo general, estas comunidades forman parte de los planes de desarrollo municipales o son introducidas en el sistema bancario, por ejemplo.

El modelo desarrollista define también de manera diferente la relación entre la fundación empresarial y el Estado. Las fundaciones guían al Estado hacia la transformación social, y el Estado se ha convertido en un socio crucial para alcanzar esta transformación. La Fundación Carvajal brinda un ejemplo de esta nueva relación. La fundación cabildeó ante el gobierno colombiano para adoptar el Plan Nacional de Desarrollo Microempresarial (PNDM), el cual cofinancia centros de capacitación que apoyan a los microempresarios mediante actividades de crédito y marketing. El PNDM lanzó una corporación privada, la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa, que busca fortalecer los proyectos microempresariales y distribuir los recursos económicos. La implementación del Plan es llevada a cabo principalmente por el sector privado, especialmente por las fundaciones empresariales. Al momento de su aprobación, el PNDM contaba con un financiamiento de US\$7 millones del Banco Interamericano de Desarrollo, y de US\$3 millones provenientes de recursos nacionales. En 1990 estos recursos se duplicaron. Actualmente, existen dos millones de microempresas, las cuales contribuyen con el 25% del PIB. El PNDM otorgó a las fundaciones empresariales la capacidad de apalancar recursos financieros, dado que el

gobierno cofinanció la mitad de sus proyectos. El Plan les dio a las fundaciones un mayor poder para la toma de decisiones permitiéndoles influir en la orientación y la distribución de los recursos económicos. Colombia se ha convertido en el líder de proyectos microempresariales a través de toda América Latina como resultado del modelo implementado en el PNDM.

No obstante, el modelo desarrollista ilustra también los límites de la democracia dentro de las organizaciones de la sociedad civil. Los arreglos institucionales para la implementación del PNDM estaban lejos de garantizar la participación democrática de los diferentes actores. Por el contrario, el PNDM reforzó la ventaja de las empresas, de por sí grupos poderosos, en comparación con los pequeños y medianos microempresarios. Las fundaciones empresariales están sobrerrepresentadas en los consejos de toma de decisiones y de definición de políticas que asesoran al PNDM. Ellas cuentan con la mitad de los cargos en el directorio de la Corporación Mixta encargada del desarrollo de políticas para el sector. Las fundaciones están también afiliadas a la Asociación Nacional de Fundaciones Microempresarias, una organización sin fines de lucro, que es un miembro activo del directorio de la Corporación Mixta. Existe también una sobrerrepresentación en el directorio de la Asociación, donde las fundaciones más grandes cuentan con cinco de los siete puestos. Las fundaciones tienen también la mitad de los votos en el comité técnico encargado de asignar los recursos¹⁷. Las fundaciones se opusieron a la creación de una organización de microempresarios que participara al mismo nivel que la Asociación. Tal como concluye un estudio, «el empoderamiento político no era una prioridad en la agenda de las fundaciones empresariales en su trabajo con los microempresarios» (Villar 1999).

La relación entre el Estado y la sociedad civil –representada aquí por las fundaciones empresariales– no solo levantó la cuestión de las contribuciones privadas a los fines públicos, sino también la de la contribución pública a los fines privados. Las fundaciones llegan a un importante segmento de pequeños propietarios en Colombia, contribuyendo con importantes recursos económicos. Sin embargo, las fundaciones también se benefician de los recursos del gobierno, un hecho que explica la proliferación de fundaciones dedicadas al desarrollo microempresarial. En el caso colombiano, 20 fundaciones empresariales tienen al desarrollo microempresarial como su actividad principal, y la mayoría de las fundaciones incluyen programas para los pequeños empresarios entre sus actividades. El éxito del programa puede ser explicado por su capacidad de incrementar el ingreso entre los sectores más pobres de la economía, al mismo tiempo que aumentan los vínculos entre la empresa, los pobres y la sociedad en general. Como resultado, las fundaciones empresariales están

¹⁷ Las instituciones que participan en el directorio están autorizadas a implementar proyectos financiados por la Corporación. En 1998, del total de recursos asignados por la Corporación Mixta, los miembros de la Asociación recibieron el 60% de los recursos aprobados. Siete de las fundaciones más grandes recibieron el 25% de los recursos anuales.

ganando un importante reconocimiento social. Una conocida revista (*Semana*, 3/12/2001), en una sección dedicada a la responsabilidad social, menciona el caso de la Fundación Santo Domingo, que otorgó un cuarto de millón de créditos por un valor de US\$28 millones durante los últimos 20 años, como también el de la Fundación Compartir, que ha capacitado a 103.000 microempresarios, y el de la Fundación Corona con otros 32.000. El hecho de ser identificada como una empresa con causas nobles o actividades altruistas brinda a la empresa un beneficio importante en términos de imagen frente a los consumidores. Esta admiración coincide con encuestas recientes acerca de la percepción pública de la confianza, en las que las empresas privadas superan al gobierno y los partidos políticos: en una escala de 10, las grandes empresas alcanzan 4,98; el gobierno nacional, 3,9; y los partidos políticos, 2,77. Este último puntaje supera solo al de los grupos guerrilleros y paramilitares (Sudarsky 1998).

El caso del PNDM plantea importantes interrogantes en relación con las contribuciones del gobierno a actores privados como las fundaciones, incluida la cuestión de la legitimidad del Estado. El Estado pierde la oportunidad de construir un discurso público que le permita recuperar su frágil legitimidad política, especialmente cuando una parte importante de esta legitimidad proviene de los programas sociales. Esto no significa sugerir que se detenga el apoyo del gobierno a las fundaciones empresariales. La legitimidad no es una relación de suma cero. La solución es encontrar mecanismos que reconozcan la presencia y la contribución del Estado a estos programas. Por ejemplo, no todos los estados financieros de las fundaciones empresariales están disponibles para el escrutinio público. Cuando lo están, estos estados financieros no discriminan entre las fuentes de sus fondos ni sus destinatarios, y los beneficiarios rara vez son informados del apoyo público a estos programas. Informar acerca de la naturaleza de estos fondos haría que las fundaciones sean más transparentes ante los ciudadanos en su calidad de administradoras de fondos públicos y no solo privados.

LA GOBERNANZA PÚBLICA

En la década de 1990, un pequeño número de fundaciones empresariales se diversificaron hacia nuevas áreas de intervención¹⁸. Los nuevos tópicos incluían la ampliación de la participación ciudadana en los asuntos públicos, la promoción de la supervisión de los programas de gobierno a cargo de la sociedad civil, la transferencia de conocimientos al sector social, y la facilitación del debate público entre el gobierno y los sectores privados, y también entre el gobierno y los grupos insurgentes. Diversos factores influyeron en estos

¹⁸ Los casos más claros fueron Fundación Corona, FES, Fundación Social y, en cierta medida, Restrepo Barco. Con la intensificación del conflicto en el año 2000, esta tendencia se está incrementando, tal como se explicará más adelante.

cambios. El énfasis puesto en la privatización y la desregulación supuso una reducción del rol del Estado en términos más generales y, en particular, una transferencia de servicios al sector privado. La privatización de las empresas estatales constituyó un aspecto crucial del Consenso de Washington.

Este ambiente abrió una ventana de oportunidad para la colaboración entre las fundaciones empresariales y el Estado, dado que el Estado contrata sus servicios. Varias nuevas leyes reflejan la delegación de la responsabilidad de los programas sociales a entes privados. La Ley de Educación 115 (1994) establece explícitamente que la educación es responsabilidad compartida de la familia, la sociedad y el Estado. El establecimiento de un mecanismo de subsidios para las familias otorgó al sector privado un incentivo para proveer servicios. Las reformas del sector salud dieron una mayor responsabilidad al sector privado tanto en la financiación como en la puesta en marcha del sistema, tal como lo establece la Ley 100 aprobada en 1993¹⁹.

La reforma más importante es la Constitución de 1991, que trata sobre temas tales como la descentralización y la desconcentración de funciones, las modificaciones en el proceso de participación de la sociedad civil en las cuestiones públicas y los nuevos sistemas de financiación de la seguridad social. La introducción de una democracia participativa dentro del orden constitucional brindó al público nuevos espacios de participación, y también hizo que el Estado fuese responsable de promover la participación de las organizaciones cívicas en las cuestiones nacionales. La Constitución fue seguida por una serie de leyes dirigidas a ampliar y consolidar la descentralización²⁰.

En medio de este contexto, la esfera pública toma un rumbo diferente. Ya no se trata de incluir a las poblaciones marginadas sin una mediación política, como en el caso del modelo de asistencia social de la década de 1960. Tampoco parece realista que los grupos vulnerables, algo más de la mitad de la población, se conviertan en actores de su propio desarrollo, tal como se intentó con el modelo desarrollista. Las cuestiones sociales en la década de 1990 han devenido en un problema de toda la sociedad, cuya solución determina el futuro del sector privado. Con frecuencia, los empresarios recurren a la máxima «una empresa saludable no puede existir en medio de una sociedad enferma», para darle una racionalidad a su participación en los asuntos públicos. Por lo tanto, el sector privado

¹⁹ De acuerdo con la Ley 100, el sistema de cuidado de la salud se divide en un régimen de subsidio para las familias pobres que reciben un subsidio de gobierno, y un régimen de contribución para las personas que pueden afrontar el pago. Las instituciones públicas y privadas se encargan de facilitar los servicios de salud (IPS). Las IPS del tercer sector (cooperativas u organizaciones comunales de administración propia) también están consideradas en la provisión de servicios bajo el régimen de subsidios.

²⁰ El Código Municipal, Ley 136 de 1994, tuvo como objetivo incrementar la participación en los gobiernos locales, así como la participación de los usuarios de los servicios públicos en los directorios de las empresas. La norma más importante es la Ley 60 de 1993, la cual regula las transferencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos municipales.

participa activamente en la elaboración de la agenda del gobierno –tal como se refleja en el documento «De la empresa a la agenda nacional» (Consejo Gremial Nacional 1998)–. Según esta agenda, la responsabilidad de la empresa no se limita al crecimiento económico y a la mayor competitividad; la empresa también debe prestar atención a la «consolidación de las democracias con una alta participación de la sociedad civil, a un Estado con instituciones eficientes y con reglas claras y estables, a los sistemas de seguridad para los ciudadanos que resuelven problemas, terrorismo, subversión y otros problemas de violencia, para así eliminar la pobreza y la marginación» (Ibíd.: 13).

Mediante estas ideas, la empresa entera es definida como socialmente responsable. Dentro de un concepto empresarial de ciudadanía y la búsqueda del bien común adquiere sentido la fundación empresarial. Según el presidente de la Fundación Corona²¹:

En 1988 Corona estableció un programa que surgió de la creencia de que un proceso de cambio tecnológico no era suficiente para encarar los procesos de globalización y apertura económica. Lo que también se necesita es cambiar la mentalidad de la gente, la cultura y la organización. Se inició un proceso de cambio planificado, el que en esencia consiste en la aplicación de los principios y prácticas de la gerencia de calidad total... Este proceso tiene cinco principios básicos. De esos cinco, el quinto es convertir a Corona en una empresa socialmente responsable, y esta es la esencia de la fundación tal como fue concebida. . . Por lo tanto, lo que hace que una organización sea efectiva, es que sea socialmente responsable.

La responsabilidad no es hacia la población vulnerable, ni con el trabajador o su familia. La sociedad deviene en el propósito y razón de ser de la fundación²²:

La responsabilidad social es como una serie de círculos concéntricos. El círculo central es el cliente donde la relación está basada en el precio, la calidad, la oportunidad y la información. El segundo círculo está formado por los miembros de la organización, sus empleados y obreros. La responsabilidad va más allá del salario justo; va hacia la realización del obrero como ser humano. El tercer nivel está formado por los accionistas y sus expectativas. Sin un retorno económico ellos abandonarán la empresa o el país. El cuarto círculo es la comunidad vecina, puesto que tenemos un impacto sobre ella. El círculo final es la sociedad. Aquí es donde yace la razón de ser de la fundación. Es aquí donde Corona, en tanto organización, y la familia Echavarría, realizan su responsabilidad frente a la sociedad. Una organización debe devolver lo que el país le ha dado a ella.

La apertura de las fundaciones empresariales hacia la esfera pública, como en el caso de la Fundación Corona, presenta otro aspecto de la colaboración público/privado. Si bien Corona abrió un espacio para el debate público, este espacio restringió la calidad de las deliberaciones al emplear el modelo privado de la empresa como el paradigma para resolver la

²¹ Entrevista con Guillermo Carvajalino, octubre de 1998.

²² *Ibidem*.

cuestión social. De esta manera, el modelo racional de la economía es extendido al manejo de los problemas sociales y al propio terreno público, incluida la relación con el Estado (Burchell 1996). Más que una comprensión de lo público como debate político, la solución de la cuestión social depende también de mejorar la gerencia del espacio político. Esto queda claro en la siguiente declaración del presidente de la fundación²³:

[Corona] es una organización con experiencia en la administración. Nuestra misión es contribuir al desarrollo social de Colombia mediante el mejoramiento de la gerencia de los procesos sociales. La administración tiene dos dimensiones: una es micro, cómo mejorar la gerencia de las instituciones. La otra es macro: cómo mejorar las políticas públicas donde funcionan estas instituciones. Estas instituciones no existen en el vacío. Funcionan según las políticas públicas macro. El cómo se diseñen las políticas, es la clave para mejorar las instituciones.

Los mecanismos de intervención social no involucran el intercambio de bienes como en el caso del modelo asistencial; tampoco son tecnologías para el desarrollo comunitario. El fortalecimiento institucional y la construcción de capacidades forman los ejes que guían la actividad filantrópica de las fundaciones. Por tanto, el directorio de la Fundación Corona define sus objetivos así: «contribuir al desarrollo social del país mediante el mejoramiento de la gerencia de los procesos sociales a través de programas y proyectos innovadores que tienen el fin de facilitar el acceso de la población más pobre a los beneficios generados por el desarrollo» (Fundación Corona 1996: 19). La sociedad es vista como una empresa masiva en la que la solución del problema del desarrollo es la eficiencia administrativa. El presidente del directorio de la Fundación Corona lo sintetiza así: «Nuestro país, más que pobre, está pésimamente administrado» (Gutiérrez 1996: 6).

Desde esta perspectiva, las fundaciones tienen una ventaja comparativa con respecto al Estado debido a su capacidad de innovación, un mecanismo que también les permite complementar al Estado. «Funcionando a partir de su capacidad de innovación, las fundaciones encuentran su nicho más favorable debido a que, entre otros factores, ellas tienen la paciencia, la continuidad y la autonomía para asumir riesgos en áreas no exploradas, probar nuevos objetivos y metodologías, iniciar un proceso de reflexión y debate, lo que en cierto modo no es viable para el Estado» (Ibíd.: 7). El conocimiento especializado de expertos y una capacidad de innovación se complementan entre sí en la nueva estrategia de intervención social.

El *know-how* sustituye a las donaciones que caracterizan al modelo asistencial. Henry Gallardo, el director de los servicios de salud de la Fundación Corona, resume con toda claridad el concepto: «la fundación da de lo que *sabe*, no de lo que *tiene*»²⁴. Una alianza

²³ Entrevista con Guillermo Carvajalino, octubre de 1998.

²⁴ Entrevista con Henry Gallardo, director del área de salud, Fundación Corona, 23 de noviembre de 1998.

estratégica con el Estado y con otras instituciones y fundaciones hace que sea más fácil que las innovaciones desarrolladas en el nivel micro sean replicadas para la sociedad en general.

Junto con esta transferencia del *know-how*, la Fundación Corona cabildea por los temas de salud en el nivel político. Gallardo explica la lógica subyacente:

El problema de la salud en Colombia es que el marco institucional genera incentivos perversos..., lo que implica cambiar este marco con el fin de generar incentivos para mejorar ..., nosotros desarrollamos una serie de estudios sobre políticas de salud acerca de cuáles deben ser los principios básicos para reformar la seguridad social en Colombia. Empezamos con un par de estudios acerca del equilibrio financiero del sistema, si el sistema era viable en términos financieros o no..., invitamos a investigadores y a expertos en el tema ante una audiencia calificada. . . No cabildeamos en el sentido de ir al Congreso y hablar con la gente del Congreso, pero se establecen comités asesores con la participación de consultores, actores políticos y funcionarios de alto nivel del gobierno donde ellos contribuyen al estudio²⁵.

Sin embargo, no todas las fundaciones suscriben este punto de vista acerca de lo público. Por ejemplo, la Fundación Social enfatiza la reconstitución del tejido social a través de la participación democrática²⁶:

No tiene sentido hablar de filantropía en América Latina. Es mejor hablar de responsabilidad social, esto es, de cómo crear un contrato social. Por lo tanto, la obligación política no es estar «en contra» del Estado, sino más bien cómo modificar las relaciones políticas, económicas y sociales dentro del país.

La Fundación Social se constituye en una voz importante en el proceso de democracia participativa y de negociaciones permanentes con las fuerzas guerrilleras. La fundación lleva a cabo proyectos que consolidan la democracia participativa a través de iniciativas como las organizaciones de ciudadanos para monitorear las elecciones, la lucha contra la corrupción y el monitoreo de los derechos humanos. La Fundación Social también aceleró la creación de la ONG «Viva la Ciudadanía», una de las más populares organizaciones de ciudadanos. Su programa «Empresarios por la paz», que congregó a personas del mundo empresarial para que intercambiaran sus puntos de vista acerca de soluciones alternativas para terminar con el conflicto armado en Colombia, crea un espacio para involucrar a los líderes empresariales en el proceso de paz (Fundación Social 1998b y 1999). La Fundación Social llegó a ocupar la Secretaría Técnica del Mandato por la Paz, y participó en la orientación política de la Asamblea Permanente por la Paz.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Entrevista con José Bernardo Toro y Leonor Esguerra, vicepresidentes de la Fundación Social, 1 de octubre de 1998.

Las fundaciones empresariales también están preocupadas por el proceso de paz. El gobierno de Pastrana (1998–2002) fracasó en el proceso de negociación con los grupos guerrilleros, los individuos acaudalados y las asociaciones económicas activamente involucradas en el proceso de paz. Los principales representantes de estas asociaciones participaron en una mesa de negociación en El Caguán con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)²⁷, y en encuentros con el ELN (Ejército de Liberación Nacional) en Alemania en 1998 y en La Habana en el 2001 (Rettberg 2002). Nuevas fundaciones, como la Fundación Ideas para la Paz (FIP), están siendo establecidas²⁸. Un grupo de líderes empresariales crearon la FIP en 1999 «para trabajar con el sector privado para, sobre todo, proteger el interés público. Lo hace con la esperanza de construir una sociedad más justa y más equitativa» (FIP 2002a). Entre sus actividades están el desarrollo de propuestas que podrían ser usadas en el proceso de paz, el monitoreo del proceso de paz, y la difusión de información pública acerca del conflicto y el proceso de paz (FIP 2002b). Algunas fundaciones han sido creadas en respuesta a problemas específicos. Por ejemplo, la Fundación País Libre surgió inicialmente para apoyar a las familias víctimas de secuestros, pero luego ha virado hacia la movilización popular en contra del secuestro, como también al cabildeo ante el Congreso por una legislación antisequestro más severa (Romero 2000: 20). El intento de resolver problemas regionales brinda un incentivo para que los empresarios locales formen fundaciones y empresas regionales. Por ejemplo, Vallenpaz fue establecida luego del primer secuestro masivo en Cali para ayudar a conseguir la paz mediante procesos de desarrollo económico y social en las comunidades rurales del sudoeste colombiano (Guerrero 2003).

Las organizaciones privadas también contribuyeron mediante el monitoreo y la supervisión de las instituciones estatales. Un ejemplo es *Bogotá cómo vamos*, un programa creado por la Fundación Corona; *El Tiempo*, el diario más grande de Colombia; y la Cámara de Comercio de Bogotá para supervisar la implementación de los planes de desarrollo de Bogotá (Rojas 2004).

CONCLUSIÓN

Las fundaciones empresariales se encuentran participando en la construcción de una esfera pública en Colombia. Su relación con cuestiones sociales y económicas no está exenta de tensiones y contradicciones. Sin lugar a dudas, las empresas son una fuente de riqueza y poder dentro de la nación. Su función principal es dominar el cambio tecnológico y luchar

²⁷ El Caguán formó parte de la zona desmilitarizada donde tuvieron lugar las conversaciones con las FARC. El proceso de paz se suspendió en enero del 2002.

²⁸ Es importante mencionar que no es la única postura asumida por los líderes empresariales del país. Como documenta Angelika Rettberg (2002), las respuestas van desde la filantropía hasta obtener ventajas del conflicto y, peor aún, hasta el financiamiento de grupos paramilitares.

con miras hacia los nuevos desafíos del mercado. La solidaridad no es la consecuencia de una lucha por la competitividad y la rentabilidad. Sin embargo, a través de la creación de la entidad legal de la fundación, un pequeño grupo de empresas ha sido capaz de ir más allá de las metas privadas de la empresa y de contribuir a la creación de un espacio de deliberación donde pueden emerger debates y desacuerdos acerca de las cuestiones sociales. Esta participación fortalece también inevitablemente los objetivos económicos de la empresa.

En este capítulo hemos descrito tres modelos de intervención de las fundaciones empresariales. Si bien la asistencia a los pobres es quizás la más frecuente, es también la menos pública. Este modelo elimina la distancia política entre donante y beneficiario, y por tanto suprime los espacios para la negociación y la deliberación. Los criterios privados conducen hacia una estrategia de satisfacción de necesidades. Antes que modificar las condiciones que producen la pobreza, el modelo asistencial tan solo propone estrategias acerca de cómo satisfacer las necesidades materiales insatisfechas. Los beneficiarios están desprovistos de sus propias voces. Por lo tanto, el espacio creado no es democrático y, como resultado, es poco probable que florezca la solidaridad.

El modelo desarrollista contribuye a la creación de un espacio público al orientar las políticas públicas hacia fines sociales y al constituir a los beneficiarios en sujetos con capacidad de negociar y participar en su proceso de desarrollo. No obstante, el espacio público está restringido de las siguientes maneras: 1) Los beneficiarios son marginados del proceso de toma de decisiones por las fundaciones empresariales, sin ningún derecho en el nivel programático. En realidad, el flujo de fondos públicos hacia las fundaciones empresariales empeora esta situación debido a que aumenta la capacidad de apalancamiento de las ya influyentes empresas. Esta situación queda clara en el caso del programa de microempresarios, quienes se encontraron con una capacidad de negociación disminuida frente a la de la fundación empresarial. 2) El flujo de fondos públicos hacia los programas privados también corre el riesgo de deslegitimar a un Estado ya débil. El Estado perdió una oportunidad para ganar la legitimidad a través de los programas sociales. Esta situación es alentada por la falta de publicidad acerca de las fuentes de ingresos.

Tal como ilustra este capítulo, un pequeño número de fundaciones empresariales se mueve en áreas más amplias de las políticas públicas, y crea espacios de negociación entre el Estado y los grupos en conflicto. Las fundaciones privadas participan también en el diseño, la evaluación y el monitoreo de las políticas sociales. Su capacidad de apalancamiento les permite cabildear exitosamente por políticas en las áreas de microempresa, género, educación y salud. Su capacidad de congregarse a diferentes segmentos de la población ha sido crucial para fomentar las demostraciones de paz, denunciar los secuestros e influir en los líderes políticos y económicos. Su privilegiada posición en los medios de comunicación ha constituido un factor importante para denunciar la corrupción y para reunir y circular infor-

mación. A pesar de esta apertura hacia la esfera pública, las intervenciones de las fundaciones están limitadas por la adopción de una lógica de mercado para resolver cuestiones colectivas que requieren cimentar la solidaridad. La respuesta de las fundaciones medida por la magnitud de su participación sigue siendo 'tímida': solo unas cuantas fundaciones empresariales participan e incluso están restringidas en la amplitud y variedad de su influencia.

El análisis expuesto pone en evidencia dos conclusiones principales. La primera se refiere a la necesidad de democratizar la sociedad civil con el fin de fortalecer su rol potencial para ampliar la esfera pública. La otra conclusión se relaciona con la vulnerabilidad de las organizaciones cívicas, en este caso de las fundaciones empresariales. A pesar de los 50 años de construcción de experticia en las áreas sociales, la recesión recortó significativamente las contribuciones de las fundaciones empresariales a las áreas sociales. Esto confirma la débil capacidad de los beneficiarios de negociar sus derechos sociales con el Estado y de crear instituciones duraderas.

BIBLIOGRAFÍA

- «Envidia de la buena», en *Dinero*, nº 69, 14 de septiembre de 1998.
- Abel, Christopher (1996). *Ensayos de historia de la salud en Colombia, 1920–1960*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y CEREC.
- Abel, Christopher (1987). *Política, iglesia y partidos en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Arango, Luz Gabriela (1992). «Mujeres obreras, familia y políticas empresariales. La historia de Fabricato», en el VIII Congreso Nacional de Historia de Colombia.
- Arendt, Hannah (1998). *The Human Condition*. The University of Chicago Press.
- (1963). *On Revolution*. Nueva York: Viking Press.
- Bailey, Michael (1999). «Fundraising in Brazil: The Major Implications for Civil Society Organisations and International NGOs», en *Development in Practice*, 9: 1.
- Briceño Jáuregui, Manuel (1997). *Del círculo de obreros y de la Caja Social de Ahorros a la Fundación Social: 1911–1972*. Santa Fe de Bogotá: Fundación Social.
- Burchell, Graham (1996). «Liberal Government and Techniques of the Self», en Barry, Andrew; Thomas Osborne y Nikolas Rose (eds.). *Foucault and Political Reason*. University of Chicago Press.
- Calhoun, Craig (2002). «Constitutional Patriotism and the Public Sphere: Interests, Identity, and Solidarity in the Integration of Europe», en de Greiff, Pablo y Ciaran Cronin (eds.). *Global Justice and Transnational Politics*. Cambridge: The MIT Press.
- Caro, Elvia (1999). «Visiones y realidades de género en la filantropía empresarial», en Rojas, Cristina y Gustavo Morales, «Filantropía y cambio social: el caso de las fundaciones empresariales en Colombia». Ford Foundation. Informe no publicado.
- Casas, María (1995). *El Padre Campoamor y su obra: el círculo de obreros*. Santa Fe de Bogotá: Fundación Social.
- Castel, Robert (1995). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2000). *Equidad, desarrollo, ciudadanía*. México: Vigésimo Período de Sesiones.
- Consejo Gremial Nacional (1998). *De la agenda empresarial a la agenda nacional: el sector privado frente a la tarea de reconstruir a Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Gustavo Sorzano & Asociados.
- Dean, Mitchel (1995) «Governing the Unemployed Self in an Active Society», en *Economy and Society*, 24: 4.
- Draimin, Tim (2001). «Engaging the New Social Entrepreneurism», documento no publicado.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (1997). *La brecha de la equidad*.
- Farnsworth-Alvear, Ann (2000). *Dulcinea in the Factory. Myths, Morals, Men, and Women in Colombia's Industrial Experiment, 1905–1960*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Fresneda, Oscar (1995). «Los derechos sociales en Colombia: un instrumento para elevar el nivel de vida y superar la pobreza», en *Los derechos sociales, económicos y culturales en Colombia: balance y perspectivas*. PNUD y Consejería Presidencial para la Política Social.
- Fundación Corona (1996). Reporte anual. *Políticas de desarrollo empresarial*.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2002a). «Qué es la Fundación,» <http://www.ideaspaz.org/lafundacion/lafundacion.htm>. Consultada 2003-05-08.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2002b). «Management Report 1999–2002», http://www.ideaspaz.org/lafundacion/management_report.pdf. Consultada 2003-05-08.
- Fundación Social (1999). «Contribuir a construir la paz y la convivencia social como prioridad de la Fundación Social», *Reporte*, 8 de junio.
- Fundación Social (1998a). *Fundación Social y sus empresas, 1997*. Santa Fe de Bogotá.
- Fundación Social (1998b). «El Grupo Empresarios por la Paz frente al proceso de negociación del conflicto armado». Documento no publicado.
- Gutiérrez D., Rodrigo (1996). «La Fundación Corona y su concepción de la responsabilidad social», en *Políticas de desarrollo empresarial*.
- Guerrero, Rodrigo (2003). «Vallenpaz. A Regional Corporation for Peace and Development in Colombia», en *ReVista Harvard Review of Latin America*, vol. 2, nº 3, pp. 54–55. Disponible en <http://drclas.fas.harvard.edu/publications/revista/colombia/guerrero.html>
- Londoño, Rocío y Gabriel Restrepo (1995). *Diez historias de vida: «Las Marías»*. Santa Fe de Bogotá: Fundación Social.
- Luna, Elba (2001). «La iniciativa filantrópica en Argentina». Buenos Aires: GADIS. Documento no publicado.

- O'Donnell, Guillermo (2001). «Reflections on Contemporary South American Democracies», en *Journal of Latin American Studies*, 33, 599–609.
- (1996). «Illusions about Consolidation», en *Journal of Democracy*, 7: 2, pp. 34–51.
- Peruzzotti, Enrique (2002). «Toward a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina», en *Citizenship Studies*, 6: 1, pp. 77–93.
- Portocarrero S., Felipe *et al.* (2000). *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Rettberg, Angelika (2002). «Administrando la adversidad: respuestas empresariales al conflicto colombiano». Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política. Documento no publicado.
- Rodríguez, Cecilia de (1980). «La política de seguridad social en Colombia», en *El Estado y el desarrollo*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios de Desarrollo Económico.
- Roitter, Mario (1996). «La razón social de las empresas. Una investigación sobre los vínculos entre empresa y sociedad en Argentina». Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Documento Cedes/115.
- Rojas, Cristina y Gustavo Morales (1999). «Filantropía y cambio social: el caso de las fundaciones empresariales filantrópicas en Colombia». Informe presentado a la Fundación Ford, CCRP.
- Rojas, Cristina (2004). «Decentralization and the Culture of Citizenship in Bogotá, Colombia», en Licha, Isabel (ed.). *Citizens in Charge. Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Safford, Frank y Marco Palacios (2002). *Colombia. Fragmented Land, Divided Society*. Nueva York: Oxford University Press.
- Salamon, Lester M. *et al.* (1999). *Nuevo estudio del sector emergente. Resumen*. Universidad Johns Hopkins, Instituto de Estudios Políticos, Centro de Estudios de la Sociedad Civil.
- Thorp, Rosemary y Francisco Durand (1997). «A Historical View of Business-State Relations: Colombia, Peru, and Venezuela Compared», en Maxfield, Sylvia y Ben Ross Schneider (eds.), *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Valencia Llano, Alonso (1999). «Fundación Carvajal», en *Revista Credencial Historia*. Número especial sobre obras sociales: las 10 del siglo XX en Colombia.
- Villar, Rodrigo (2001). *El tercer sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Bogotá: Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales.
- (1999). «La influencia de las ONG en la política para las microempresas en Colombia». Documento no publicado.
- Warner, Michael (2002). *Publics and Counterpublics*. Nueva York: Zone Books.

EMPRESA Y RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL: EL CASO PERUANO

Francisco Durand

Si se preguntara a los ejecutivos de las grandes empresas peruanas si se han preocupado acerca de la 'responsabilidad social', la respuesta sería un rotundo sí –cada uno a su manera¹. De un buen tiempo a esta parte, los líderes empresariales peruanos han proporcionado apoyo benéfico y humanitario a sus trabajadores, a las comunidades cercanas a sus instalaciones y a varios otros grupos sociales, debido a necesidades de la empresa, por tradición o por inquietudes personales de gerentes y propietarios. Entonces, ¿qué hay de nuevo en esta área denominada responsabilidad social empresarial (RSE)? Sobre la base de un estudio de los diez principales grupos de poder económico (GPE) o conglomerados empresariales en el Perú, este capítulo sostiene que la novedad en este caso es relativa, y no tiene que ver con una repentina nueva preocupación empresarial por la sociedad de su entorno. Más bien, involucra la renovación y el perfeccionamiento de prácticas empresariales y filantrópicas tradicionales, y la adopción de un nuevo lenguaje con respecto a ellas en respuesta a las motivaciones de un contexto internacional cambiante y la consiguiente adecuación de las instituciones nacionales.

Desde hace algún tiempo, luego de la caída del populismo y con el surgimiento del neoliberalismo, América Latina ha experimentado una suerte de 'movimiento' para involucrar a más empresas, así como a otros actores –organizaciones no gubernamentales, fundaciones, gobiernos locales y regionales, y organizaciones internacionales–, en iniciativas de responsabilidad social. Esto forma parte de un complejo proceso de modernización de ideas y prácticas que supone múltiples cambios, que, como era de esperarse, generan tensiones y resistencias. En este escenario no todo es color de rosa, aunque los cambios reales son evidentes. En el Perú, cada GPE o gran conglomerado ha respondido de manera particular al actual desafío global de ser más 'socialmente responsable'. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, lo que se ha hecho es todavía insuficiente.

¹ Todos los ejecutivos de las empresas peruanas entrevistados aseguraron que aunque el concepto de responsabilidad social empresarial es nuevo, esta siempre ha sido practicada.

El caso peruano genera las siguientes interrogantes: ¿Qué tan válido es lo que denominamos el 'enfoque convencional' de la RSE, que predomina en la mayoría de estudios sobre el tema? ¿Qué tan importante es la RSE para los conglomerados peruanos más grandes, que son los sujetos que deben ser 'modernizados'? ¿Qué factores individuales e institucionales, internos y externos, orientan estas nuevas ideas y prácticas? ¿Qué tradiciones y temores contienen o restringen la adopción de la RSE como política de las empresas? ¿Qué variaciones se presentan entre los casos? Finalmente, ¿en qué medida las actuales prácticas de RSE satisfacen la necesidad colectiva de legitimar un nuevo pacto social, en un momento en que el sector privado domina la economía nacional? En primer lugar, para responder a estas interrogantes uno debe establecer el estado general de la RSE en el Perú a comienzos del siglo XXI, ubicándola en un contexto nacional e internacional más amplio. Luego uno debe analizar el discurso y las prácticas de los GPE peruanos específicos. Es importante mostrar que este esfuerzo es diferente del estudio de aquellas empresas multinacionales que ingresan a un nuevo mercado con ideas y prácticas generadas en otro lugar y, posteriormente, las aplican en el país anfitrión.

Este capítulo le da prioridad a los GPE más grandes debido a que se encuentran a la vanguardia del capitalismo nacional. Estos grupos son identificados como conglomerados de empresas encabezadas por una empresa madre o buque bandera. Gracias a una propiedad compartida y a la participación conjunta en los consejos directivos, un núcleo de directores ejecutivos, propietarios y no propietarios, lideran estas gigantescas organizaciones constituidas por múltiples empresas. Los GPE más grandes del Perú disponen de más recursos organizativos y materiales para llevar a cabo la RSE que otros capitalistas nacionales, y tienen o deberían tener una mayor necesidad de defender y legitimar su posición en el mercado y su papel en la sociedad.

En respuesta a la primera interrogante, los estudios convencionales acerca de la RSE han aportado al análisis de las relaciones entre empresa y sociedad civil, y han producido los primeros avances empíricos y conceptuales, abriendo de esta manera un nuevo campo de discusión. No obstante, esta primera generación de estudios tienden a tener una visión limitada de la RSE, vinculándola vagamente al nuevo contexto, y sin relacionarla con investigaciones académicas sobre las empresas. Básicamente, el enfoque convencional identifica historias exitosas y se centra únicamente en las 'mejores prácticas', descansando en información proporcionada por las mismas empresas, generalmente sesgada, y sin tener en cuenta la opinión de los 'otros', particularmente de aquellos que sufren la exclusión social y que son los principales sujetos de la filantropía empresarial y de prácticas de responsabilidad social.

Aunque existen importantes excepciones (Sulmont 2000), la mayoría de estudios sobre la RSE en el Perú asume implícitamente la existencia de un movimiento creciente y positivo hacia una mayor solidaridad social de parte de la élite (Caravedo 1998 y 2000; Benavides

de Burga y Gastelumendi 2001)². Este es un enfoque positivista comtiano, uno que habla sobre los avances hacia un estadio superior basándose en el supuesto de que la empresa puede insertarse de manera armoniosa en su contexto. Como es de esperarse, esta visión normativa coincide con aquella que apoyan los líderes de las organizaciones que participan en la promoción de la responsabilidad social, quienes hablan de manera entusiasta de las ‘etapas de desarrollo’ de la RSE. Para ilustrar este punto, es suficiente mencionar el papel de la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en apoyo a este movimiento. Por ejemplo, en una conferencia realizada en el 2002, la RSE era vista como una ‘alianza para el desarrollo’ y base del ‘nuevo orden de vida del siglo XXI’³. Estas ideas o idealizaciones han devenido en parte de una visión normativa de la globalización iniciada a fines de la década de 1990, y cuya principal preocupación es darle a la gran empresa un ‘rostro social’.

Este capítulo asume que existen brechas entre el discurso y la práctica de la RSE, entre la respuesta individual de grandes conglomerados nacionales y las necesidades sistémicas de ampliar la RSE y consolidar el nuevo pacto social. No es necesario partir de supuestos optimistas y privilegiar a aquellas empresas que han logrado mayores avances en esta práctica, ni tampoco limitar nuestras fuentes y enfoques a aquellos de la empresa. Una visión realista, más equilibrada, admite que se han realizado avances, reconoce que la RSE es bienvenida y que no hará daño, pero también deberá evaluar sus limitaciones, identificar tensiones y resistencias al cambio, examinar las brechas que existen, y no dejar de considerar la curiosa combinación de lo viejo con lo nuevo, lo nacional y lo internacional, para un análisis más fino del problema. Se apoya en una perspectiva más holística, vinculando la RSE con el contexto global con el fin de comprender su ‘novedad’. La RSE, tal como la entendemos aquí, tiene en cuenta tres elementos: a) las ideas y prácticas sociales internas y externas adoptadas por la empresas, b) la preocupación por el medioambiente, y c) un sentido de responsabilidad cívica empresarial en relación con el pago de impuestos, el respeto a la democracia, y el esfuerzo por combatir toda forma de discriminación social. El enfoque convencional –generalmente aplicado por los investigadores que trabajan cercanamente a las empresas– se refiere únicamente a los dos primeros, mientras que el nuestro incluye también al tercero⁴.

Este capítulo trata también de integrar las investigaciones sobre la RSE que cuentan con una literatura más amplia acerca de la práctica empresarial. Hasta ahora, estas investiga-

² Una línea paralela de investigación se ocupa de estudiar la filantropía como práctica individual, institucional y empresarial. Explora en qué medida la empresa contribuye a ella o si ha pasado «de la filantropía a la solidaridad» junto con otras organizaciones (Sanborn 2002: 4).

³ Véase el resumen ejecutivo de la conferencia *The Americas Conference on Corporate Social Responsibility: Alliances for Development* (septiembre 2002, Miami).

⁴ Esta peculiaridad se debe a que muchos investigadores trabajan de la mano con las empresas.

ciones han analizado la relación de la RSE con el nuevo entorno económico, con el Estado y las fuerzas políticas. Los viejos temas laborales también son estudiados, pero no la relación entre empresa y sociedad civil, que es clave para entender la RSE y sobre la cual es necesario teorizar e investigar más a fondo⁵. Al mismo tiempo, los expertos en RSE no han tenido en cuenta un hecho de gran importancia: la formación de una nueva matriz societal bajo el neoliberalismo, clave para entender el rol político-ideológico que juega la RSE hoy en día. Es momento de relacionar las dos líneas de investigación, porque al hacerlo la RSE adquiere un nuevo significado, uno más crítico y profundo. Para tener una comprensión de esta relación nos apoyamos en varias fuentes que nos permiten observar el contexto y determinar de qué manera la RSE entiende y practica la responsabilidad social. La principal fuente de información proviene de entrevistas a los altos directivos de los diez GPE en el Perú, y a dirigentes de las más importantes organizaciones que promueven la responsabilidad social. Además, recurrimos a informes anuales de las empresas⁶, diversos sondeos de opinión y a artículos periodísticos sobre la RSE.

LA RSE COMO UN PROCESO DE CAMBIO

La RSE es entendida como un conjunto de ideas y prácticas de modernización de las grandes empresas que operan en un contexto global, en el cual las demandas de la sociedad civil local y global son mayores (incluidas, de manera significativa, las organizaciones sin fines de lucro o tercer sector)⁷. En la actualidad, esas ideas y prácticas son más importantes que nunca, dado que el peso estructural del sector privado ha crecido de manera considerable bajo un mercado abierto, y debido a que el sector tiene mayores necesidades de convertirse en un actor legitimado (Cannon 1994, Caravedo 1998: 40, Salamon *et al.* 1999, Portocarrero *et al.* 2000, Wilson 1999). En respuesta a estas exigencias, el capitalismo familiar peruano está intentando modernizar la gestión y la tecnología y generar un mayor impacto en su entorno, una meta que es posible alcanzar renovando y ampliando sus prácticas sociales, y adaptando su lenguaje sobre la RSE.

En América Latina, la RSE está asociada con la globalización, un proceso entendido como una creciente interconexión facilitada por la difusión de la tecnología de las comunicaciones y transportes en los países desarrollados, así como por la caída de las barreras proteccionistas en los países en desarrollo (Stiglitz 2002: 9). En el Perú, la mayor integración a la

⁵ La relación empresa-sociedad civil ha sido poco estudiada por los expertos en GPE (Peres 1998, Vásquez Huamán 2000). Un trabajo temprano del autor (Durand 1996) plantea la cuestión del aislamiento social de la gran empresa y las exigencias de modernidad, pero no estudia la RSE propiamente dicha.

⁶ Además de las entrevistas a ejecutivos de los GPE, también se entrevistó a líderes de Avina, Perú 2021 y SASE, que promueven la RSE en el Perú.

⁷ Sobre el tema de RSE y filantropía en América Latina, véase ReVista, Universidad de Harvard (Primavera 2002).

economía mundial se inició en 1990 con el gobierno de Fujimori, cuando las fuerzas externas y sus aliados internos tomaron el control del gobierno y cambiaron el rumbo de la política económica, fortaleciendo el mercado y limitando el papel del Estado. En este contexto, surgieron empresas líderes y organismos promotores (ONG e instituciones educativas) financiados y apoyados por las fuerzas de la globalización. Diferentes actores que participaban del ‘movimiento de RSE’ comenzaron a hablar un nuevo lenguaje y a repensar las políticas sociales públicas y privadas (Sulmont 2000: 161–163).

CAMBIOS EN LA MATRIZ INSTITUCIONAL

Con el fin de ubicar históricamente la RSE, es importante analizar los cambios en el pacto social que tuvieron lugar cuando el Perú realizó la transición a la era neoliberal. En la era de los gobiernos populistas, 1962–1990, el Estado tuvo amplios poderes reguladores –salarios, precios, tasas de cambio, impuestos, tasas de interés– e intervenía en todos los sectores económicos a través de empresas públicas. El Estado era la principal institución preocupada por la sociedad civil, proporcionando educación, empleo y salud, a la vez que actuaba a través de diferentes programas de promoción en las regiones menos desarrolladas y para los grupos de menores ingresos. El pacto social populista se basaba en el supuesto de que el Estado jugaba un rol social activo, asumiendo la responsabilidad por los problemas sociales.

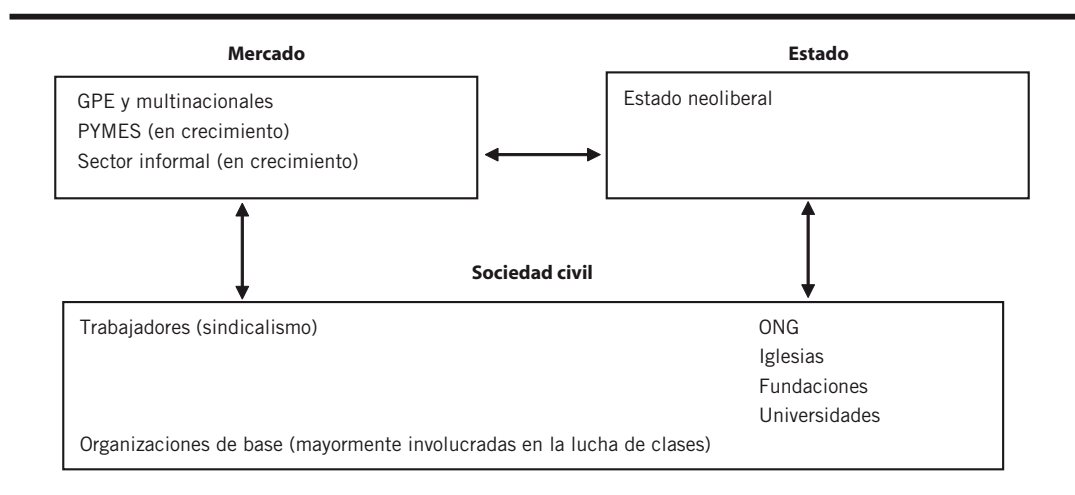
En esta matriz, las fuerzas del mercado jugaban un papel subordinado. El sector privado estaba dirigido por un número relativamente importante de grandes GPE y un puñado de empresas multinacionales. Debajo existía una base creciente de pequeñas y medianas empresas (PYME), así como empresas informales desarrolladas muy rápidamente a partir de la década de 1960. La riqueza estaba limitada por el Estado; no obstante, se encontraba altamente concentrada. Las empresas –de manera fundamental aunque no solamente las grandes firmas– operaban en un contexto marcado por el activismo sindical, luchando por mantener relaciones pacíficas con sus trabajadores, así como por ir ‘un poco más allá’. Esto último significaba, por ejemplo, apoyar a los proveedores de áreas rurales o a grupos necesitados. Es evidente que estas empresas no estaban preocupadas por las necesidades de los clientes en general, o por el medioambiente, y aun menos por los pequeños accionistas. Estos *stakeholders* eran invisibles. Los grandes grupos eran de propiedad exclusiva de familias ricas encabezadas por un líder familiar, quien descansaba en un equipo gerencial sumiso, puesto que en el capitalismo familiar latinoamericano la confianza personal era más importante que el conocimiento empresarial. El país se encontraba relativamente aislado del mercado mundial debido a las medidas proteccionistas. La comunidad empresarial estaba, en gran medida, atrincherada en sus instalaciones debido al temor a un sindicalismo ‘clasista’ agresivo.

En ese contexto, los gerentes y las empresas establecieron relaciones con la sociedad a través de donaciones realizadas discretamente, sin programas sistemáticos y mediante

apoyos monetarios o en especies. Las solicitudes se realizaban por medio de cartas enviadas por hospitales, iglesias, colegios, equipos deportivos, personas necesitadas, comunidades campesinas, fundaciones, universidades y otras entidades. Las fundaciones familiares predominaron frente a las fundaciones empresariales. Las relaciones con las ONG eran inexistentes o distantes, cuando no hostiles. Este patrón de relaciones interinstitucionales se ilustra en el gráfico 1.

Gráfico 1

MATRIZ INSTITUCIONAL BAJO EL POPULISMO (AÑOS PREVIOS A 1990)

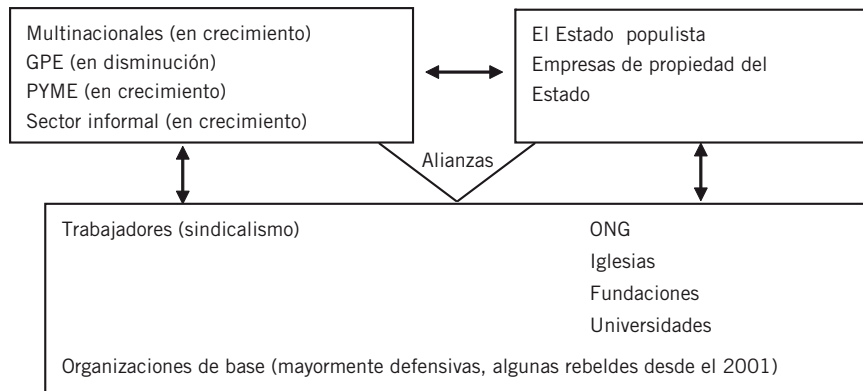


En 1990, en medio de una grave recesión y crisis del Estado populista, y bajo el liderazgo del presidente Alberto Fujimori, la correlación de fuerzas cambia a favor del mercado (Stein y Monge 1988, Castillo Ochoa, Quispe y Martínez 1997). El sindicalismo estaba seriamente debilitado (Portocarrero y Tapia 1992). Las políticas tributaria y económica apuntaban a un equilibrio fiscal, lo que llevó a la eliminación de los subsidios y al incremento de la recaudación a través del impuesto a las ventas. En ese contexto, las clases política y empresarial establecieron una estrecha conexión con organizaciones financieras internacionales y multinacionales, abriendo la economía al mercado mundial y privatizando las empresas públicas (Crabtree y Thomas 1999). En esta coyuntura, el Perú cambió su matriz, y pasó a funcionar con un Estado más pequeño y un poderoso sector privado.

Bajo el neoliberalismo, la cúpula de la pirámide empresarial cambió más que la base, la que continuó siendo fundamentalmente la misma: más informal, pero igualmente escasa en términos de recursos y peso estructural. Surgió una nueva generación de multinacionales, principalmente como consecuencia de la franca privatización y las nuevas inversiones. De este modo, la economía se privatizó y desnacionalizó.

Gráfico 2

MATRIZ INSTITUCIONAL NEOLIBERAL (DE 1990 EN ADELANTE) MERCADO



El empleo formal –alrededor del 45%– era proporcionado mayormente por los GPE, las multinacionales y el Estado. La riqueza estaba más concentrada que antes, gracias a la política de privatización y la fusión de las empresas. En una matriz institucional en la cual funcionaba un mercado fuerte con un Estado minimalista, la responsabilidad del sector privado se incrementó de facto. Ahora este segmento del mercado actuaba como el principal abastecedor de bienes y servicios –incluso aquellos que nunca estuvieron en manos privadas, tales como pensiones, puertos y aeropuertos–. Las relaciones directas con los grupos sociales y agentes económicos se incrementaron exponencialmente.

La sociedad civil también sufrió cambios conforme se fue debilitando el sindicalismo y surgía una nueva generación de organizaciones de base de subsistencia durante la crisis final del populismo. Los pobres y necesitados continuaron enviando solicitudes de ayuda a las empresas. Se amplió el papel de las ONG, las fundaciones empresariales y las iglesias, que se convirtieron en las proveedoras de ayuda más importantes. Conforme pasó el tiempo, el modelo neoliberal comenzó a manifestar sus limitaciones en términos de la generación de empleo de calidad. Las nuevas dificultades económicas se hicieron gradualmente evidentes, incluidos el abuso del poder empresarial y la desnacionalización económica; y surgieron movimientos sociales antiglobalización. Esta nueva ola de movimientos sociales más independientes, con menos conexiones con los sindicatos y partidos, se inició en el 2001 y continuó manifestándose en los años siguientes. En los años 2004 y 2005, la CGTP⁸, la vieja confederación de trabajadores, y los cultivadores de coca, pueblos y comunidades alejadas, se las arreglaron para organizar huelgas y movilizaciones nacionales en contra del nuevo modelo económico (Pizarro, Trelles y Toche 2004).

⁸ Confederación General de Trabajadores del Perú.

En este contexto, las empresas nacionales iniciaron su proceso de modernización, asimilando nuevas ideas y prácticas. Algunas incluso buscaron una nueva alianza con el Estado y la sociedad civil para promover la RSE y para ampliar y mejorar la filantropía. La gran empresa se convirtió en un actor social principal, una situación que creó una necesidad sistemática de abrirse a la sociedad civil. El líder empresarial Rafael Villegas tiene una percepción más clara de las nuevas demandas que surgieron debido al cambio en la matriz institucional. Él afirma: «no estamos pretendiendo que el empresario peruano se dedique al asistencialismo, sino que actúe con clara conciencia de que la única forma que un sistema económico y político puede perdurar y hacer avanzar un país es con justicia social...Si el empresario peruano, que tiene en este momento la grave responsabilidad de asumir en gran medida el desarrollo del país, no cumple con su rol, corremos el riesgo de que se añore el centralismo y el paternalismo estatal...» (*Presencia*, junio de 1995: 86).

Este discurso de 1995 es pronunciado precisamente en el momento en que el Estado se había retirado de manera considerable de la actividad económica y social; y en el que las grandes empresas y el sector privado se convertían en motores del crecimiento económico.

EL ESTADO DE LA RSE

Con el propósito de determinar el estado de la RSE en el Perú en el nivel general y concreto, examinamos la información, las opiniones y los datos provenientes de eventos empresariales, organizaciones promotoras y GPE peruanos del año 2002. Este fue un momento en el que la RSE realmente había ‘despegado’ y se convirtió en parte de la agenda empresarial.

Por ejemplo, en el Simposio de Empresa y Responsabilidad Social de noviembre del 2002, organizado por Perú 2021, una organización con un importante liderazgo empresarial, expusieron sus ideas empresarios y promotores nacionales e internacionales de la RSE⁹. Varios expositores hablaron acerca de la importancia que tenía que se «desarrolle con rapidez la RSE». Promotores y dirigentes empresariales consideraron indispensable «convertirse en empresas modernas» y darse cuenta de que «deben actuar y contribuir con las fuerzas de la globalización». Esperan responder a una sociedad civil más activa y crítica porque ahora «la reputación es esencial para la empresa y ello pasa por responder vía la RSE».

Indican que, según Milennium Poll, un 55% de la población mundial cree que las empresas deben «hacer más que tener ganancias y cumplir con las leyes». Se habla de un nuevo clima de competitividad global donde la corporación podrá sobrevivir si y solo si se «involucra económica y socialmente».

⁹ El autor asistió al evento y tomó notas.

Antamina, una nueva inversión minera multinacional en la región Áncash, es vista como un caso importante. Esta empresa ha llevado a cabo un ambicioso programa de RSE con comunidades campesinas y pueblos cercanos. Los ejecutivos de Antamina creen que las empresas mineras de hoy deben responder a las crecientes demandas de minerales de las economías industrializadas y, al mismo tiempo, a las críticas de los ciudadanos nacionales y extranjeros, aceptando la responsabilidad por el daño medioambiental y tratando de evitarlo. La respuesta en este caso gira alrededor del principio de licencia social. La empresa debe contar con la venia del Estado, responder a todas las exigencias internacionales de cuidado del medioambiente, y además contar con el apoyo local. Adicionalmente, la empresa debe obtener el permiso de los pobres para funcionar como un intruso rico y poderoso. Este permiso se obtiene a través de la RSE. Desde otro punto de vista, se menciona con preocupación que varias ONG y organizaciones de la iglesia dedicadas a apoyar a los pobres creen que las empresas «crean problemas» y deben hacerse responsables de «arreglarlos». No faltan las organizaciones promotoras de la RSE que en el evento sostienen que «la RSE es todavía un tema de la élite», que hay «pocos empresarios comprometidos con esta causa», y que algunos grandes grupos empresariales desarrollan la RSE de una «manera silenciosa y discreta».

Algunos líderes empresariales peruanos rechazan la crítica y se ubican al otro extremo de los promotores, mostrándose renuentes y hasta temerosos. Se hace evidente un enfoque tradicional en la medida que algunos expresan resistencia frente a la RSE. En su discurso de clausura, el líder empresarial que presidió el Simposio sostuvo que la RSE «no está ligada directamente a los negocios, al menos no en el corto plazo», contradiciendo a los ponentes que estaban a favor de más RSE. El Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, Confiep, reaccionó de manera similar, sosteniendo que no hay razón «para ceder frente a las presiones» para «hacer más» socialmente. En opinión del líder de la Confiep, la RSE debe ser «estrictamente voluntaria», no impuesta.

Una encuesta acerca de las percepciones sobre la RSE entre los empleados que ocupan altos cargos en las empresas, realizada por Directo-Investigación Analítica a solicitud de Perú 2021, y cuyos resultados fueron presentados en el IV Simposio, nos da una idea más amplia de la RSE¹⁰. Debe advertirse que se apoyan en el enfoque convencional. La mayoría, el 92,1%, indica conocer «qué es la RSE» e identifica a las empresas con mayores avances en este campo. Las respuestas apuntan, principalmente, a los ejemplos más representativos de multinacionales y de grandes empresas nacionales peruanas. La respuesta a «En su opinión, ¿qué empresas peruanas son socialmente responsables?» es como sigue:

¹⁰ Principalmente gerentes, ejecutivos y asistentes; un total de 304.

Cuadro 1**EMPRESAS DE MAYOR RECONOCIMIENTO POR SU LABOR DE RSE ENTRE SUS EMPLEADOS. 2002**

Empresa (tipo)	% de reconocimiento	Motivo
1. Backus (Grupo Bentín)	58,8%	la más reconocida
2. Minera Yanacocha (Grupo Benavides y multinacional)	25,2%	la minera más responsable
3. E. Wong (Grupo Wong)	15,0%	
4. Telefónica del Perú (Multinacional)	12,4%	más responsable con clientes
5. Coca Cola (Multinacional)	11,9%	
6. Cia. Minera Antamina (Multinacional)	9,3%	buena imagen
7. Banco de Crédito (Grupo Romero y Brescia)	8,8%	
8. Southern Peru Copper Corp. (Multinacional)	8,0%	
9. Alicorp (Grupo Romero)	8,0%	
10. Citibank (Multinacional)	7,1%	

Es evidente que los gerentes y los empleados, debido a su experiencia e información, consideran que la RSE es algo que llevan a cabo principalmente las grandes empresas, sobre todo las multinacionales y los ejemplos más representativos de las empresas peruanas. Las dimensiones empleadas para definir a una empresa como socialmente responsable son, en primer lugar, la «preocupación por el medioambiente», seguida por las «condiciones laborales que ofrecen a sus empleados», «la calidad de sus productos» y «su relación con los proveedores». Estas primeras cuatro categorías tienen una frecuencia de respuesta entre el 42% y el 62%. Las tres restantes, que varían entre el 21% y el 27%, se refieren a la «proyección social o trabajo comunal», la «transparencia ética» y el «trato a los clientes y reputación o imagen». Se hace evidente que el concepto de RSE es percibido como muy amplio y referido tanto a actividades internas como externas vinculadas a diversos *stakeholders*.

En relación con «¿cuál cree que es el rol de las empresas en la sociedad?», el 65% de los entrevistados respondieron «hacer todo esto y ayudar activamente a construir una mejor sociedad para todos»; el 28% cree que debe ser «un punto intermedio entre estas dos» y solo el 6% respondió que el rol era «generar ganancias, pagar impuestos y generar empleo». Predomina la idea de un papel activo de la empresa, por lo menos como un indicador de la asimilación ideológica de nuevas ideas o de la necesidad de responder más efectivamente a una exigencia sistemática de reforzar el rol fortalecido del sector privado en la economía y la sociedad nacionales.

Un lado negativo se refiere a la ética. Preguntados si «luego del escándalo de la corrupción política en el país, ¿existe alguna empresa que lo haya decepcionado?», el 75% respondió

«sí», y el 25%, «no». La pregunta se refiere a los escándalos generados por los videos grabados en el Servicio de Inteligencia Nacional, en los cuales varios líderes empresariales fueron vistos solicitando favores e influencias al jefe de inteligencia Vladimiro Montesinos, o, como en el caso de muchos propietarios de medios de comunicación, recibiendo dinero (Durand 2003b, capítulo 8). Dos observaciones son importantes. Primero, en este caso, las empresas no se identifican. Segundo, no hay referencias a la pregunta sobre democratización y derechos civiles.

Interrogados sobre si «¿cree usted que el Estado proporciona un marco adecuado que promueve la RSE?», el consenso es abrumadoramente negativo (96%), por varias razones: «porque desconoce el tema» (18%), porque «el Estado no exige el cumplimiento de las leyes» (11%) y no «promueve el trabajo comunal» (11%). Además, el gobierno es visto como una institución que «promueve el sector informal» de la economía (10%) y «no proporciona incentivos o ventajas tributarias» (7%)¹¹.

Un sondeo de opinión realizado por Imasen en octubre del 2002 –por encargo del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico– entre líderes de opinión de las empresas, funcionarios del Estado y representantes del mundo académico sobre la ética y la RSE en el Perú, nos proporciona una idea más amplia y crítica acerca de las percepciones del mundo de los negocios, el Estado y la sociedad civil. Con respecto a «ética, valores y RSE», se pueden identificar tres grupos de opinión. Existen aquellos que creen «que la principal función de la empresa es la maximización de beneficios, pagar impuestos y proporcionar empleo», contribuyendo de este modo al desarrollo nacional. Un segundo grupo de opiniones considera que la empresa «debe tener una mayor actitud de compromiso con respecto a las causas sociales», superando el «viejo paradigma de una empresa aislada de su entorno social». Aquí se encuentran quienes opinan que «no puede haber empresa sana en una sociedad enferma». Por último, existe un grupo crítico a la empresa que considera que las acciones relacionadas con la RSE son «esporádicas», y no son genuinamente altruistas, y que las empresas realizan la RSE como una «preocupación para proyectar una imagen favorable de la empresa», es decir, un instrumento de estrategia de marketing. Estas empresas, sostienen ellos, quieren aparecer como «buenos ciudadanos» cuando no lo son.

Las diferentes fuentes revelan la existencia de desacuerdos acerca de cómo realizar y cómo mejorar la RSE sobre la base de un consenso general: la responsabilidad social es bienve-

¹¹ Una investigación llevada a cabo por el autor sobre donaciones deducibles de impuestos dan cuenta de una drástica caída tanto en términos del número de donantes como de las cantidades donadas, proceso que se inicia con la reforma tributaria de 1991 y continúa a lo largo de toda la década. La reforma de 1991 eliminó un sistema de promoción generoso, que fue usado a menudo de manera abusiva. El nuevo sistema introdujo límites a los montos donados que eran deducibles de impuestos, y emplea una fórmula complicada para calcular la cantidad total deducible de impuestos. Según las entrevistas, muchas empresas hacen donaciones sin hacer uso de los mecanismos de deducción de impuestos. Los donantes individuales encuentran que la fórmula es complicada.

nida y debe ser asimilada como un principio empresarial. La importancia del debate es incuestionable, aunque llama la atención encontrarlo circunscrito a círculos empresariales, y que no sea discutido a fondo en la sociedad ni considerado por los líderes nacionales como parte de la agenda nacional. La empresa ve a la RSE de diferentes maneras, identificando varios *stakeholders* y reconociendo que estos son internos y externos a la empresa. Resulta obvio que en la medida que la pregunta de comprometerse o no con la RSE no esté resuelta, será difícil poner énfasis en ampliarla o mejorarla. Darle a la RSE un sentido estratégico corporativo y una orientación social que la haga más efectiva, y finalmente sacarla a la luz, y conformar alianzas, son también tareas pendientes. En los diversos sectores económicos pueden observarse diferencias importantes. No llama la atención que el sector minero esté a la vanguardia de ese proceso debido a que es un intruso en el medio rural, y porque está plenamente inmerso en el fuego cruzado de la crítica internacional y local. Pero el imperativo por extenderla no es tan intenso en otros sectores. Llama también la atención que el Estado aparezca débilmente vinculado al concepto de RSE. Existe consenso con respecto a la idea de que no la promueve, aunque la noción de que el Estado «debería estar involucrado» no es bienvenida en el sector privado. La RSE debería ser «solo un tema de las empresas».

En resumen, a pesar de que existen empresas que han avanzado mucho en estas prácticas, y organismos y líderes promotores que están deseosos de impulsarlas con entusiasmo, es posible percibir dentro de las empresas una cierta reticencia, una ambigüedad sobre si se debe ‘hacer más RSE’. También queda claro que el enfoque utilizado para evaluar la RSE es bastante limitado, puesto que está cuidadosamente circunscrito a empleados y empleadores de alto nivel, sin tener en consideración la opinión de los ‘demás’—obreros y sus familias, los pobres y la comunidad—. Finalmente, el concepto mismo es también limitado debido a que otras dimensiones del debate son ignoradas adrede, en particular, la responsabilidad cívica empresarial y la cuestión de los derechos civiles.

LOS GRANDES GRUPOS DE PODER ECONÓMICO Y LA RSE

Los estudios de caso confirman apreciaciones generales esbozadas más arriba y brindan más detalles. Las entrevistas a los altos directivos —dueños y altos ejecutivos— de diez de los GPE más grandes del país¹², señalan cómo cada uno enfrenta las exigencias de una economía globalizada y los cambios en el pacto social. Los siguientes factores han sido

¹² En algunos casos, el propietario y líder de la empresa más representativa —Textil San Cristóbal del Grupo Raffo, E. Wong del Grupo Wong, P. Olaechea —el Gerente General— del Grupo Olaechea, Alicorp del Grupo Romero, BCP —un conglomerado de grupos—, Ferreyros del Grupo Ferreyros, Tabacalera Nacional del Grupo Fierro—, altos ejecutivos o individuos conocedores acerca de la RSE —Backus del Grupo Bentín, Gloria del Grupo Rodríguez y Yanacocha del Grupo Benavides de la Quintana y Newmont.

identificados para explicar por qué y cómo los conglomerados peruanos participan en el ‘movimiento de responsabilidad social’: a) la forma en que los líderes empresariales entienden la RSE, la que a su vez depende en gran medida de las convicciones personales y el tipo de educación recibida; b) el sector económico en el que operan y el peso de la empresa en el mismo, lo que influye en la necesidad de desarrollar la RSE; c) el grado en el que los jefes de la familia deciden respaldar a los gerentes y/o los cambios generacionales en el liderazgo familiar luego de una crisis de sucesión; d) la trayectoria de la empresa, en particular, la celebración de aniversarios que ayudan a evaluar las tendencias de largo plazo y a introducir cambios; e) diversas influencias externas que indican la dirección de la modernización gerencial y la adopción de estándares internacionales típicos de empresas de primer nivel; y, finalmente, f) la forma en que las empresas GPE que constituyen los ejemplos más representativos son percibidas por los ‘otros’.

La acción social del pasado

Tradicionalmente, los grandes GPE han concentrado sus esfuerzos sociales en el desarrollo de buenas relaciones laborales –o, por lo menos, esta es la forma en que lo explican–. Por lo tanto, en la mayoría de casos, amplían el apoyo social a los cónyuges e hijos de los empleados a través de diversos programas. Externamente, estos conglomerados también han desarrollado programas de apoyo social en respuesta a cartas enviadas por grupos o personas necesitadas. Todas las empresas en cuestión confirman haber recibido un significativo número de solicitudes de ayuda, y señalan que «las cartas llegan por cientos cada día», pero pocas empresas representativas estudian los patrones o mantienen registros. Los pedidos son atendidos de manera discreta de acuerdo con consideraciones presupuestales o personales; la ayuda se brinda a través de donaciones en efectivo o en especie, según la naturaleza de cada empresa¹³. Estas donaciones son parte de una tradición que no puede ser ignorada porque los empresarios, las empresas y los grupos beneficiarios insisten en su preservación.

La filantropía practicada por los altos directivos, ya sean propietarios o gerentes, también influye en la decisión de conducir programas de RSE más amplios. Se encontró que, en muchos casos, las fuertes convicciones religiosas de los altos directivos –a veces inculcadas en los colegios donde estudiaron– y las tradiciones empresariales o la filosofía de la empresa orientan efectivamente las acciones sociales en el largo plazo. Lo primero es más personal y altruista, lo último es más institucional, y está vinculado de manera directa al

¹³ Los altos ejecutivos de Alicorp sostienen que las atienden de acuerdo con las restricciones presupuestarias. También señalaron que muchas solicitudes no precisan bien qué tipo de apoyo requieren y no tienen una buena presentación, un indicio de problemas de parte de la demanda y falta de voluntad de parte de la oferta para proporcionar instrucciones. Esto último puede estar relacionado con el temor de las empresas de generar un tsunami de demandas sociales.

concepto de responsabilidad social¹⁴. Las condiciones de continuidad o cambio repentino en estas ideas son mayores dado que muchos de los ejecutivos en cuestión representan a varias generaciones de empresarios, y los gerentes en los grandes GPE tienden a permanecer en la dirección por largos períodos de tiempo.

Por ejemplo, el Director Ejecutivo de Ferreyros manifiesta que su fuerte compromiso social tiene que ver con su participación como antiguo miembro de la Democracia Cristiana, un partido político inspirado en la doctrina social de la Iglesia Católica. Igualmente, los grupos Olaechea, Benavides, Raffo y Romero están dirigidos por antiguos estudiantes de colegios católicos. Varios ejecutivos pertenecen a organizaciones católicas conservadoras, lo que hace bastante evidente que las convicciones religiosas orientan sus acciones. En el Grupo Fierro, el fundador, Don Ignacio Fierro, acuñó la frase «el alma de la empresa son las personas. La empresa no es una marca». Por lo que, Ricardo Ruiz, el nuevo Gerente General, señala que aunque el fundador del grupo haya muerto «esta idea la continuamos».

Antes de pasar a ver que la RSE involucra un proceso de cambio orientado hacia el mejoramiento de las relaciones empresariales con un contexto más amplio, es importante señalar que algunos ejecutivos o GPE hacen donaciones deducibles de impuestos como individuos o como empresas. Por ejemplo, en el período 1994–2000, la Tabacalera Nacional (Grupo Fierro), Yanacocha (Grupo Benavides) y dos empresas del Grupo Bentín donaron significativas cantidades de dinero bajo esta modalidad. Además, dos ejecutivos, Raffo y Benavides, hicieron donaciones personales, el primero cada año, y el segundo en tres momentos distintos. Las donaciones individuales variaron entre US\$4.000 y US\$10.000, y las donaciones de las empresas fluctuaron entre US\$6.000 y US\$100.000¹⁵.

Es importante resaltar que algunos tipos de actividades empresariales, tales como aquellas relacionadas con la agroindustria, siempre han puesto énfasis en el desarrollo de programas sociales con sus proveedores rurales. En este caso, los campesinos pobres son los principales *stakeholders* porque tienen el control sobre la tierra, producen las materias primas necesarias, y porque es difícil que el sector privado adquiera la tierra. Por ejemplo, un gran terrateniente fue obligado a convertirse en productor vitivinícola luego de que la reforma agraria expropiara las haciendas de Olaechea en la década de 1970; las buenas relaciones con los campesinos fueron necesarias en la medida que la producción de vid estaba en sus manos. Otros casos, en los que las materias primas son abastecidas por

¹⁴ Pedro Olaechea-Álvarez Calderón, descendiente de una familia de hacendados y productores vitivinícolas de Ica, estudió en los Estados Unidos. Sostiene que como terratenientes «siempre la practicamos» [RSE], gracias a un ente de desarrollo del valle, hasta que llegó el gobierno militar revolucionario de 1968 y «nos prohíbe intervenir». Además expropió las haciendas, las entregó a los campesinos cooperativistas y «se atomizó la propiedad». Desde 1980, otros gobiernos permitieron la parcelación y abandonaron el agro.

¹⁵ Información recogida en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat). Véase Durand (2003c).

cooperativas, comunidades campesinas, pequeños propietarios de tierras, o pequeños ganaderos, siguen el mismo patrón. Backus, la empresa cervecera y de bebidas más representativa, propiedad del grupo Bentín hasta el 2002, tradicionalmente ha hecho esto con los productores de cebada; Gloria del Grupo Rodríguez, con pequeños ganaderos productores de leche en el sur del Perú; y Tabacalera Nacional (TN) del Grupo Fierro hasta el 2005, con productores de tabaco en diversos valles. Los nuevos GPE y las agroindustrias recientemente formadas han seguido el mismo patrón. Estas relaciones se volvieron más importantes luego de la reforma agraria de 1968. Tal como Ruiz, ejecutivo del Grupo Fierro, señala, «la cuestión es cómo los fidelizamos, cómo hacemos que sean leales». La razón del énfasis en estos *stakeholders* rurales pobres es fundamentalmente económica: responde a una necesidad urgente de mantener abiertas las líneas de abastecimiento, aunque puede estar combinada con ideas sociales sobre el bienestar social o altruismo.

Junto a las antiguas relaciones establecidas con abastecedores de la agroindustria, los grandes GPE por lo general mantienen políticas laborales responsables debido a la existencia de una 'aristocracia obrera' bien pagada y sindicalizada. Todos los directivos de empresas emblemáticas sostienen que buscan buenas relaciones con los sindicatos y que han desarrollado diversos programas sociales y de capacitación para los empleados a lo largo de los años; estos últimos se han incrementado de manera considerable con la globalización. También señalan que estos patrones de buenas relaciones los ayudaron a conducirse por el violento contexto político que enfrentó el Perú en las décadas de 1980 y 1990¹⁶. Recientemente, los GPE han insistido en el diálogo antes que en el enfrentamiento, sobre todo durante la recesión económica de 1998 y con la aparición de nuevos movimientos sociales. Por ejemplo, Eduardo De Voto, gerente de Gloria, manifiesta que durante las movilizaciones regionales que paralizaron la ciudad de Arequipa en el 2002, donde la empresa tiene sus instalaciones, los camiones de la empresa fueron capaces de circular libremente, «es una demostración de que nosotros no sufrimos de hostilidad». La RSE rinde frutos.

La nueva RSE

Al igual que otros negocios, los GPE peruanos enfrentan la competencia de productos importados y de empresas gigantes que entraron agresivamente al mercado a partir de 1990. Según Ruiz, «la situación en el Perú es de competencia intensa, y las multinacionales vienen a comprarte o a quebrarte». La crisis económica de 1998 remeció a varios GPE peruanos. Los actuales sobrevivientes son aquellos que enfrentando estos retos modernizaron sus operaciones a tiempo. Tales grupos también han estado sujetos a influencias inter-

¹⁶ En el caso Fierro, los terroristas mataron a dos de sus empleados. Uno de los trabajadores del Grupo Ferreyros era un importante líder terrorista; y miembros del Grupo Romero y Benavides fueron secuestrados en la década de 1980. Varios miembros prominentes de la comunidad empresarial (Delgado Parker, Hiraoka, Hotschild) fueron también secuestrados, algunos fueron heridos o asesinados.

nas y externas para integrarse a la RSE basándose en la creencia de que esto es lo que caracteriza a una 'empresa líder'.

Adicionalmente, en todos estos casos ha surgido un proceso de reestructuración empresarial que ha implicado la adopción de nuevas filosofías corporativas (calidad total, reingeniería), así como la incorporación de tecnología de punta. En tres casos, las empresas han buscado el consejo de consultores externos, con lo cual la RSE ha formado parte de ese paquete modernizador. Tales esfuerzos han llevado a los grandes GPE a tener mayor cuidado con el medioambiente y a redefinir o iniciar programas sociales para grupos con quienes han estado tradicionalmente vinculados, o con otros sectores sociales o con la comunidad en su conjunto. Con este propósito, la mayoría de estas empresas han creado o reforzado la gerencia de relaciones interinstitucionales. Tres de ellas han formado fundaciones.

Al mismo tiempo, se puede observar una diversidad de respuestas empresariales, algunas de las cuales muestran cierta duda o temor de asumir una mayor responsabilidad sobre o con la sociedad civil, actitudes que están supeditadas a la percepción de los 'otros'. La RSE es claramente asimilada como un discurso, pero con brechas en la práctica, lo que indica una tensión entre la necesidad sistemática de legitimar el nuevo pacto social y las respuestas de los individuos que están en la cúspide de los GPE. Por ejemplo, en el Banco de Crédito del Perú (BCP), el banco más grande del país, tradicionalmente se ha practicado la RSE con un fuerte énfasis en la cultura –a través del auspicio de la publicación de libros y la recuperación del patrimonio histórico del país, principalmente en la restauración de iglesias–. Cuando el BCP fue sujeto de una intensa competencia, esta línea de actividad se amplió. El BCP siempre se distinguió por el trato especial que brindaba a los clientes grandes; sin embargo, cuando el mercado se abrió, se vio obligado a concentrarse en la atención de las necesidades de los clientes pequeños, reduciendo las colas y tiempos de espera y mejorando el servicio al cliente. El proceso de reestructuración interna llevó a la adquisición de nueva tecnología bancaria y a la introducción de mejoras sustanciales en el servicio al cliente. Ahora los documentos de la empresa afirman de manera enfática que «la misión del BCP es servir al cliente» (BCP 2001: 43). En 1998, el BCP creó un equipo especializado para obtener la certificación del ISO 9000 en tarjetas de crédito y operaciones de hipoteca (Ibíd.: 10). En este contexto de modernización exitosa, el BCP continúa mostrándose activo en filantropía y proyectos culturales (*i.e.*, los clientes grandes reciben lujosos volúmenes de arte peruano). Apoya eventos empresariales y participa en alianzas corporativas de lucha contra las drogas. El BCP también se ha comprometido a contribuir con el Patronato Nacional del Deporte, financiando los llamados «semilleros de atletismo» y los deportes interescolares de colegios religiosos de clase media y alta. Estas actividades, que apoyan a entre 50 y 250 instituciones al año, son canalizadas a través de la gerencia de relaciones públicas, que busca «mantener la imagen del BCP como una empresa líder con responsabilidad y sensibilidad en apoyo a la cultura el país» (Ibíd.: 48–49). En suma, el BCP ha expandido sus programas de RSE para mantener su estatus de «banco número uno».

Alicorp, otra empresa gigante, ha incorporado silenciosamente la RSE entre sus prácticas de modernización. La empresa ha sido el resultado de una fusión —en la década de 1970— entre el grupo Romero y Anderson Clayton, una importante empresa agroindustrial, y adquisiciones adicionales en 1990 del quebrado Grupo Nicolini y el grupo argentino La Fabril. Siguiendo estas últimas fusiones, y en medio de una fuerte competencia, inició un profundo proceso de reestructuración conducido por un joven gerente de Alicorp que transformó esta megaempresa en una organización gerencialmente eficiente, altamente competitiva y, de algún modo, socialmente responsable. Como señala el Gerente General, Leslie Pierce, «hemos peleado con Luchetti (un grupo chileno rival) para quedarnos en el mercado y lo hemos hecho bien». En las áreas de tecnología, higiene y accidentes, las plantas de Alicorp mantienen un buen registro. «Estamos en el club de los que cuidan el medioambiente», sostiene con orgullo. «Si quieres estar en las ligas mayores, tienes que tener estos estándares», dice Anthony Middlebrook, Gerente de Relaciones Interinstitucionales. Se han implementado sistemas de trabajo basados en ‘buenas prácticas internacionales’ junto con normas de seguridad e higiene. Se ha introducido ‘tecnología ambiental’ en la planta emblemática de Lima, y se han obtenido varios ISOS. Junto con sus principales clientes, que Alicorp considera «nuestros socios estratégicos», la empresa ha reorganizado completamente su sistema de ventas territorial (Alicorp 2001: 30–31). En el área de RSE, el grupo mantiene diferentes programas en convenio con el gobierno y las comunidades locales, incluido uno con 700 campesinos que siembran la variedad de trigo ‘Durum’. Alicorp mantiene un plan anual de donaciones y proporciona ayuda alimentaria durante las emergencias nacionales. Las miles de cartas que reciben cada año, incluidas solicitudes de «lo que usted pueda dar», son atendidas ‘reactivamente’. Middlebrook afirma: «somos concientes de que somos una empresa grande y que debemos ayudar»¹⁷. Alicorp espera mejorar su programa de RSE y poner énfasis en los programas de educación y nutrición, aunque aún no tiene certeza de cómo alcanzar estas metas. Alicorp pone énfasis empresarial en la RSE pero no se anima a difundirlo porque, como señala Middlebrook, «en el Perú se condena el éxito»¹⁸.

Olaechea, un grupo especializado en la producción vitivinícola, con una fuerte competencia de las empresas chilenas, volvió a la RSE casi de manera casual. En la década de 1990 se vio forzado a vender el Banco de Lima, lo que implicó que el grupo perdiera su brazo financiero; no obstante, logró capitalizar sus operaciones. La idea de «regresar a las prácti-

¹⁷ Los requerimientos desorganizados y la naturaleza dudosa de algunas solicitudes han dificultado los esfuerzos por mejorar las donaciones. A esto se añade la falta de un marco legal para las deducciones.

¹⁸ Es importante señalar que el grupo Romero enfrenta dificultades dentro de la comunidad empresarial como consecuencia de la relación entre el líder del grupo familiar, Dionisio Romero (además de director ejecutivo del BCP), y Vladimiro Montesinos, famoso corrupto asesor de inteligencia del presidente Fujimori, en la década de 1990. Las reuniones de Romero con Montesinos, en las que aparentemente buscaba influencia política y favores para sus empresas, fueron grabadas en cintas de video. Luego del escándalo, en el 2001, Romero se retiró de su posición de liderazgo en Alicorp, y dejó a su hijo Dionisio Jr. a la cabeza, a la vez que mantuvo su cargo en el BCP. Este problema de imagen ha generado una evidente preocupación entre los gerentes de Alicorp porque ha dañado la reputación del grupo.

cas de RSE» en su firma principal, Vinos Tacama, llegó en 1998, con las inundaciones del valle de Ica. Cuando surgió la pregunta de cómo ayudar a los campesinos del entorno, entre los líderes de la comunidad empresarial, una organización local propuso la creación del Centro Tecnológico de la Vid. Este centro, CTVID, es dirigido por Pedro Olaechea, un joven y dinámico propietario-empresario que tiene el apoyo unánime del Consejo Directivo de Tacama. El CTVID fue creado con apoyo financiero del gobierno español, el cual facilitó el despegue. El centro ha comenzado a sembrar vid en siete hectáreas experimentales, con plántones que se les proporciona a los campesinos a costo cero. Se trata de asegurar el abastecimiento de una vid de gran calidad con el apoyo técnico de Tacama y CTVID. Olaechea afirma que «si resulta, Ica podría ser el Napa Valley peruano». El proyecto es visto como «la mejor alternativa para que suba el valor agregado de los campesinos». Esa es, dice, «nuestra visión del desarrollo social». La empresa posee buenos cuadros gerenciales y un producto de alta calidad que está compitiendo bastante bien en el mercado nacional e internacional; pero para crecer necesitan un mejor abastecimiento de uvas nacionales. Esto no es altruismo, dice, refiriéndose a las actividades del CTVID, «porque también nos beneficia... ahora que vamos a ser la demanda». Esta propuesta es «al mismo tiempo ética y práctica». Olaechea cree que «el entorno social puede mejorar» y que están, a fin de cuentas, en camino a superar la 'leyenda negra' de los hacendados creada en 1968.

Otra empresa, Ferreyros, la más grande importadora de maquinaria pesada, ha creado su propia fundación para llevar adelante la RSE. Además de su preocupación por el medioambiente, y algunas generosas donaciones a universidades privadas realizadas en la década de 1980, bajo un sistema de incentivos tributarios que fue desactivado en 1991, la empresa no se involucró mayormente en programas sociales. El concepto nuevo de «trabajo voluntario para hacer algo por los demás», según su Gerente General, Oscar Espinoza, coincide con las reflexiones hechas durante el 75° aniversario del grupo y con un proceso de reestructuración asesorado externamente. Otro elemento de transformación provino de la ampliación del accionariado. Como resultado de ambos factores, «se hizo un replanteamiento» y, gracias a eso, «pensamos que deberíamos hacer algo por la comunidad». Se invitó a dos expertos norteamericanos, quienes difundieron la idea de que el éxito debería estar vinculado a la RSE. «En ese clima», señala Espinoza, «creamos un programa como respuesta a una demanda de ayuda sistemática». Se tomó la decisión en el nivel corporativo y se creó la Fundación Ferreyros. Esta fundación se ocupa de organizar la conferencia anual de estudiantes denominada CADE Estudiantil, a la que asisten cerca de 450 de los estudiantes universitarios más destacados de todo el país a un costo de US\$70,000 anuales. Este evento comenzó en 1996 y continuó incluso en momentos difíciles como la recesión de 1998. La fundación también ha firmado acuerdos con universidades de provincias para llevar a cabo talleres preparatorios, proyectos que «hacen que la Fundación Ferreyros (FF) sea reconocida» a lo largo del país. No obstante, el CADE Estudiantil no se publica, debido al hecho de que el grupo mantiene, según su líder, una política de 'perfil bajo'. Esta fundación también hace donaciones y mantiene un activo programa de capacitación

en la Escuela Caterpillar, en conjunción con TECSUP, un centro de capacitación privado, con el fin de «apoyar a los clientes» en su requerimiento de contar con personal calificado que opere maquinaria pesada moderna. En este caso, sus principales *stakeholders* son los clientes. Según Pamela Abdalá, Gerente de la fundación, los estudiantes no son clientes, pero «la credibilidad mejora porque queremos proyectar la imagen de que somos una empresa que forma líderes».

Otro ejemplo de RSE es Textil San Cristóbal (TSC) en Chincha, un valle cercano a Lima, donde la empresa es el principal empleador. Juan Francisco Raffo, propietario y director ejecutivo, miembro de la tercera generación de una familia especializada en la industria textil, ha cambiado la orientación de RSE de la empresa hacia la comunidad –principalmente aquella cercana a las instalaciones, los trabajadores y los proveedores–. Este cambio es el resultado de dos influencias. La primera es la adopción de la idea de que la empresa y la RSE son compatibles y se refuerzan mutuamente, una idea que provino de un miembro relativamente nuevo de la Junta Directiva de TSC, que también estaba asociado a la Fundación Avina. La segunda es el hecho de que los principales mercados actuales de la empresa, Europa y Estados Unidos, exigen el cumplimiento de ciertas normas. Como se señala en su informe anual, TSC ha sido capaz de «... haber superado, sin observación alguna, sucesivas auditorías de prácticas laborales efectuadas, con estándares internacionales, por seis importantes clientes... aspecto que adquiere cada vez más importancia [para]... minimizar el riesgo de deterioro de imagen...» (TSC 2001: 13).

Cabe señalar que ambas plantas de TSC cuentan con certificados ISO 9000. Además, la empresa está buscando mejorar la percepción relativa a la calidad del servicio en el otro extremo de la cadena de producción, introduciendo un sistema de evaluación de parte de los proveedores. TSC está llevando a cabo un estudio sobre motivación de desempeño con la asesoría del *London Consulting Group*. En la planta de Chincha se vienen desarrollando varios proyectos. En esta gran isla de modernidad rodeada de pobreza, y en medio de un pequeño pueblo, los proyectos de apoyo a la comunidad incluyen el desarrollo de una estación de bombeo de agua y el asfaltado de la carretera, lo que significa asumir –como en el sector minero– un papel que corresponde al gobierno. Las diferentes actividades desarrolladas no son mencionadas como parte de la imagen corporativa de TSC en su informe anual. TSC también mantiene un perfil bajo.

El grupo Gloria ha resistido con éxito la difícil prueba de la apertura de mercados, expandiéndose rápidamente y participando en los programas de privatización (Gloria 2001: 10), así como adoptando normas de ‘buenas prácticas’. La compra y producción de leche, principalmente enlatada, constituye la actividad más importante de Gloria. Hasta el momento este grupo ha ganado la «batalla de las leches» con Nestlé y Leche Holandesa, dos marcas multinacionales europeas. El grupo Gloria también tiene fábricas de papel, cemento y farmacéuticas. Según De Voto, el Gerente Legal y cabeza de las iniciativas de RSE, el

grupo «maneja el concepto de calidad corporativa en todas sus empresas», incluido el uso de tecnología de punta en sus nuevas plantas de enfriamiento y procesamiento de leche. Su principal, aunque no única, preocupación está relacionada con los 15.000 pequeños ganaderos que le abastecen de leche diariamente. De manera similar al grupo Fierro, Gloria brinda a estos ganaderos asistencia técnica y financiera de diferentes maneras. Su flota de camiones «recorre el país recogiendo leche y entregando dinero. El precio es asegurado, lo cual es fundamental». La empresa admite que existen ciertos problemas: «Aquí el trabajo, a pesar de que los ganaderos se quejan de los precios bajos, es visto como fundamentalmente social porque el Estado no llega a donde nosotros llegamos».

En su 60 aniversario, en el año 2000, Gloria contactó al *London Consulting Group* y adoptó nuevas ideas. El resultado fue un nuevo código corporativo que incluye «buenas prácticas con los proveedores, los *stakeholders* y los transportistas» (Gloria 2001). En el 2002, el grupo evaluó sus diferentes prácticas y programas sociales, e intentó organizarlas y proyectarlas de modo que quedaran más claramente vinculadas a su imagen corporativa. Gloria es una empresa emblemática que está experimentando una interesante transición frente a una RSE que, a pesar de estar algo limitada por la tradición de la familia Rodríguez de guardar siempre un perfil bajo, está siendo estimulada por la necesidad de modernizarse y convertirse en una empresa líder. La necesidad de obtener un préstamo del Banco Mundial, junto con sugerencias de parte de esta entidad para la adopción de prácticas de RSE, así como la asesoría del *London Consulting Group*, convencieron a Gloria de la necesidad de hacer algo más socialmente. Finalmente, el grupo decidió comprometerse en una nueva publicidad corporativa, que incluía referencias a sus varios programas sociales, y publicó un boletín informativo en noviembre del 2002, que fue distribuido por un diario importante. Gloria declara no tener problemas con sus trabajadores, a pesar de que admite que se limita «estrictamente a cumplir las leyes laborales», lo que considera que es suficiente puesto que muchas empresas no lo hacen. Gloria no lleva a cabo programas con familias. Es importante señalar, sin embargo, que el grupo fue auditado por la autoridad tributaria porque supuestamente había realizado donaciones irregulares al presidente Fujimori y a su campaña de reelección en el 2000.

Wong, un grupo joven, combina la sensibilidad frente a las tradiciones y costumbres con una visión empresarial moderna. Su fundador, Don Erasmo, se retiró y sus hijos asumieron el control con un sentido de modernidad que corresponde a una nueva generación de empresarios que está académicamente bien preparada y familiarizada con las tendencias globales y las oportunidades que surgen, por ejemplo, de relacionarse con la economía china. La cadena de supermercados ha crecido espectacularmente en medio de la quiebra de otras operaciones más antiguas y la entrada de cadenas internacionales con tácticas empresariales agresivas. Wong ha mantenido su ubicación como el supermercado número uno del país gracias a su estrecho contacto con los proveedores y clientes, y a la lealtad de sus trabajadores. El Gerente de Relaciones Públicas, Efraín Wong, comenta: «una empresa

es su gente. Las empresas buenas se hacen con buena gente» y, añade, «debemos también devolverle a la comunidad lo que tú cosechas». Para Wong, la RSE gira alrededor del concepto de 'devolución'. En términos de reclutamiento laboral, Wong emplea criterios competitivos y se apoya en fuertes programas de capacitación. El énfasis está puesto en un excelente servicio al cliente porque «no podemos esperar que nadie atienda bien al cliente si tú no lo has atendido bien a él». Cuando se enfrentaron a la competencia de Disco Ahold, una multinacional holandesa, E. Wong comentó: «querían llevarse a nuestra gente, pero ni uno se fue a la competencia». La inversión social externa en Wong incluye la organización de un desfile en Lima que moviliza a miles de personas, incluidos cientos de trabajadores, durante las celebraciones por Fiestas Patrias. Este esfuerzo identifica a Wong con 'la cultura peruana', y es parte de una lucha permanente entre supermercados puesto que es la única cadena nacional. Las tiendas también son bastante activas en la organización de un programa de reciclamiento con cuyos beneficios se apoya a una ONG que atiende las necesidades de personas discapacitadas, así como al Instituto de Síndrome Down. Al igual que otros GPE, Wong recibe «más de 100 cartas al mes», y aplica el criterio de «responder de acuerdo con el área de influencia, si está cerca a la tienda», una práctica que refuerza la lealtad de los clientes. La empresa ha abierto recientemente varias tiendas grandes en barrios pobres, y Wong hace esfuerzos especiales «por lucir bien» y ser «un polo de desarrollo en áreas urbanas de bajos ingresos». Sus principales *stakeholders* son los clientes antes que los proveedores.

Otros dos GPE estudiados destacan por sus múltiples actividades de RSE, a pesar de que ninguno está completamente libre de problemas relacionados con su imagen cívica. La empresa Backus, parte del grupo Bentín, es la empresa que brilla en el área de inversión social externa: ha ganado tres veces consecutivas el premio de RSE desde el 2001. Hasta 1980, Backus era la empresa cervecera peruana más grande, y sus industrias estaban organizadas verticalmente. En la década de 1990, Backus compró a las empresas de cerveza rivales Pilsen y Cuzqueña, y se convirtió en un productor monopolístico, con la esperanza de que la lealtad a las marcas nacionales ayudaría a contener la competencia internacional. Indecopi¹⁹, el ente regulador de la competencia, tomó la decisión 'salomónica' de que no existía monopolio debido a la presencia de cerveza importada. En el 2002, sin embargo, los grupos Romero y Brescia vendieron sus acciones de Backus a grupos venezolanos y colombianos, y los pequeños accionistas, que hasta ese momento habían sido ignorados, fueron comprados; como resultado de ello, la familia Bentín perdió el control de Backus. La RSE interna y externa, según Fernando Hilbck, Gerente de Relaciones Interinstitucionales de Backus, «la hacemos desde que los Bentín peruanizan la cervecería en 1956». Él insiste en que «esta política siempre ha existido, no es nada nuevo». Para confirmar esta aseveración, menciona el permanente apoyo que la empresa ha dado al

¹⁹ Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

Sporting Cristal, uno de los equipos líderes de fútbol –el fútbol y la cerveza tienen una conexión cultural–, además del trabajo permanente con los campesinos productores de cebada desde la década de 1960, así como el trabajo en programas de alfabetización implementados en la década de 1970. A mediados de la década de 1990, el grupo empezó un agresivo proyecto de reestructuración, e invirtió más de US\$8 millones para introducir los principios de «calidad total» (Durand 1996: 136). Luego de esta reestructuración, la RSE adquirió una nueva dimensión puesto que la posición monopólica de Backus requería una mayor legitimidad. Hilbck señala que «el desarrollo del programa social ha sido gradual, pero cuando vino la apertura, hicimos un plan de desarrollo y gestión». Hasta la fecha, Backus ha hecho más que cualquier otra empresa, nacional o extranjera, en materia de educación, salud, cultura, deportes, medioambiente, arte, y otras generosas donaciones filantrópicas (Backus 2002). El gasto ‘estrictamente social’ corresponde al 65% del presupuesto de RSE de la empresa, énfasis que se inició en la década de 1990 durante un período de proyección a la comunidad. En relación con el medioambiente, la empresa ha creado la Fundación Backus Pro Fauna, presidida por Elías Bentín, lo que da cuenta del compromiso en el más alto nivel. Respecto a los temas laborales, destaca la Casa de Jubilados. Los pedidos recibidos por correo electrónico también son atendidos, pero de acuerdo con criterios que se basan en encuestas realizadas para determinar las necesidades. Backus piensa que hace bastante, pero, al igual que otros grupos, «se publicita poco».

Cabe resaltar, sin embargo, que hasta hace poco la imagen de Backus estuvo marcada por los comerciales de cerveza con un fuerte contenido sexista y racista, y donde se identificaba a la cerveza con rubias con mínima vestimenta. Un ejemplo claro de esto es la propaganda que dice, «¿Las prefieres rubias o morenas?» Sobre la extensión de la RSE mediante un marco tributario más favorable, los ejecutivos de Backus creen que, a pesar de las limitaciones en el actual marco legal para las donaciones, es preferible «no presionar al gobierno, porque hay otros temas... si no, se distraen recursos». La batalla por el control de la empresa en el 2002 y el 2003 dio origen a denuncias de parte del grupo Polar, que señalaba que Backus evadía impuestos sobrevalorando la importación de insumos con el fin de rebajar costos. Este anuncio afectó la credibilidad de la empresa, pero esta espera que el prestigio asociado con sus actividades sociales permanentes la ayude a contrarrestar esta imagen negativa.

La Minera Yanacocha, copropiedad del grupo Benavides de la Quintana y la minera Newmont, es la mina de oro más rica de América del Sur. La explotación de la mina se inició en 1992, y los programas de RSE fueron introducidos tan pronto como surgieron las tensiones sociales con los campesinos que vendieron sus tierras a la empresa. Con el propósito de evitar el conflicto y prevenir los movimientos sociales, se dio inicio a un diálogo²⁰. Poco

²⁰ Conversación con el antropólogo Juan Ossio, quien presidió la primera ronda de diálogo. Lima, septiembre de 2002.

tiempo después, la empresa realizó significativas inversiones en diversos entes internos encargados del cuidado del medioambiente y de la RSE. Externamente, los programas de RSE de Yanacocha son tan amplios que están divididos en unidades de desarrollo urbano y rural. En el 2002, la inversión social en desarrollo rural alcanzó los US\$4 millones, y la inversión en desarrollo urbano fue de aproximadamente un millón y medio de dólares, mientras que la inversión en proyectos medioambientales excedió los US\$40 millones (Yanacocha 2001: 74–75). Las altas sumas pueden entenderse por el hecho de que Yanacocha es un caso clásico de inversión intrusiva que establece un miniestado en un área rural aislada y empobrecida, lo cual cambia la dinámica económica, social y política de la región. En este escenario, surgen elementos positivos y negativos que son equilibrados hasta donde es posible a través de políticas de RSE y medioambientales. Yanacocha opera en varios frentes, pero los más importantes están vinculados a las relaciones con la capital provincial de Cajamarca. César Humberto Cabrera, gerente a cargo de los temas sociales, admite que, a pesar de los montos invertidos, «la ciudad de Cajamarca está infeliz y eso que la mina da ocupación directa al 10% de la población e indirecta al 25%». Sin embargo, él sostiene que «no hay revueltas... porque hay plata, salarios e inversión», aunque aparecen de manera esporádica. En el 2000, el derrame de mercurio líquido de un camión en la zona de Choropampa, mientras se dirigía a la mina, aparentemente contaminó a miembros de una comunidad local de esta zona, lo que generó críticas y protestas. A pesar del esfuerzo de la empresa por reparar el daño, el alcalde de Cajamarca y otras personas inculparon a Yanacocha por el derrame. En el 2002, el alcalde abrió un nuevo frente al sostener que una nueva exploración minera podría contaminar la fuente de abastecimiento de agua de la ciudad. El tema llevó a una nueva ronda de negociaciones, aclaraciones y reuniones públicas. A pesar de las nuevas elecciones, la ciudad de Cajamarca, con el apoyo de los sindicatos y de los universitarios, continuó organizando movimientos de protesta en los años 2004 y 2005. Yanacocha, al igual que el BCP y Alicorp, tuvo problemas de imagen cuando se reveló la información acerca de las negociaciones privadas con Montesinos para resolver problemas con los accionistas. El Gerente General de Yanacocha, Roque Benavides, fue el presidente de la Confiep durante el gobierno de Fujimori, y se hizo conocido por su apoyo acrítico y permanente a ese gobierno. Las empresas mineras también han sido criticadas por los privilegios tributarios recibidos durante el gobierno de Fujimori, una política que fue rechazada por causar una disminución considerable en la recaudación tributaria (CIDEF 2002: 91 y ss).

REFLEXIONES FINALES

El estudio de diez grandes GPE peruanos indica cómo y en qué medida este segmento de la empresa privada ha adoptado el lenguaje de la RSE y se ha unido al movimiento de la RSE. Sostenemos que lo han hecho principalmente como una respuesta organizacional al reto de la globalización y la privatización de la economía generada por la adopción del neoliberal-

lismo. Cualquier empresa que hoy se precie de 'líder' está involucrada en prácticas de RSE. Con la apertura de la economía peruana y el proceso de modernización empresarial que le siguió, fue evidente que las empresas más grandes debían introducir tecnologías más limpias, poner énfasis en la seguridad e higiene, y proporcionar programas de capacitación laboral permanente. Además, las empresas han comenzado a definir mejor las metas corporativas, adoptar códigos de conducta, y a mejorar, ampliar o iniciar programas sociales. En este contexto, el capitalismo familiar hispanoamericano ha cedido espacio a los gerentes –un proceso visible en Alicorp, BCP, Ferreyros y Fierro–. Estas empresas muestran mejor formación académica, y su modo de pensar más moderno ha facilitado una aceptación más rápida y efectiva de los principios y prácticas de la RSE. Una tendencia similar se observa entre la nueva generación de líderes –tales como Tacama y Wong–, quienes han mostrado una mayor predisposición para iniciar cambios.

De manera complementaria, y en menor medida, el impulso al cambio se deriva de la necesidad individual y colectiva de manejar las relaciones de la empresa con el resto de la sociedad peruana de manera más armoniosa. Con el advenimiento del neoliberalismo, ha surgido una nueva matriz institucional que resalta el poder de la empresa, mientras que la presencia del Estado se desvanece. La RSE es una forma ideológica y práctica, más lo primero que lo segundo, de legitimar el nuevo pacto social, en la medida que este 'cambio' no necesariamente lleve a mejoras decisivas favorables o a una mayor y mejor responsabilidad social y cívica.

Los impulsos generales hacia una modernización global, junto con la responsabilidad colectiva vinculada a un papel creciente del sector privado en la matriz social, han forzado a las principales corporaciones nacionales a repensar, ampliar o adoptar políticas filantrópicas y socialmente responsables que anteriormente habían sido aplicadas de una manera más tradicional y limitada. Sin embargo, las respuestas no han sido uniformes dadas las necesidades diversas de participar en la RSE como una manera de atender el contexto social y la existencia de tendencias contrarias. En muchos casos, la RSE ha sido adoptada sin abandonar prácticas antiguas y más paternalistas; el impulso a 'hacer más' ha sido contenido por el temor de reacciones de parte de una sociedad que «condena el éxito», o por la generación de demandas abrumadoras de parte de las mayorías, que son básicamente pobres. Todos estos factores muestran las serias dificultades que enfrentan las empresas para establecer relaciones más armoniosas con 'los otros' de la sociedad civil, algo que es típico de las economías subdesarrolladas y los estados débiles. En muchos casos, las iniciativas filantrópicas y los programas sociales no se hacen públicos, como ocurre con Alicorp, Ferreyros, Gloria, TN y TSC. Estos grupos prefieren continuar operando en silencio, haciendo conocer su generosidad a los grupos objetivo, pero no a la opinión pública en general. Los casos revelan la paradoja de una práctica sin discurso que trataremos de explicar a continuación.

Otra conclusión importante relacionada con las necesidades o impulsos a involucrarse en la RSE es que solo unos pocos GPE tienen múltiples partes interesadas o *stakeholders* en la sociedad civil. En la mayoría de los casos, y con las notables excepciones de Backus y Yanacocha, sus proyectos sociales son limitados en alcance y tamaño. Tres de los 10 GPE estudiados han formado fundaciones empresariales o familiares –Backus, Yanacocha, y Ferreyros, la cual es bien pequeña–, y la mayoría prefiere ocuparse directamente de los beneficiarios antes que hacerlo a través de una ONG establecida o de agencias del sector público. Estas limitaciones pueden también estar asociadas con el hecho de que la RSE es relativamente nueva en el Perú, y que toma tiempo y esfuerzo orientarse en esta dirección. Es más, el Estado todavía no se ha involucrado seriamente en la promoción de la moderna filantropía o en las iniciativas de RSE, ni se han adoptado las normas tributarias o legales que faciliten tales esfuerzos privados. La RSE es un asunto del sector privado y, por lo tanto, estrictamente voluntario. Todos los líderes empresariales entrevistados coinciden en mencionar esta falta de apoyo del Estado como una limitación. Sin embargo, este problema funciona recíprocamente. El testimonio de Alicorp, por ejemplo, era que es mejor no atraer la atención de los auditores tributarios del gobierno si es que se hacen donaciones, y la baja predisposición a la responsabilidad fiscal de parte de algunas otras empresas podría explicar la falta de ímpetu para demandar una mayor participación del gobierno. En el 2005, varias fundaciones importantes, encabezadas por la Asociación Áncash, fundada por Antamina, han tomado la iniciativa de cabildear silenciosamente por un marco legal más adecuado para la filantropía y la RSE, una muestra de que finalmente han percibido la importancia de fortalecer la RSE a través de una mejor legislación. Esta propuesta llegó en un momento de creciente movilización social en las zonas mineras y en otras regiones, relacionada con la falta de aportes tributarios empresariales significativos, debido a las exoneraciones e incentivos tributarios de entonces.

Esto nos conduce a otra conclusión acerca de la ciudadanía empresarial, asunto clave que tiene que ver con el respeto a la democracia y al estado de derecho, incluidas las leyes laborales y tributarias. Al mismo tiempo que proclaman su adhesión a la RSE, la mayoría de GPE peruanos, al igual que las multinacionales que operan en el país, prefieren, por lo general, mantener estos temas en el *closet* corporativo. En la década de 1990, durante el gobierno semiautoritario de Fujimori y Montesinos, los antecedentes corporativos en términos de apoyo a la democracia, calidad del trabajo y pago de impuestos fueron considerablemente negativos. Es más, incluso durante los años posteriores a Fujimori, no hemos identificado una sola empresa que esté abordando los temas fundamentales de discriminación de género, edad, raza y cultura que prevalecen en esta sociedad. Desafortunadamente, estas dimensiones de la ‘responsabilidad social’, que son parte de la agenda empresarial en el mundo desarrollado, no forman parte de la teoría y la práctica de la RSE en el Perú. De esta manera, existe una brecha entre la visión más amplia de las organizaciones internacionales que promueven la RSE, y aquellas del mundo empresarial que sostienen una visión más limitada que soslaya los temas de naturaleza cívica, legal o política.

Los estudios de caso hacen ver que la forma en que cada GPE ha respondido a los desafíos de la modernización y el manejo del contexto social es diversa. Al respecto, deben tomarse en cuenta factores tales como la convicción personal de los jefes y gerentes familiares, así como las necesidades diversas que tiene cada empresa para practicar la filantropía y comprometerse en la RSE. La variación en las necesidades de la empresa en gran medida se debe a las características de cada sector, como ya se ha mencionado. Estos factores se resumen en el Cuadro 2.

Cuadro 2

FACTORES QUE MOTIVAN LA FILANTROPÍA Y LA RSE

Grupo	Convicciones personales	Influencias externas	Necesidades
BCP	Sí, religiosas	Competencia internacional	Relación con clientes
Benavides	Sí, religiosas	Supervisión de alianzas estratégicas	Nueva operación minera en área rural
Bentín	Sí	Competencia internacional	Posición monopólica, para asegurar proveedores
Ferreyros	Sí, políticas	Proveedores, empresas consultoras	Relación con clientes
Fierro	Sí	Competencia internacional	Para asegurar a los proveedores en áreas rurales
Olaechea	Sí, religiosas	Cooperación internacional	Para asegurar a los proveedores en áreas rurales
Raffo	Sí	Clientes internacionales Empresa consultora	Para manejar el contexto
Rodríguez	Sí, tradicionales	Préstamo del Banco Mundial, empresa consultora	Para asegurar a los proveedores, reputación
Romero	Sí, religiosas	Competencia internacional	Relación con clientes
Wong	Sí	Competencia internacional	Relación con clientes

Las convicciones personales de los líderes empresariales, ya sean religiosas o políticas, o aquellas inspiradas simplemente en la manera en que conciben las prácticas empresariales, son claves para explicar ciertas prácticas, incluidas la persistencia de ciertos programas sociales y la renovación de otros. Dada la extraordinaria concentración de poder del capitalismo peruano contemporáneo, la opinión y actitudes de los líderes empresariales son esenciales para comprender la dirección de la empresa, pues estos individuos ejercen una gran autoridad en la toma de decisiones y se mantienen en la cúspide, a diferencia de los políticos, por largos períodos.

La necesidad perentoria de implementar la RSE varía considerablemente en función del tipo de empresa, su ubicación y el lugar que ocupan en la cadena productiva, puesto que estos elementos determinan en gran medida quiénes son *los stakeholders* estratégicos. En

el caso de la minería, la idea contemporánea de licencia social está forzando a las megaempresas mineras a poner énfasis en las comunidades aledañas, o incluso en toda la región en la que operan. En el caso peruano, este involucramiento social es especialmente apremiante debido al abandono de parte del gobierno de la mayoría de áreas rurales, el gran número de personas que sufren de extrema pobreza y, podemos añadir, la recurrencia de protestas sociales, que se puede convertir en la forma más efectiva de «arrancarles recursos». Así, dado el hecho de que en ciertos espacios las empresas son notablemente grandes, y el Estado es débil o simplemente está ausente, las empresas se convierten en un miniestado. En el caso de la agroindustria, o industrias dependientes de proveedores rurales, las antiguas formas de llevar a cabo programas sociales no han cambiado mucho porque esos programas son la única manera «de hacerlos leales» —vid para Tacama, cebada para Backus, trigo para Alicorp, tabaco para TN y leche para Gloria—. En el caso de algunas industrias manufactureras (Backus, TSC), bancos (BCP), y cadenas de supermercados (Wong), el énfasis principal está puesto en los consumidores, quienes se han convertido en nuevos *stakeholders*. TSC se ocupa de programas de RSE para controlar la posibilidad de críticas internacionales dado que deben defender su reputación frente a los clientes extranjeros, quienes son a su vez sujetos de intensa supervisión en sus países de origen. Wong está particularmente atento a la importancia de los consumidores locales para mantenerse en el negocio. Backus brinda las formas más avanzadas de RSE —a excepción del tratamiento frente a los pequeños accionistas, valorados únicamente después de la lucha por el control de la empresa en el 2002—. Backus realiza una inversión social en parte para mantener las antiguas tradiciones, y en parte debido a que su posición semi-monopólica acentúa la necesidad de ganarse el apoyo de la comunidad. De esta manera, la empresa ha ampliado sus diversos esfuerzos de RSE más que ninguna otra corporación.

Además del impacto de la apertura del mercado, influencias externas más específicas explican la repentina necesidad de involucrarse en la RSE. En tres casos, los consultores internacionales (*London Consulting Group*) han introducido el concepto, como parte de la asesoría al proceso de reestructuración de diversas empresas peruanas (Backus, Ferreyros, Gloria y TSC). En un caso, Gloria, la necesidad de asegurar préstamos internacionales aceleró el proceso a pesar de las resistencias generadas por una mentalidad tradicional. TSC también amplió su RSE porque los clientes externos hicieron presión sobre ellos para que actúen de una manera socialmente responsable.

Otra conclusión importante es la diferencia radical entre las donaciones filantrópicas y los programas sociales de RSE. Las donaciones de las empresas tienen principalmente una orientación de alivio. En este caso, la empresa se comporta de manera 'reactiva', como señaló un gerente, ofreciendo ayuda de acuerdo con el ciclo económico, el contexto social general y su disposición a hacer donaciones. Mientras tanto, los programas sociales de RSE —por ejemplo, la iniciativa educativa de Ferreyros y su casa de jubilación— son sistemáticos, permanentes y proactivos, están más orgánicamente relacionados con la moderna

misión empresarial y, en tanto tales, no pueden ser discontinuados cuando surgen variaciones en la disposición o restricciones en el presupuesto, como sucede con frecuencia en el caso de las donaciones como respuesta a solicitudes recibidas a través de cartas. Esto es particularmente importante en aquellos casos en los que los programas sociales se han vuelto parte de la reputación de la empresa. De hecho, comunicar los programas a la sociedad civil refuerza la responsabilidad.

En la actualidad, en lo que se refiere al cuidado del medioambiente ha surgido un sentido más creciente de responsabilidad, dados los avances tecnológicos alcanzados y la mayor presión de parte del Estado, la sociedad civil y el movimiento medioambiental mundial, lo cual, sin embargo, no quiere decir que se haya reducido o contenido el nivel de daño ambiental sino que está siendo gerenciado. En términos de otros *stakeholders* externos, hemos encontrado grandes variaciones entre los GPE, aunque podemos señalar que, a pesar de las limitaciones, ahora existe un sentido de responsabilidad más grande frente a la comunidad en general, incluyendo a grupos que no están directamente vinculados a las empresas.

Algunos GPE o sus líderes más antiguos han estado vinculados estrechamente al corrupto y semiautoritario gobierno de Fujimori. Institucionalmente, los GPE peruanos líderes –y su asociación paraguas, la Confiep– apoyaron las tendencias autoritarias de la década de 1990, o se mantuvieron neutrales en el momento de la lucha por la democratización. Este es un caso evidente de irresponsabilidad cívica y democrática, pues ayudaron a sostener un régimen nocivo para la sociedad civil y el desarrollo institucional del país.

A partir de lo que hemos visto, la responsabilidad fiscal entre los GPE es baja. Dos de las empresas representativas han sido acusadas de evasión tributaria, y diversas investigaciones en curso indican una tendencia hacia la disminución de la recaudación fiscal entre las principales empresas durante la década de 1990. Una serie de exoneraciones de pago de impuestos fue obtenida por las grandes empresas en los últimos años de la administración de Fujimori, un proceso particularmente evidente en el sector minero, aunque no fue el único. Dado el hecho de que los grandes inversionistas privados han obtenido numerosos incentivos tributarios, y que algunas grandes empresas no son buenas pagadoras de impuestos, su falta de interés en exigir un nuevo sistema de deducción de impuestos por donaciones es entendible. Nuestra investigación sugiere que la mayoría de grandes empresas no quieren colocar el tema del pago de impuestos en la agenda, ya que podría ponerse de manifiesto su evasión tributaria.

Los temas críticos delineados más arriba, que no son considerados por los enfoques convencionales en el estudio de la RSE, merecen una mayor investigación y deben formar parte integral de cualquier evaluación de la responsabilidad empresarial. ¿Por qué existe una renuencia a incluirlos? Parte de la respuesta tiene que ver con el hallazgo de que a las

grandes empresas por lo general no les gusta exponerse al público, y muchos ejecutivos entrevistados señalan que en el Perú ‘el éxito es condenado’. En efecto, un estudio que le pregunte a los ‘otros’ –obreros, campesinos, personas pobres, población en general– acerca de las obligaciones sociales y ciudadanas de las grandes empresas, probablemente demostraría un alto grado de desaprobación y condena.

Únicamente un sondeo de 1995 hizo estas preguntas con resultados que mostraron una gran ambivalencia –«explotadores, generadores de empleo»–, una mezcla de admiración y odio, sentimientos que son más fuertes entre los pobres²¹. Desafortunadamente, este tipo de sondeos no se realizan regularmente, lo que hace imposible estimar en qué medida las ideas y prácticas de RSE están cambiando los patrones de opinión.

Con el propósito de entender integralmente el papel de la RSE en un país como el Perú, debemos realizar investigaciones que den cuenta de la situación más allá de los éxitos, y recabar información no solo de fuentes de las empresas y encuestas a gerentes de alto nivel, empleados y propietarios. El análisis de la RSE debe incluir preguntas sobre ciudadanía empresarial, filantropía e inversión social, y debe examinar cómo otros, en la sociedad y el Estado, perciben el discurso y la acción empresarial, incluidos los grupos que reciben el apoyo de las empresas.

Al inicio del siglo XXI, el rol de la RSE en el Perú sigue siendo fuertemente ideológico, y se ha vuelto parte integral del discurso empresarial. Sin embargo, como muestra este capítulo, la RSE practicada hoy en día por los principales GPE peruanos se encuentra en una etapa intermedia, con algunas limitaciones importantes para su futura ampliación. Los intentos de exagerar su cobertura o sus resultados, que es la tendencia del enfoque convencional, sugieren una renuencia a considerar los problemas más generales de legitimidad y efectividad empresarial en un contexto en el cual el poder y la responsabilidad de las empresas han crecido exponencialmente. Las respuestas empresariales concretas a este creciente rol en la sociedad son mejores y más coordinadas que en el pasado, pero no han hecho lo suficiente para consolidar el nuevo pacto social que muchos esperaban que surgiera con la introducción del neoliberalismo.

²¹ La encuesta fue preparada por Datum con apoyo del autor y publicada en *Business* (julio 1995). La encuesta, aplicada en Lima a todos los estratos sociales, mostró que el 38% de los encuestados definieron a los empresarios como «explotadores»; el 23%, como «buenos trabajadores»; el 12% como «mercantilistas» (buscadores de ganancia); y solo el 4%, como «visionarios». Los sentimientos negativos fueron incluso más fuertes en los sectores sociales de menores ingresos. Para comentarios, véase Durand (2003a: 199–201).

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, Felipe (2002). «Business Social Responsibility in Latin America: Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico and Peru. A Preliminary Report». School of International Studies, University of Miami. Mayo.
- Alicorp (2001) «Memoria anual 2001». Alicorp.
- Backus (2002). *Generación 2000*. Año 4, vol. 14.
- Banco de Crédito del Perú (BCP) (2001). «Memoria anual 2001». Lima: BCP.
- Benavides de Burga, Marcela y Guida de Gastelumendi. (2001). *Responsabilidad social empresarial: un compromiso necesario*. Lima: CIUP-SASE y Perú 2021.
- Campodónico, Humberto (1999). «Las reformas estructurales en el sector minero peruano y las características de la inversión 1992–2008». Serie Reformas Económicas n° 24. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cannon, Tom (1994). *La responsabilidad social de las empresas: respuesta a los nuevos retos sociales, económicos, éticos y ambientales*. Londres: Financial Times-Folio.
- Caravedo, Baltasar (2000). *Lo social y la empresa a fines de siglo: responsabilidad social empresarial, avances y logros*. Lima: CIUP, SASE y Perú 2021.
- (1998). *Perú: empresas responsables*. Lima: SASE y Perú 2021.
- Castillo Ochoa, Manuel y Andrés Quispe Martínez. (1997). *El Estado post-ajuste: institucionalidad, Estado, actores y conflictos empresariales*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-Desco.
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) (2002). «La opinión pública y los grupos de poder económico: una aproximación cualitativa sobre ética, valores y responsabilidad social». Lima. Octubre.
- Congreso de la República del Perú (2002). *Balance de la inversión privada y la privatización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú.

- Comisión Investigadora sobre los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990-2001 (CI-DEF) (2002). «Informe final de investigación». Congreso de la República. Junio.
- Crabtree, John y Jim Thomas (eds.) (1999). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos.
- Dammert Ego Aguirre, Manuel (2001). *El Estado mafioso*. Lima: Editorial El Virrey.
- Directo (2002). «Percepciones de empleados sobre responsabilidad social empresarial». Investigación analítica. Noviembre.
- Durand, Francisco (2003a). *Empresa y sociedad en el espejo*. Lima: Biblioteca Business.
- (2003b). *Riqueza económica y pobreza política*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- (2003c) «Donaciones, impuestos y responsabilidad social», en Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn (eds.). *De la caridad a la solidaridad. Filantropía y voluntariado en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- (1996). *Incertidumbre y soledad: reflexiones de los grandes empresarios de América Latina*. Lima: Fundación F. Ebert.
- Ferreyros (2001). «Memoria anual 2001». Lima: Ferreyros.
- Gloria (2001) «Memoria anual 2001». Lima: Gloria.
- Peres, Wilson (ed.) (1998). *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*. México: Cepal y Siglo XXI.
- Pizarro, Rosa; Laura Trelles y Eduardo Toche (2004). «La protesta social durante el toledismo», en Desco-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. *Peru hoy: los mil días de Toledo*. pp. 30–99. Lima: Desco.
- Portocarrero, Felipe *et al.* (2000). *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero, Gonzalo y Rafael Tapia (1992). *Trabajadores y sindicalismo y política en el Perú de hoy*. Lima: ADEC-ATC, Asociación Laboral para el Desarrollo.
- Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn (eds.) (2003). *De la caridad a la solidaridad. Filantropía y voluntariado en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Salamon, Lester M. *et al.* (1999). *La sociedad civil global*. Madrid: Fundación BBVA.
- Sanborn, Cynthia (2002). «From Charity to Solidarity? Latin American Philanthropy in Changing Times», en *ReVista* (Primavera), pp. 3–7.
- Sociedad Nacional de Industrias (SIN) (2003). «Propuesta: reactivación del sub-sector vitivinícola». SIN. Febrero.

Stein, Steve y Carlos Monge (1988). *La crisis del Estado patrimonial en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Universidad de Miami.

Stiglitz, Joseph E. (2002). *Globalization and its Discontents*. Nueva York: W.W. Norton & Company.

Sulmont, Denis (2000). «La responsabilidad social en el Perú», en Sulmont, Denis y Enrique Vásquez (eds.). *Modernización empresarial en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. pp. 123–182.

Tabacalera Nacional (TN) (s.f.) «Impacto socioeconómico del cultivo del tabaco, la agroindustria y la industria manufacturera de cigarrillos». Lima: TN.

Textil San Cristóbal (TSC) (2001) «Memoria anual 2001». Lima: TSC.

Vásquez Huamán, Enrique (2000). *Estrategias del poder: grupos económicos en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Wilson, Ian (1999). *The New Rules of Corporate Conduct: Rewriting the Social Charter*. Westport, Connecticut: Quorum Books.

Yanacocha (2001). «Yanacocha: su compromiso con Cajamarca: balance social 1992–2001». Lima: Minera Yanacocha S.R.L.

LA ACCIÓN SOCIAL EMPRESARIAL EN UN CONTEXTO DE CRISIS: REFLEXIONES SOBRE EL CASO ARGENTINO

Mario M. Roitter y Marcelo Camerllo¹

La gran empresa es la institución a la que se dirigen las miradas en la escena social contemporánea. Su rol en lo económico y el impacto social que generan el conjunto de sus acciones forman parte de un debate necesario sobre la relación entre empresa y sociedad; debate que por ahora se desplaza, sin mediaciones, entre la apología y la denuncia. Desde la modesta perspectiva de este artículo, pretendemos contribuir a una mejor comprensión de algunos de los temas que forman parte de este debate, analizando particularmente aquellas intervenciones en lo social que las empresas encaran en forma voluntaria, a las que denominaremos 'acción social empresarial'.

El desarrollo de actividades comunitarias por parte de las empresas no es un hecho nuevo; lo que ha ido cambiando son las formas que adoptan estas actividades según los distintos contextos histórico-culturales en los cuales se inscriben. En Argentina, las prácticas y el discurso sobre la 'responsabilidad social empresarial', en el sentido restringido que el uso social asigna a estos términos, cobran auge con el correr de la década de 1990, exhibiendo un fuerte liderazgo por parte de las grandes firmas. Estos cambios han sido acompañados por una moderada producción académica, más cercana a la consultoría que a la investigación independiente, y que ha estado orientada al estudio de las modalidades de implementación y la optimización de dichos desempeños, y a destacar los avances logrados como forma de estimular su desarrollo. La progresiva instalación de esta forma de acción social y de conceptos alrededor de tales prácticas, se produce en el marco de los procesos de transformación estructural de alcance latinoamericano y con una fuerte incidencia de los postulados del denominado Consenso de Washington², fenómenos que derivarán en la configuración de un nuevo balance entre lo público y lo privado y una diferente articulación entre ambas esferas, así como una resignificación de lo público como no necesariamente estatal.

¹ Mario Roitter es Investigador Principal y Marcelo Camerllo Investigador Asistente del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), Buenos Aires, Argentina. Ver: www.cedes.org

² Ver Williamson (1993).

La crisis argentina de diciembre de 2001, que al unísono conmovió la esfera de lo político, lo social y lo económico, puede ser entendida como la expresión de la ‘muerte anunciada’ de una forma de funcionamiento de la economía y de una concepción de lo social que condujo al aumento exponencial de la pobreza y de las desigualdades. Las consecuencias de la crisis argentina y de otros procesos similares en América Latina, parecen plantear la necesidad de revisar las certezas y las premisas del ‘discurso único’ que predominó durante la década de 1990. Y, en este contexto, parece también oportuno revisar el modelo de acción social empresarial configurado durante ese período, así como los marcos conceptuales disponibles para analizar dicho fenómeno.

Al respecto, este artículo pretende indagar sobre los factores que inciden en las formas particulares que adopta el accionar social empresarial en el actual contexto argentino, contribuir a la discusión y elaboración de nuevos abordajes conceptuales del fenómeno; así como a ubicarlo dentro de sus reales dimensiones e influencia. El argumento es que existen rasgos específicamente locales que, a pesar de haber sido poco considerados por la bibliografía, condicionan la naturaleza de dicho accionar, dificultan las aplicaciones de modelos propios de otros contextos, y demandan la elaboración de instrumentos de análisis más pertinentes. Nuestras indagaciones se articularán a partir de una distinción sencilla pero que consideramos fundamental. Llamaremos *acción social empresarial* (ASE) a las intervenciones explícitas de la empresa en la esfera social, en tanto que proponemos denominar *enfoques* a las formas particulares que adopta la ASE en distintos marcos histórico-culturales.

La primera parte del artículo gira en torno a la hipótesis de que la idea de ‘responsabilidad social empresarial’ que se construye en Argentina durante la década de 1990, se manifiesta en una forma de intervención particular en lo social –que denominaremos *enfoque moderno*–, y que se corresponde con un determinado contexto de transformación societal acontecido en esa época. En la segunda parte, sostendremos que la crisis argentina del 2001 pone en evidencia los límites del *enfoque moderno*, que se derivan de dos fuentes. Por un lado, de factores intrínsecos a este, tales como: las limitaciones del tipo de intervención implementado (modalidad de ‘enseñar a pescar’), cierto desfase entre el discurso y la práctica, y el predominio de la buena voluntad como exclusiva instancia motivacional. Por otro lado, de factores propios del escenario local, entre los cuales destacamos los siguientes: la complejización de la cuestión social, el desdibujamiento del rol estatal en relación con el desarrollo y con el cambio social, la existencia de ciertos rasgos económicos estructurales, y la modificación del perfil de los líderes empresarios verificado a partir de los procesos de privatización y de globalización.

A partir de estos rasgos, en la tercera parte planteamos la necesidad de contar con marcos conceptuales más apropiados para la comprensión de la ASE en un contexto de subdesarrollo. Como aporte a esta tarea proponemos para el debate tres ejes analíticos, los cuales abordan respectivamente: a) la tensión entre las dimensiones voluntaria y obligatoria de los

vínculos entre empresa y sociedad; b) su potencialidad para articularse como uno de los instrumentos de desarrollo social; y, c) su carácter ineludible de *activo social*. Creemos que introducir un debate alrededor de la voluntariedad, la autorregulación y la regulación es una de las cuestiones claves en el actual contexto.

No se nos escapa que una discusión exhaustiva de los temas abordados excede las posibilidades de este artículo. No obstante, hemos considerado oportuno incluirlos como una puesta al día de los tópicos de mayor importancia que contribuyen al debate sobre acción social empresarial y como un intento por ampliar el horizonte y enriquecer la producción académica sobre estos fenómenos.

1. EL ENFOQUE MODERNO DE ACCIÓN SOCIAL EMPRESARIAL

Consideramos que la idea de ‘responsabilidad social empresarial’ que se construye en Argentina durante la década de 1990 constituye una forma particular de concepción *de* lo social y de desempeño *en* lo social desde el mundo empresarial –que denominaremos *enfoque moderno*–, y que se corresponde con un determinado contexto de transformación estructural en las esferas política, social y económica. Con tal propósito, caracterizaremos este contexto, las prácticas empresariales gestadas y los rasgos más sobresalientes de dicho *enfoque*.

1.1 Nueva dinámica social: predominio de lo privado y de las grandes empresas

Durante la década de 1990, la sociedad argentina experimentó una profunda y vertiginosa transformación signada por un proceso de reforma que afectó, con diferentes matices, a toda Latinoamérica, e implicó la redefinición de los roles públicos y privados en el campo productivo, como también un cambio de poder relativo de los actores sociales. La privatización, la apertura y la desregulación no han sido neutrales en términos de sus consecuencias económicas y políticas. Y esto no puede ser considerado un daño colateral, sino intrínseco a los objetivos, las formas y la extensión en que tales procesos se llevaron a cabo. De lo que se trató, en definitiva, fue de producir «[...] un reordenamiento de las jerarquías en la sociedad. Alterar el equilibrio entre lo público y lo privado es cambiar la distribución de los recursos materiales y simbólicos que influyen sobre la forma de la vida política...pasando del ámbito de lo abierto y visible a un dominio que está más cerrado a revisión y acceso... La privatización describe una dirección de cambio, pero no denota un origen o un destino específicos... las mismas fuerzas que promueven las privatizaciones que eliminan burocracia y despilfarro también promueven cortes al gasto social», con lo cual la tendencia sistemática a la privatización termina produciendo una redistribución regresiva de la riqueza (Starr 1993: 34).

En el marco de estas reformas, la estructura productiva argentina cambia notablemente, y se transforman la dimensión, la naturaleza y las modalidades de vinculación entre las esferas de lo público y lo privado. En este contexto, las empresas privadas no solo pasan a ser el eje del dinamismo económico sino que, con particularidades específicas pero siguiendo una tendencia internacional, se ubican además en el centro mismo de la escena social.

Esta emergencia y transformación de lo privado se percibe no solo en el importante crecimiento que experimentaron numerosas empresas durante la década de 1990, sino, además, en la revalorización de las entidades privadas sin fines de lucro. En los últimos años, estas entidades exhiben un rol ascendente en la provisión de servicios sociales a la comunidad, ya sea en forma independiente, en alianzas con empresas, o a través de acciones coordinadas con el Estado.

Específicamente, con respecto al mundo empresarial, se produce un notable cambio de los actores como resultado de que varias de las más importantes firmas nacionales pasan a manos de inversores externos. Este fenómeno se relaciona, por una parte, con los procesos de privatización de empresas estatales, lo cual generó un gran incremento de la inversión extranjera directa, y, por otra parte, con numerosas compras de paquetes accionarios de algunas compañías con larga trayectoria en el mercado local, herederas del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y que, en general, contaban con una fundación creada entre las décadas de 1970 y 1980. Los cambios de mayor importancia se produjeron en los sectores más dinámicos, como son los vinculados a la explotación de recursos naturales o a la provisión de servicios poco expuestos a la competencia internacional. El mapa empresarial experimentó así una profunda transformación. En solo unos pocos años, las empresas de mayor tamaño pasaron a manos privadas y particularmente extranjeras³. Estos procesos de globalización, que con sus particularidades específicas se verificaron en toda América Latina, expresan no solo un cambio muy notorio en la configuración de los actores sociales y en sus modos de relacionarse con la sociedad, sino también transformaciones culturales, entre ellas, la introducción de un enfoque sobre la ‘responsabilidad social de las empresas’ y el inicio de una discusión más intensa sobre las diversas dimensiones y alcances de esta.

Es necesario indicar que, como una particularidad de Argentina, el escenario del desempeño empresarial en el plano económico, social, político y cultural, adquirió rasgos peculiares a partir del cambio en las condiciones macroeconómicas que se generaron luego de la

³ En un estudio producido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos sobre grandes empresas en Argentina se señala que mientras en 1993, de las 500 principales firmas, 280 empresas eran de capital nacional y 220 extranjeras; en el 2000 esta relación había pasado a 314 extranjeras frente a 186 nacionales.

sanción de la Ley de Convertibilidad⁴. Hasta ese momento se consideraba que bajo condiciones de alta inflación las estrategias empresariales tendían a privilegiar las opciones de corto plazo, desplazando aquellas que suponen un esfuerzo prolongado, entre ellas, se tendía a relegar iniciativas hacia la comunidad que trascendieran a las acciones meramente benéficas (Thompson 1992).

En el nuevo escenario de estabilidad, las denominadas reformas estructurales, por una parte, facilitaron la ruptura del largo estancamiento que exhibía la economía del país y un importante crecimiento del tamaño⁵ y las ganancias de las empresas; pero, por otra parte, trajeron aparejados los efectos propios de una reestructuración de tal profundidad y velocidad: alto desempleo, fragmentación y polarización de la estructura social. Ambos fenómenos también impusieron una realidad con demandas sociales difícilmente eludibles para las grandes empresas.

1.2 Las prácticas empresariales⁶

En un mercado en expansión, donde en amplios sectores de la sociedad argentina primaba la sensación de progreso sostenido y se verificaban indicadores económicos que, como el del ingreso per cápita, parecían alejar al país del subdesarrollo, las empresas protagonistas de la transformación económica iban encontrando un lugar y un reconocimiento en la esfera de lo social, tanto a partir del accionar propio como a través de sus fundaciones.

Si bien las reacciones de las empresas frente a este nuevo panorama fueron diversas, distintos estudios en la materia⁷ coinciden en señalar que avanzada la década de 1990 un buen porcentaje de las grandes empresas evidenciaba compartir, aunque en diverso grado, un importante interés por el entorno social de sus negocios. La discusión no pasaba ya por la conveniencia o no de actuar en este ámbito, sino que se manifestaba en la búsqueda de formas adecuadas y efectivas de actuación social y, en algunos casos, en encontrar caminos innovadores para la acción social de empresas y fundaciones empresariales.

En este proceso de instalación de la temática de la ASE han jugado un papel relevante los medios de comunicación, y ha sido fundamental el desarrollo de numerosas instancias de

⁴ Esta norma –Ley 23.928 del año 1991– fijó la equivalencia entre el peso y el dólar estadounidense, pero además estuvo acompañada por un acelerado proceso de privatización, de desregulación en los mercados de bienes y del mercado de trabajo, de profundización de la apertura al comercio internacional y de total liberalización de los flujos de capital.

⁵ Entre otros, se verificó un proceso de concentración en grandes empresas en todo el sistema de distribución de alimentos y de bienes de consumo durable.

⁶ Como evidencia empírica para el desarrollo de este punto, se han utilizado los resultados de la revisión de las Memorias y Balances presentados ante la Inspección General de Justicia por 45 fundaciones empresariales en diferentes años de la década de 1990. Asimismo, se utilizaron los estudios realizados por Allen *et al.* (2000), Cedes (1999), y la Universidad de San Andrés y el Instituto Gallup de Argentina (1998).

⁷ Además de los ya mencionados, ver IAPG (2001), Roitter (1996) y Luna (1995).

estimulación y difusión, tales como la creación de premios a las mejores prácticas⁸, foros, entidades como el Grupo de Fundaciones (GDF)⁹, organizaciones de promoción como cámaras de comercio y otras instituciones vinculadas al mundo empresarial.

En su mayor parte, las nuevas iniciativas cuentan con un elemento clave: el lugar que estas empresas asignan a las organizaciones no lucrativas. Para las firmas más innovadoras, invertir en la comunidad en alianza con estas entidades ha demostrado ser, como sucede en diferentes países, un excelente mecanismo para ampliar los resultados de las acciones encaradas, para contribuir a su sustentabilidad en el tiempo, así como para adquirir una forma positiva de visibilidad y prestigio.

Si bien escapa a los objetivos de este artículo la presentación de evidencia empírica, consideramos que es importante brindar algunos elementos que permitan comprender mejor los alcances de la ASE en Argentina. El estudio realizado a finales de la década de 1990 por Gallup, bajo la dirección de la Universidad de San Andrés, señalaba que la mitad de las 147 empresas contactadas efectuaron contribuciones a organizaciones sociales, ya sea en forma directa o a través de sus fundaciones. Asimismo, se detectó la existencia de políticas explícitas con respecto a sus criterios de selección: un 70% señala haber definido campos de acción social y un 60% ha definido determinados tipos de beneficiarios; ambas cuestiones revelan un cierto grado de formalización de estas prácticas. A su vez, un estudio publicado por la revista *Mercado* indicaba que, sobre 355 empresas ubicadas entre las de mayor venta en el mercado local, 43,7% se encontraban ejecutando proyectos sociales, en tanto que un 17,5% manifestaba intenciones de desarrollar estas prácticas en un futuro próximo.

Con respecto al papel de las fundaciones empresariales, las empresas tienden a considerar que su creación obedece a la necesidad de ordenar y sistematizar las acciones contributivas, ubicando estas funciones por fuera de la estructura de la compañía. Sin embargo, el porcentaje de empresas que actúan en el campo social mediante estas instituciones es reducido, aproximadamente un 10%¹⁰. Sobre la acción de este tipo de instituciones, pueden observarse en el cuadro 1 los niveles de gasto que caracterizaron a estas fundaciones durante la década de 1990. Debe aclararse que las cifras expuestas no constituyen promedios exactos, ya que no se ha dispuesto de igual grado de información para cada fundación ni en todos los años que abarca el período de referencia; por lo tanto, deben interpretarse como órdenes de magnitud que sirven para ilustrar su dimensión e importancia relativa.

Por una parte, se evidencia un importante nivel de gasto, cercano a los US\$100 millones¹¹, cifra que puede ser considerada relevante si se la compara con algunos de los programas

⁸ Tal es el caso del premio Ciudadanía Empresarial. Ver www.amchamar.com.ar

⁹ El GDF agrupa a las fundaciones donantes de Argentina. Ver www.gdf.org.ar

¹⁰ Universidad de San Andrés e Instituto Gallup de Argentina 1998.

¹¹ Este valor, al tipo de cambio vigente en diciembre de 2006, representaría unos US\$17 millones.

Cuadro 1

FUNDACIONES DE ORIGEN EMPRESARIAL EN ARGENTINAValores promedios de referencia para el período 1990-1999¹ (En US\$)

Fundación	Gasto total USD	% Donación / gasto total	Sector de actividad
Perez Companc	52.189.185	67,9	Petróleo/Finanzas
Renault	5.878.607	15,8	Automóviles
Bunge y Born ^{3/}	4.833.840	35,0	Alimentos
IRSA	4.298.135	90,9	Construcción
Fortabat Amalia	3.945.046	85,9	Cemento
YPF	3.347.318	24,0	Petróleo
Hermanos Rocca-Techint	3.280.816	70,3	Acero
BankBoston	3.000.099	24,0	Finanzas
Banco Mayo ^{2/}	2.925.532	4,8	Finanzas
Banco Galicia	2.200.529	58,8	Finanzas
Banco Patricios ^{2/}	1.278.402	61,3	Finanzas
OSDE	1.005.068	0,0	Salud
Jorge Macri	897.904	61,8	Alimentos
Roberto Noble – Diario Clarín	804.959	18,0	Comunicación
Banco Nación	752.419	6,0	Finanzas
Arcor	737.785	94,8	Alimentos
Banco Crédito Argentino	636.359	5,3	Finanzas
Acindar	619.780	33,2	Acero
Bagley-Mosoteguy ^{3/}	566.000	38,7	Alimentos
Bemberg	443.381	95,3	Cerveza
Bco Roberts ^{2/}	385.669	29,7	Finanzas
Avon para la mujer	349.993	12,7	Cosmética
Telefónica de Argentina ^{4/}	319.980	10,9	Telefonía
Astra	311.460	5,4	Petróleo
ESSO	293.180	84,6	Petróleo
T.I.A ^{2/}	257.979	88,4	Comercio
Bco Francés	256.744	83,4	Finanzas
Konex	256.628	0,0	Comercio
T.I.M ^{2/}	251.000	1,2	Salud
Cargill	248.624	13,9	Alimentos
Bayer	235.349	0,0	Farmacéutica
Lloyds Bank	199.759	94,2	Finanzas
Terrabusi ^{2/}	152.000	100,0	Alimentos
Banco Ciudad de Buenos Aires	150.235	26,4	Finanzas
G. Ramos- Ámbito Financiero	132.553	0,0	Comunicación
Peñaflor ^{2/}	114.125	46,0	Bebidas
Roemmers	106.000	0,0	Farmacéutica
Aluar	84.665	2,8	Aluminio
TOTAL	97.147.187	32,1	

1/ Debido a que no se encuentran disponibles en la fuente todas las cifras para cada uno de los años que incluye el período 1990-1999, debe tomarse a estos promedios como meros valores de referencia y no como cifras de cálculo exacto. Tampoco estas cifras pueden extrapolarse a la actualidad, ya que fueron calculadas a partir de valores en pesos convertidos a dólares al tipo de cambio fijo vigente durante esa década.

2/ No registran actividad durante el segundo quinquenio.

3/ Producto de cambios en la propiedad de las empresas pasaron a ser fundaciones familiares.

4/ Cifra correspondiente al año 1999; hasta ese año la Fundación no tuvo actividades.

Fuente: Balances disponibles presentados por las fundaciones ante la Inspección General de Justicia-Ministerio de Justicia o suministrados por las propias fundaciones.

del gobierno nacional vigentes en la misma época, como, por ejemplo, los destinados a alimentación para sectores sociales en situación de extrema pobreza, que ascendían a unos US\$350 millones¹². Pero, por otra parte, resultan de mucha menor dimensión si se toma en cuenta que el 53% del monto de erogaciones de las fundaciones empresariales corresponde a una de ellas, la Fundación Pérez Companc¹³, la cual, por su tamaño, influye en forma decisiva sobre el total de los fondos aportados. Al respecto, es notorio el nivel de dispersión entre los valores que exhiben las grandes fundaciones y las restantes; así, las diez fundaciones de mayor tamaño dan cuenta del 88% del total del gasto anual ejecutado por estas 38 instituciones. La alta heterogeneidad dificulta enormemente la obtención de indicadores de desempeño a nivel agregado. No obstante, es dable observar que una buena parte de estas fundaciones parece encuadrarse dentro de las denominadas *operativas*, es decir, aquellas cuyas actividades consisten en ejecutar programas propios en lugar de aportar fondos a terceros a través de donaciones. En efecto, el cuadro 1 muestra que la relación entre donaciones y gastos totales representa en promedio el 32,1% y que, por debajo de este nivel, se encuentra prácticamente la mitad de las fundaciones. Es decir, cuando se habla de fundaciones empresariales en Argentina no debe darse por hecho que son donantes ya que, en la mayor parte de los casos, no es esta su principal actividad. Las cifras expuestas no implican que las empresas de las que suelen depender estas fundaciones no hagan donaciones de manera independiente.

Como dato complementario que contribuye a conformar un perfil de estas fundaciones, puede decirse que 61% de ellas fueron creadas antes del año 1990, y que en ese momento el 86% de ellas correspondían a grandes empresas de capital nacional. Durante la década de 1990, la mitad de las nuevas fundaciones¹⁴ fueron establecidas por firmas multinacionales de origen extranjero, expresándose también en este plano los cambios en el origen del capital que se han producido en el segmento de las empresas de mayor tamaño en Argentina.

En cuanto a su evolución reciente, podemos decir que no existen tendencias concluyentes, aunque se percibe que a partir de 1998 se ha producido una cierta disminución de los fondos que manejan las fundaciones empresariales. Además, como una muestra más de la

¹² Ver Informe de Gasto Social n° 4: Estructura y evolución del gasto social focalizado: 1997–2002. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Siempre). Presidencia de la Nación. Buenos Aires, agosto de 2002.

¹³ Corresponde señalar que esta fundación mantiene un perfil extremadamente bajo en materia informativa por lo cual es muy difícil saber con cierto grado de certeza cuál es el destino de su elevado gasto, así como acerca del importante valor de sus activos, que supera los mil millones de pesos. Asimismo, muestra niveles sumamente variables de gasto anual. Durante el primer quinquenio de la década del noventa el presupuesto ejecutado rondó los 10 millones de pesos, en cambio en el segundo se ubicó en niveles cercanos a los 150 millones. No tenemos evidencia de que ese nivel de gasto se haya mantenido en los años recientes, pero es presumible que haya descendido notoriamente ya que una parte de este estuvo asociado a inversión en infraestructura de una universidad y de otras iniciativas intensivas en el rubro construcción.

¹⁴ No se ha incluido información sobre algunas fundaciones debido a que su creación es posterior al año 1999 o porque no hay información disponible en la fuente consultada. Entre ellas cabe mencionar, entre otras, a las siguientes fundaciones: Aguas Argentinas, Andreani, Diario La Nación, Ingenio Ledesma, Instituto C&A, Luncheon Tickets, Majdalani.

crisis que ha afectado a la economía argentina y del cambio de propiedad que ha ocurrido con numerosas empresas, ocho de estas fundaciones han dejado de operar, o al menos no han declarado actividades relevantes a partir del año 1995, y dos han pasado a funcionar como fundaciones familiares.

Vemos que la ASE es un tema relevante para las grandes empresas y que ha adquirido un nivel de desenvolvimiento importante. Sin embargo, consideramos oportuno preguntarse cuál es el verdadero alcance de la ASE. Creemos que esta es una pregunta pertinente debido a que, con frecuencia, cuando se describen los resultados que arrojan las acciones sociales desplegadas por una empresa, de manera involuntaria suele dejarse de lado la dimensión que tales acciones representan en relación con el problema que se quiere abordar. Esto puede generar una cierta tendencia a creer que las empresas sí resuelven las cosas en oposición al Estado que no las resuelve, las resuelve mal o, en el mejor de los casos, las resuelve a medias. No obstante, suele suceder que la realidad es otra y que las acciones empresariales en una determinada problemática suelen circunscribirse, como no podría ser de otra manera, a un pequeño número de receptores o beneficiarios. No hay nada extraño en ello, pues la propia naturaleza de la ASE es de escala pequeña y se refiere a cuestiones específicas.

¿La hace esto irrelevante? Creemos que no, ya que la ASE puede producir un fuerte impacto en las ONG que participan en una determinada actividad y también en las comunidades que perciben los beneficios directos de estas acciones. Para una ONG en particular, que ha logrado establecer una alianza con una empresa, la relación con esta puede ser de gran importancia tanto por los recursos a los que puede acceder, como por la red de relaciones en la que puede quedar inserta. Asimismo, para las comunidades ubicadas cerca de las instalaciones de una empresa o para las que se relacionan con alguno de los programas encarado con la empresa, sin duda estas acciones pueden contribuir a abordar los problemas que las aquejan.

Pero estas acciones serán poco relevantes, aunque generen beneficios, si a mediano plazo no logran involucrar a la empresa en un proceso de colaboración en el cuál esta vaya poniendo en juego sus capacidades centrales, y ya no exclusivamente recursos no específicos como pueden ser el dinero o las donaciones en especie. En tal sentido, la ASE puede ir evolucionando desde una perspectiva meramente *filantrópica* (donaciones), hacia una *transaccional* (en la cual ambas partes intercambian recursos y beneficios), hasta llegar a una de tipo *integrativo*, en la cual los diversos sectores participantes logran alinear sus estrategias y generan nuevo valor¹⁵.

¹⁵ Ver Austin (2000).

Es decir, la ASE aparece como una saludable práctica que puede generar acciones innovadoras en pequeña escala, que luego pueden ser replicadas en mayor escala. Las cuestiones por debatir no están tanto en las prácticas concretas, sino en el discurso con que se las difunde y el modelo social implícito que se propone cuando se considera a estas acciones como un sucedáneo de redistribución del ingreso.

1.3 Principales rasgos del *enfoque moderno* de ASE

El que denominamos *enfoque moderno* de ASE se configura básicamente sobre la base de los siguientes criterios que orientan la acción social empresarial:

- a. **De una acción esporádica a una función permanente.** El accionar social comienza a ser percibido como una de las funciones de desempeño propias de las empresas –cuestión que antes era tan solo entendida como un acto circunstancial– y se transforma, por lo tanto, en un aspecto que será abordado por todas las grandes empresas o de renombre internacional. Pero, a su vez, es demandado desde afuera y dentro de la empresa. Las expectativas sociales sobre la ASE se extienden al propio seno de las compañías, vale decir, entre los empleados que la conforman y en todos los niveles jerárquicos.
- b. **De la caridad a la estrategia.** Con respecto a los rasgos internos del *enfoque moderno*, quizá el más reconocible sea su marcada pretensión de profesionalización de la actividad. Esta pretensión podría expresarse en la consigna '*de la caridad a la estrategia*', y consiste en cambios acerca de la forma de elaborar e implementar proyectos, la definición de áreas o grupos de trabajo pertinentes, las articulaciones con otras organizaciones, entre otros.

Esto parece ir en convergencia con las iniciativas y preocupaciones que presentan las grandes empresas en el nivel mundial. A mediados de la década de 1990, la institución estadounidense *The Conference Board* sostenía que la planificación estratégica de las funciones contributivas constituye la forma más adecuada para abordar presiones del contexto, integrando los objetivos económicos con un accionar hacia la comunidad más efectivo, especialmente cuando los recursos son escasos. La denominada *filantropía estratégica* supone que la acción social empresarial debe integrar las diferentes áreas de la empresa, contar con personal especializado, disponer de mecanismos de evaluación y seguimiento, favorecer el involucramiento del conjunto del personal, ser proactiva, promover alianzas estratégicas con otros actores (Alperson 1995).

Otro indicador de la creciente profesionalización es el surgimiento de numerosas ofertas para la capacitación de los responsables de las áreas internas abocadas

a las actividades de relaciones con la comunidad, así como del personal que realiza actividades voluntarias y de los funcionarios de las fundaciones empresariales¹⁶.

- c. Del 'pescado' a la 'caña de pescar'.** Otro rasgo interno característico del *enfoque moderno* de ASE está relacionado con el modo de entender la finalidad de las actividades hacia la comunidad. Así, se plantea un pasaje desde un modelo tradicional a uno estratégico, y se procura adoptar modalidades que vayan más allá de prácticas asistencialistas, siempre denigradas aunque siempre presentes, lo cual permitiría fortalecer a los destinatarios de recursos a partir de sus propias capacidades. La frase que sintetiza esta postura es la de '*no dar pescado sino enseñar a pescar*'.

El progresivo énfasis que se advierte en relación con promover un destinatario más activo se corresponde con un conjunto de tendencias y nociones que durante estos años adquieren gran difusión, como las de 'empoderamiento', 'autosostenibilidad' o 'capital social', términos todos ellos polisémicos y de difícil traducción al castellano, y que se han ido incorporando al sentido común a partir de la difusión que hacen de ellos diversas agencias, fundaciones y centros académicos de los Estados Unidos. Estas «palabras código» tienen como punto de coincidencia destacar la importancia que supone el reconocimiento y la promoción de las capacidades intrínsecas de los grupos y comunidades que se constituyen como beneficiarios del accionar social tanto privado como público.

- d. Atributo propio de las grandes empresas.** Si bien se suele destacar que para promover actividades hacia la comunidad no se precisan necesariamente importantes sumas de dinero –cuestión que es corroborada por una gran cantidad de experiencias existentes–, el accionar social se constituye como un asunto que atañe con mayor propiedad a las grandes empresas. En tal sentido, la experiencia internacional muestra que existe una fuerte correlación entre aumento del tamaño de una empresa y su tendencia a incrementar las acciones hacia la comunidad (Roitter 1995). Esto puede explicarse por cuestiones tales como la alta exposición a la opinión pública; la fuerte vinculación que se establece entre este accionar y las estrategias de comunicación; la necesidad de contar con capacidades para dar cuenta de una demanda social en paulatino aumento; y, la influencia que ejerce la creciente presencia y presión de algunas ONG.

¹⁶ Un aporte de gran relevancia es el programa *Social Enterprise Knowledge Network* (SEKN), en el cual participan centros académicos de las Américas y España, y que está destinado a producir conocimiento sobre alianzas entre empresas y ONG y otros temas afines, uno de cuyos principales objetivos es generar estudios de caso que ayuden a integrar esta temática a los programas de formación de postgrado en negocios (ver: www.sekn.org).

En consecuencia, el *enfoque moderno* de ASE aparece asociado a un nuevo modelo de intervención propuesto por y para las grandes empresas que deben operar en contextos muy diversos, y en un ambiente de creciente competencia y exposición a la opinión pública derivado de sus operaciones a escala global.

Al respecto, se suele explicar el auge de esta función como un modo de posicionamiento frente a la percepción de riesgo que experimentan algunas corporaciones transnacionales por prácticas cuestionables en relación con el medio ambiente; al trato de minorías; la explotación de mano de obra infantil por parte de subcontratistas; y otros asuntos puestos en el espacio público mayormente por entidades de *advocacy* o por los denominados *watch dogs* en los países desarrollados¹⁷.

- e. La buena voluntad del 'buen vecino'.** El conjunto de rasgos que componen el que hemos denominado *enfoque moderno* de ASE, podría ser condensado en lo que muchas empresas asumen como un atributo de la 'buena vecindad'. Esta idea del rol social empresarial supone una intervención de tipo voluntario en los problemas de la comunidad a partir de asumirse como un actor más, pero con mayores capacidades dentro del espacio que comparten con las comunidades situadas en el entorno donde se implantan sus actividades productivas o de comercialización.

La pretensión de ser '*buen vecino*', frecuentemente asumida por las empresas en el caso argentino, pone de manifiesto la búsqueda de una adecuada integración con su entorno social, así como también la vocación por 'devolver a la comunidad parte de lo recibido'. Puede decirse que el valor de esta aproximación está dado por el hecho de que presenta una doble función articuladora del accionar hacia la comunidad, actuando como *criterio explicativo y operativo* que orienta la ASE.

Por un lado, brinda un marco conceptual: la noción de vecindad hace referencia a un espacio social compartido, donde la empresa aparece como un actor entre otros actores, con responsabilidades igualmente compartidas. Las ideas de bien común y de solidaridad se configuran no como aspectos residuales o secundarios propios de eventuales iniciativas altruistas, sino como instancias básicas del comportamiento cotidiano. Por otro lado, en su dimensión operativa, permite la articulación de modalidades de acción y campos de desempeño concretos: ciertos lugares le competen al vecino y ciertos lugares no, así como ciertos temas, ciertas formas de actuar, ciertas actitudes. De este modo, la aplicación de esta noción permitiría delimitar qué es lo que a la compañía, en tanto *buen vecino*, le corresponde hacer, cómo, cuándo, dónde, por quién, con quién.

¹⁷ Sobre este punto existe abundante bibliografía que aborda esta cuestión desde diversas perspectivas; entre otros, Schwartz y Gibb (2000), Grayson y Hodges (2002) y Lozano (1999) lo plantean como un desafío. En tanto que Werner y Weiss (2003) y Klein (2000), con una mirada crítica, lo consideran un problema inherente a las empresas globales.

Un aspecto de significativa importancia que se deriva de lo anterior es que al entenderse el carácter de *buen vecino* como un componente de identidad de la empresa –y ya no como un aspecto aislado y esporádico de ciertos sectores o ciertas personas–, esta podrá vincular el accionar social con su estrategia de negocios.

En síntesis, retomando el conjunto de elementos que hemos mencionado como típicos de la década de 1990 y que caracterizan lo que llamamos el *enfoque moderno* de ASE, podemos afirmar que las acciones empresariales explícitamente dirigidas a intervenir en lo social aparecen como una función permanente, propia de las grandes empresas o de las que son percibidas como tales por ser compañías globales. Estas procuran establecer estrategias que tiendan a superar la impronta caritativa, es decir, encaminadas a promover y fortalecer a las comunidades y organizaciones con las que actúan, adoptando como criterios orientadores de su accionar a dos metáforas: la figura del *buen vecino* y *la de enseñar a pescar*.

2. MODELOS EN DEBATE

En esta segunda parte sostenemos que la crisis local del 2001 pone en evidencia algunas problemáticas asociadas con el *enfoque moderno* y con la ASE en general. Por ello proponemos un debate acerca de fenómenos que se derivan de factores intrínsecos de dicho enfoque, así como también sobre el sentido más amplio que estas acciones implican en tanto discurso sobre lo social.

2.1 Las prácticas empresariales en un contexto de crisis

La crisis económica, social y política que venía arrastrando el país desde 1998 estalló a fines del 2001 y sus manifestaciones tuvieron un efecto profundo en una parte relevante de la opinión pública. Las grandes empresas –particularmente los bancos– pasaron a ser uno de los principales blancos de la crítica y el malestar social¹⁸. En este contexto, muchas empresas, tanto las que ya venían actuando en forma sistemática en el campo social como las que solo lo habían hecho de manera ocasional, debieron reformular sus programas y priorizar funciones asistencialistas tradicionales, o iniciar acciones, respectivamente. De una u otra forma, lo que hasta ese momento podía ser entendido como la progresiva consolidación del *enfoque moderno* de ASE, se vio alterado y sometido a fuertes tensiones.

¹⁸ Esta percepción reconoce algunos antecedentes previos al estallido de la crisis. Por ejemplo, hacia mediados del año 2001, una encuesta realizada por Gallup-Argentina indicaba que el nivel de confianza en las grandes empresas había caído de un 36% en 1994 a un 19%.

Lo acontecido puso en evidencia que, al contrario de lo que suele suceder en momentos en que cae el ciclo de los negocios, la crisis alcanzó una dimensión tal que los recortes en gastos de las empresas no incluyeron necesariamente a los presupuestos destinados a acción social. Debe, sin embargo, enfatizarse algo ya señalado previamente y es que por la dimensión relativa de los montos de dinero que movilizan los fondos empresariales no podría esperarse de ellos un impacto notable sobre el deteriorado cuadro de indicadores sociales que exhibía y exhibe Argentina.

Un factor movilizador en esta coyuntura ha sido la actitud de los propios empleados de las empresas que, afectados directa o indirectamente por la magnitud de la catástrofe social que se vivió, impulsaron acciones solidarias en forma espontánea, encontrando en la mayor parte de los casos un eco favorable en la dirección de las empresas que facilitaron y/o apoyaron esas actividades. Si bien estas, en su mayoría, asumieron la forma de colectas y donaciones en dinero o alimentos, produjeron en no pocos casos efectos más allá de la coyuntura que pueden fructificar en acciones más ambiciosas e integrales, así como en la canalización de tales inquietudes a través de programas de voluntariado¹⁹.

Creemos que la multiplicación de este tipo de programas obedece a varios factores. Por una parte, para las firmas globales, el voluntariado constituye un mecanismo de ASE muy ligado a su cultura organizacional. En segundo lugar, permite articular la ASE con otros objetivos empresariales como la política de gestión y motivación de sus recursos humanos. Finalmente, consideramos que es un mecanismo que potencia el posicionamiento de la firma ante la opinión pública.

2.2 Los factores hasta ahora desestimados

Más allá de las consecuencias generadas por la mencionada crisis, el *enfoque moderno* efectivamente ha dado muestras de ciertas limitaciones. Para su adecuada comprensión es preciso considerar, además de sus rasgos intrínsecos, ciertas características específicas del contexto local que estarían influyendo en las formas que adquiere la ASE en Argentina. A continuación intentaremos identificar estos dos tipos de factores.

2.2.1 Sobre las limitaciones intrínsecas del enfoque moderno de ASE

En primer lugar, deben señalarse las limitaciones propias que existen para la aplicación de la metáfora de ‘enseñar a pescar’ como guía para la toma de decisiones sobre cuestiones que inciden en la acción social empresarial. Esta representación de lo que es ‘bueno para los pobres’ resulta poco pertinente en países en los que la pobreza y la marginalidad alcan-

¹⁹ En la actualidad 35 empresas cuentan con este tipo de programas, casi todas son firmas que operan a escala global e iniciaron estos programas en los últimos años (ver: www.alianzas.org).

zan a vastos sectores de la población y se presentan como una problemática estructural. En tal contexto, las 'cañas de pescar' son casi obsoletas pues lo que faltan son peces. Por otra parte, esta metáfora puede llevar implícita cierta mirada paternalista de lo social en la medida que supone que existe *un saber* en la empresa sobre lo que la comunidad precisa como instrumentos para su desarrollo. Un ejemplo de ello suelen ser los programas de capacitación para el trabajo que tienden a focalizarse más en lo que la empresa considera 'pertinente'; y menos en lo que la comunidad y los individuos que la componen están en condiciones de crear y asumir como herramientas para su desarrollo.

No obstante, no resulta lógico pretender que cada empresa individualmente pueda o deba hacerse cargo de la dinámica económica y social, de la cual es parte, y de sus consecuencias. En el contexto descrito, sería interesante tomar en consideración que tampoco sería posible plantear soluciones reales y que efectivamente vayan más allá de la mera caridad, sin contemplar los problemas estructurales y de largo alcance que afectan a la sociedad. No es sencillo levantar esta restricción, pero es necesario tomarla en cuenta para evitar reduccionismos en torno de la idea de responsabilidad social de la empresa, equiparando a esta exclusivamente con sus iniciativas hacia la comunidad. En tal sentido, conviene puntualizar que los problemas de la injusta distribución del ingreso propia de Argentina y de América Latina en su conjunto, deberían ser abordados desde otras perspectivas, y en ningún caso considerar a la ASE como un efectivo sucedáneo de las políticas aptas para producir una mejor distribución de los frutos del progreso.

Un segundo elemento que consideramos como parte de las limitaciones internas al enfoque de la década de 1990 es lo que podríamos denominar como el problema de la *inflación terminológica*. No nos referimos aquí solo a la proliferación de términos que se superponen para definir a una misma práctica (filantropía estratégica, inversión social empresarial, responsabilidad social empresarial), sino más específicamente a cierto desfase que se verifica entre el discurso y las prácticas, es decir, entre las nociones, modelos y proposiciones, por un lado, y los desempeños concretos, por el otro. Muy pocas empresas están próximas a satisfacer con sus acciones los atributos que plantea el *enfoque moderno*, aunque gran parte dice haberlo adoptado²⁰.

De modo tal que, más allá de su instalación y su difusión, el *enfoque moderno* aparece más como una idea que será construida paulatinamente, y queda para la discusión si este desfase se debe a la propia parsimonia que supone todo proceso de cambio, o a la baja capacidad de operacionalización de las nociones en juego, o si constituye, como suele pensar la mayor parte de la opinión pública, un circunstancial recurso de comunicación. En

²⁰ Este parece ser un problema que no es exclusivo de Argentina y América Latina. Al respecto, un estudio reciente ha encontrado que aun en los Estados Unidos están débilmente instalados los atributos del modelo de filantropía empresarial estratégica (Marx 1999).

el plano del mensaje que se emite hacia la sociedad, una de las cuestiones que debe tenerse en cuenta es la de la pretendida novedad y la no siempre demostrada efectividad con que aparece el discurso sobre la ASE frente a las políticas sociales estatales que, por oposición, son poco efectivas y arcaicas. El menosprecio por las acciones que se llevan adelante desde el Estado como discurso explícito o implícito desde el ámbito privado, tanto el que puede surgir de algún actor del mundo de las empresas como de alguna ONG, tiende a oscurecer la renovación continua que numerosos funcionarios intentan llevar adelante desde el ámbito estatal y sobrevalorar el peso que tiene la filantropía privada. En cambio, algunas acciones sociales empresariales aparecen todavía lejos de esa imagen idealizada de 'lo nuevo y lo efectivo', esto es particularmente pertinente cuando desde el discurso o desde las prácticas se transforma a los ciudadanos, sujetos de derecho, en receptores o beneficiarios de la generosidad del donante²¹. Cuando no se reconoce el derecho se entra necesariamente en el terreno de la caridad, por eso muchos de los hombres y las mujeres que desarrollan prácticas sociales desde las empresas y fundaciones están intentando que sus acciones contribuyan a consolidar los derechos de los ciudadanos, lo cual necesariamente supone incluir en su discurso la revalorización del espacio público.

2.2.2 Factores locales que operan sobre la ASE

Con respecto a los factores específicamente locales podemos señalar los siguientes:

Creciente complejidad de la cuestión social. Argentina se ve afectada por la crisis generalizada de un modelo económico y social que mostraba, desde al menos el año 1998, su poca eficacia para compensar los efectos sociales que generaron los procesos de apertura, desregulación y privatización. Al respecto, debe destacarse que si bien estas medidas permitieron un período de cuatro años de crecimiento y modernización, no fueron acompañadas por acciones que permitieran extender sus beneficios sobre una parte importante de la población. Es así que el desempleo, la pobreza y la inequidad crecieron durante el período hasta alcanzar niveles inéditos para el país²². Lo acontecido desmiente uno de los clichés habituales: *no se puede distribuir riqueza sin generarla*, prueba de ello es lo sucedido en los primeros años de la década de 1990 en Argentina y la historia reciente de otros casos de crecimiento acelerado en América Latina, ambos casos muestran cómo la distribución de los frutos del progreso técnico y de las denominadas reformas estructurales no surgen espontáneamente del libre funcionamiento de los mercados²³.

²¹ Ver Paoli (2002).

²² El Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) revelaba que entre los años 1990 y 1999 la brecha de ingresos entre el 10% más pobre y 10% más rico creció un 57%; los más ricos ganan 23,7 veces más que los pobres. A la desigual distribución de los ingresos se suman factores como el empobrecimiento de amplias capas de la población y la creciente vulnerabilidad de los sectores medios, que dejan como resultado el aumento progresivo de la exclusión social de un número cada vez mayor de personas.

²³ Ver Reich (1991) y Rifkin (1996).

Baja institucionalidad estatal. Las dificultades que plantea la cuestión social contemporánea se ven acrecentadas por el rol desdibujado que al respecto desempeña el Estado, lo que le impide garantizar a todos el ejercicio real de la ciudadanía, una ciudadanía de 'alta intensidad' que no quede limitada a cuestiones puramente formales como el derecho al voto (O'Donnell 1997). El debilitamiento de lo público y la consecuente hegemonía de lo privado enfrentan a las grandes empresas a un peculiar dualismo. Por una parte, las corporaciones aparecen como el lugar central de la vida social contemporánea y como las heroínas de los tiempos modernos (Weil 1992). No obstante, por otra parte, el sector es sometido a una creciente suspicacia por el poder que ha acumulado, la cual aparece acentuada en los países subdesarrollados por la paralela debilidad regulatoria que muestra el Estado. Hemos visto que las cifras que aporta el sector empresarial a lo social son importantes y, sin dudas, han crecido durante la década de 1990, pero ni sus magnitudes ni su alcance y lógica justifican la sobrevaloración que los discursos predominantes parecen sugerir.

Factores económicos estructurales. Nos encontramos, además, con un conjunto de factores que emergen de la trayectoria del desenvolvimiento de la economía argentina. Estos factores, que podríamos denominar estructurales, aunque esa apelación suene a jerga pasada de moda, operan sobre la ASE de manera que esta muestra un perfil diferente del que exhibe en economías más diversificadas e integradas. En este orden de ideas, puede mencionarse en primer lugar la *densidad de la estructura productiva*, es decir, el número y la calidad de las interrelaciones entre empresas hacia arriba y hacia abajo (*up stream/down stream*), que condicionan las oportunidades para desarrollar, expandir y diseminar alianzas entre ONG y distintos actores del mundo de los negocios. Cuando una ONG y una empresa articulan un programa o una iniciativa conjunta, la empresa puede atraer a sus proveedores o sus canales de comercialización. Cuanto más densa es esta red productiva, mayores son las oportunidades de establecer iniciativas sustentables y relevantes. En Argentina y en la mayor parte de los países latinoamericanos, esta red productiva es menor que la de los países desarrollados, donde el enfoque moderno de ASE se encuentra más consolidado.

En segundo lugar, debe considerarse el *nivel de concentración espacial de las actividades productivas* del país. Puede decirse que cuanto mayor es esta, menores son las posibilidades de interacción entre las empresas y las comunidades. Uno de los problemas en Argentina es la alta aglomeración de firmas en el área metropolitana de Buenos Aires, lo cual disminuye y hasta imposibilita el desarrollo de este tipo de vínculos que describimos en la figura del *buen vecino*. Por el contrario, en los casos donde se observa la existencia de una gran empresa en comunidades pequeñas o medianas²⁴, las vinculaciones se multiplican, lo que promueve el desarrollo local.

²⁴ Ejemplos notables de este tipo de vinculación, son las empresas Arcor (productora de caramelos y alimentos en la localidad de Arroyito-Provincia de Córdoba) y Techint (que elabora productos siderúrgicos en Campana-Provincia de Buenos Aires). En Estados Unidos, es reconocida la importancia que tienen las denominadas *company town* por los efectos que generan en los lugares en los cuales tienen asentadas sus operaciones.

Actores económicos líderes y sus dinámicas de desempeño. En Argentina, los actores que lideraron el proceso de instalación del accionar social empresarial en la década de 1990 son las grandes empresas, con un fuerte predominio de firmas extranjeras. Este rasgo genera una serie de particularidades para la aplicación y fundamentación del modelo de acción social predominante.

Un primer aspecto que debemos considerar es que, en buena parte de los países subdesarrollados, los negocios de muchas empresas multinacionales están vinculados más a la exportación que al abastecimiento del mercado interno, mercado que, además, suele ser de reducidas dimensiones. De este modo, los consumidores locales no son una preocupación prioritaria, lo cual restringe la influencia de una de las principales motivaciones del enfoque moderno: la apelación a la preferencia de los consumidores sustentada en la ASE. Por el contrario, adquieren mayor peso las motivaciones referidas a su legitimación y a la reducción de posibles conflictos, factores que no siempre impulsan en forma sostenida su accionar comunitario²⁵.

Un segundo aspecto es que Argentina no exhibe, por ejemplo, en comparación con Brasil, un número significativo de empresas nacionales catalogables de 'clase mundial' en términos de tamaño e inserción en mercados internacionales. La experiencia muestra que son estas empresas las que tienen programas sociales de mayor envergadura. Al respecto, Luis Pagani, Presidente de Arcor, una de las pocas multinacionales de origen local, señala como uno de los problemas del país la falta de empresarios nacionales en los sectores más importantes de la economía, y considera que esto genera un costo pues «un empresario local, aparte de manejar su empresa, participa en todo lo que hace a la comunidad con ideas, con impulsos»²⁶. Si bien podría decirse que un gerente de una compañía extranjera puede participar en asuntos de la comunidad, difícilmente estaría en condiciones de ejercer el liderazgo en temas clave que hacen al desarrollo económico y social del país. Por ejemplo, para un empresario local puede ser muy importante el monto de la inversión pública y privada en ciencia y técnica, cosa que para el gerente de una firma multinacional suele no ser relevante en la medida que tales funciones tienden a estar centralizadas en el país donde opera la casa matriz.

Vinculado con lo anterior, aparece un tercer fenómeno, que se relaciona con el origen del capital, cuestión que parece tener influencia sobre la modalidad, la magnitud y la intensidad con que las empresas se vinculan con la comunidad. Al respecto, el estudio desarrollado por David Logan²⁷ argumenta que la mayoría de las empresas transnacionales tienden a

²⁵ Son excepciones a esta tendencia industrias como, por ejemplo, la del petróleo o las químicas, que, por su potencial amenaza al medioambiente, se ven impulsadas a desarrollar programas encaminados a mostrar su compromiso ecológico.

²⁶ Extracto de la entrevista publicada por la revista *Tres Puntos*, junio de 2001.

²⁷ Ver Cannon (1994).

seguir la regla de 'ganar afuera y gastar adentro', concentrando sus contribuciones lo más cerca posible de sus casas matrices, aun en mercados extensos y sofisticados como son los europeos.

Finalmente, mencionaremos la influencia que sobre la ASE provoca la sistemática rotación de los CEO²⁹ en un gran número de empresas multinacionales. Como consecuencia de ello, a los nuevos directivos les lleva tiempo adaptarse a la situación local y construir relaciones con las organizaciones sociales locales; y, una vez que estos lazos se construyen, puede darse que los CEO roten nuevamente. Sin dudas, este fenómeno puede no ser relevante en la medida que las empresas vayan institucionalizando sus vínculos con el entorno.

2.3 Los desafíos que plantea la crisis

Si bien los factores mencionados deberían no perderse de vista a la hora de analizar las condiciones de la ASE en Argentina, consideramos que esta ha proporcionado una de las posibles respuestas a la pobreza y exclusión que afectan al país, trascendiendo las manifestaciones de una crisis para convertirse en un fenómeno estructural. Indudablemente, se trata de un desarrollo significativo en la materia que debe ser reconocido y promovido. Se corresponde con una etapa de búsqueda de nuevas formas de intervención en lo social, donde se destaca un aumento notorio de la participación de la sociedad civil en la cosa pública y una preocupación siempre presente, aunque aún lejos de ser resuelta de modo satisfactorio, por redefinir y fortalecer al Estado en función de las actuales problemáticas que afectan a la sociedad. La nueva coyuntura, derivada de la crisis, también ha instalado un clima propicio para pensar y actuar en la búsqueda de nuevas alternativas; asimismo, es un estímulo potente para transformar los cuestionamientos en desafíos que permitirían consolidar lo ya logrado y afrontar demandas presentes.

Con este espíritu, en el apartado siguiente exponemos exploraciones y avances en el campo de la ASE, entendiéndolos como referencias útiles para pensar nuevos abordajes.

3. REPENSANDO LA NATURALEZA DE LA ASE

En el actual contexto parece oportuno proponer modalidades de desempeño empresarial más pertinentes al escenario local y latinoamericano contemporáneo.

La búsqueda de alternativas y reacomodamientos no pasa desapercibida para los diversos actores vinculados con esta materia, por lo que es posible encontrar experiencias, proposi-

²⁹ Chief Executive Officer.

ciones y conceptualizaciones que pueden ser entendidas como intentos de redefinición de la ASE. Tomando como referencia estos elementos, en este punto se intenta ir más allá de la coyuntura, y se procura ubicar la ASE dentro la problemática más amplia que afecta a Argentina y que condiciona al conjunto de las prácticas que llevan adelante los diferentes actores sociales. En tal sentido, identificamos tres ejes temáticos sobre la ASE: a) la tensión entre la dimensión voluntaria y la obligatoria a que nos remite la discusión sobre el vínculo entre la esfera económica y social; b) su potencialidad para articularse como instrumento de desarrollo social; y, c) su carácter ineludible de 'activo social'. Creemos que, a partir de estos tres ejes, se puede contribuir a la discusión de un *enfoque* más integrado a los requerimientos y desafíos que presenta la sociedad argentina.

3.1 La ASE como resultado de una decisión voluntaria, un consenso y una exigencia

La acción social empresarial constituye claramente un acto voluntario. Considerar que las actividades que se dirigen a la comunidad constituyen un accionar que va 'más allá' de cualquier normativa es un rasgo fuertemente remarcado por casi todos los estudios académicos efectuados en esta materia: «...el hecho de ser una empresa socialmente responsable es una decisión que debe tomar la propia empresa voluntariamente. Tiene que hacerlo cada empresa porque quiera, no porque se lo impone el mercado ni porque le obligue una ley, ni porque esté de moda» (Chacón 2001: 21).

Sin embargo, en su configuración final entran en juego factores que exceden y condicionan la esfera de lo meramente voluntario. Nos referimos a instituciones formales e informales tales como acuerdos y presiones de otras organizaciones e instancias de la sociedad civil, la existencia de normas que fijan estándares internacionales, y las regulaciones establecidas por el marco legal vigente. De este modo, consideramos que para entender mejor la naturaleza de la ASE es preciso distinguir la presencia de tres campos o niveles de desempeño que, de modo interrelacionado, suponen el despliegue coherente de acciones voluntarias, de acciones consensuadas y de acciones obligatorias. Estos tres campos de desempeño de la ASE son los siguientes:

- a) El *campo de la autorregulación individual*, donde la ASE es la resultante de la iniciativa particular de la empresa, que por decisión propia comienza a efectuar actividades hacia la comunidad. Cuando este accionar se realiza de modo sostenido, propio de las empresas más proactivas, se desarrollan mecanismos de autorregulación interna, es decir, criterios que orientan y modelan su accionar e incorporan cierto grado de formalización e institucionalización encaminados a responder a *expectativas sociales*. Este es el campo al que generalmente hacen referencia las concepciones que mayor circulación adquirieron en la década de 1990, las cuales resaltaban los componentes de la voluntariedad y la individualidad, pero integrada al conjunto de las funciones empresariales. Estas concep-

ciones predominantes en la región y en el mundo podrían ser representadas por la frecuentemente citada definición de la organización *Business for Social Responsibility (BSR)*, la cual entiende a la responsabilidad social empresarial como la acción de «operar un negocio de manera que, en forma consistente, satisfaga o exceda las expectativas éticas, legales, comerciales y públicas que se depositan sobre la empresa» (IAPG 2001). Creemos que esta definición meramente enfatiza el componente voluntario de la ASE, sin incluir algo que nos parece importante: las *expectativas* son representaciones de lo social que se construyen a partir de las condiciones específicas de cada país. Si dentro de tales se incluye, como lo hace BSR, a los aspectos legales nos encontraríamos que en países con débil densidad y calidad institucional el cumplimiento de las leyes sería ya una manera de *exceder* las expectativas que se depositan sobre la empresa. Y esta no es claramente nuestra línea de argumentación. El cumplimiento de las normas no se inscribe en el plano de lo voluntario, y la idea de *exceder expectativas* solo puede materializarse cuando estas son muy bajas.

- b) El *campo de la autorregulación interorganizacional*. En esta instancia la ASE se configura como producto del consenso entre organizaciones. A diferencia del campo anterior, los procesos de institucionalización de la ASE no se dan de modo individual, sino que suponen la intervención de varios actores, que pueden ser otras empresas, agencias certificadoras de estándares de calidad, entidades no lucrativas o incluso instancias estatales como municipios u organismos específicos. Los consensos establecidos pueden ser formalizados, por ejemplo, a través de una alianza estratégica, en compromisos escritos, acuerdos entre partes, o códigos de ética. De manera que, si bien continúa siendo una actividad voluntaria sin mediación de presión regulatoria externa, su cumplimiento y sostenimiento, por ser una actividad consensuada, adquiere un carácter de compromiso.

El tema de la autorregulación empresarial, particularmente focalizado en las compañías multinacionales y sus desafíos globales, ha sido recientemente tratado por la literatura en los Estados Unidos²⁹. Sin embargo, como allí se destaca, la mayor parte de la producción académica disponible se refiere a casos individuales que no permiten formarse una real idea sobre los alcances de lo que está aconteciendo. Algunos son trabajos muy persuasivos diseñados para convencer a los altos ejecutivos a adoptar estas nuevas prácticas, o ensayos críticos que las condenan por considerarlas como otra de las formas que adoptan las relaciones públicas de las corporaciones (Haufler 2001). Como lo señala Jessica Mathews en la introducción del libro de Haufler, el abordaje de esta problemática implica

²⁹ Ver Haufler (2001) y Parker (2002).

tomar en consideración asuntos tales como: la conveniencia y viabilidad de que el sector privado tome cartas en las cuestiones que tienen que ver con el manejo y la regulación de la economía mundial; y, por lo tanto, implican introducir una discusión sobre los mecanismos de rendición de cuentas que deberían, en tal caso, adoptar las empresas, así como sobre la legitimidad y el balance de poder que es necesario introducir en los procesos de globalización.

Coincidiendo con algunos de los planteamientos realizados por estas autoras, creemos que es necesario hacerse preguntas tales como: ¿cuáles son las fuerzas locales y mundiales que pueden impulsar un cambio en las prácticas de las empresas multinacionales en los países subdesarrollados?; ¿tendrían interés las grandes corporaciones en elevar los estándares de responsabilidad social en países que son atractivos precisamente por sus bajos niveles de regulación estatal?; ¿compiten estas formas de regulación con los mecanismos tradicionales que surgen del imperativo legal?; ¿es esta propuesta una de las maneras en que se expresa el poder que han alcanzado las corporaciones para modelar la política en su exclusivo beneficio?; ¿no es esta otra cosa que una manera por lo menos ingenua de reemplazar la debilidad de los gobiernos?; ¿sería este un camino pragmático para influir en la conducta de las grandes empresas en una forma más flexible y efectiva que las regulaciones legales?; ¿su carácter voluntario no anticipa acaso su poca efectividad?; ¿cómo podrían influenciar la sociedad, en general, y las ONG, en particular, en algo que aparece como una negociación estructuralmente desigual?; ¿podría ser esta una modalidad viable si se aplica en una pocas regiones o debería tener alcances globales?; ¿cuán creíble pueden ser los compromisos de las empresas en ausencia de fuerzas que las obliguen a cumplirlos?; ¿qué tan transparente deberían ser los mecanismos para legitimar ante la opinión pública la adopción de una forma no democrática de regulación?

La lista de cuestiones puestas a discusión sobre los desafíos que abre la autorregulación es ciertamente más amplia que las respuestas que hoy podemos encontrar. Sin embargo, resulta interesante avanzar sobre estas cuestiones y justipreciar la validez de alternativas que por esta vía tiendan a minimizar los ‘daños colaterales’ de los procesos de globalización en curso. Lo planteado resulta ineludible si creemos que tales procesos de globalización deberían significar algo más que ganancias para unos pocas empresas y países como hasta ahora viene aconteciendo.

- c) El *campo de la regulación* y la acción social de las empresas. Esta sería la instancia donde algunos aspectos de la ASE pierden su condición voluntaria y pasan a ser una obligación jurídica. En este nivel, desarrollar determinadas actividades en el campo social constituye un requerimiento exigido por el marco

legal vigente, y su cumplimiento no es una cuestión vinculada con una decisión voluntaria de la empresa. Se plantea aquí una situación particular, ya que la idea de regulación rompería la voluntariedad. El cumplimiento de la norma establecida, como por ejemplo pagar impuestos, cumplir con los contratos de concesión de servicios públicos privatizados, instaurar procesos de producción que no agredan el medioambiente, respetar la extensión de la jornada de trabajo, avenirse a las normas que garanticen la competencia, etc.; no son una opción como lo es la ASE. Entonces, ¿a qué nos estamos refiriendo? La idea que proponemos es que las empresas adopten una actitud proactiva en relación con los marcos legales siguiendo, por ejemplo, las recomendaciones del Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas (2001). Aquí, si bien se enfatiza el carácter voluntario del accionar social de las empresas, se afirma también que la ASE precisa de un marco legal claramente definido y adecuadamente respetado, sosteniéndose que «en los países que carecen de tales reglamentaciones, los esfuerzos se deberían centrar en la instauración del marco legislativo o reglamentario adecuado a fin de definir un entorno uniforme a partir del cual desarrollar prácticas socialmente responsables» (Comisión de las Comunidades Europeas 2001: 7).

En otras palabras, la ASE adquiere legitimidad cuando se da en un contexto de calidad institucional que se constituye en aval y marco de referencia de las expectativas sociales. Pero creemos que hay otro aspecto importante por remarcar: la permanente interacción y evolución de los tres planos sobre los cuales se construye la ASE. En tal sentido, resulta ilustrativo recordar lo acontecido con las esferas voluntaria individual, autorregulada consensual y legal de las cuestiones que tienen que ver con la preservación del medioambiente. Lo que antes era voluntario ha ido adquiriendo un carácter autorregulado entre organizaciones, para luego plasmarse en normas obligatorias. Creemos que hay aspectos y contenidos de lo que hoy conforman la ASE que pueden ir evolucionando, renovándose y ampliándose de manera permanente.

En resumen, consideramos que, en primer lugar, cada uno de estos tres campos presenta rasgos y dinámicas específicas, donde se articulan particulares modalidades de desempeño, contenidos y alcances. Para el caso de la autorregulación individual estos rasgos estarían vinculados a capacidades internas de la empresa. En este sentido son ilustrativos los componentes que han sido desarrollados desde la denominada filantropía estratégica, tales como el establecimiento de áreas temáticas de focalización, la creación de áreas internas especializadas, la incorporación de personal profesional, la articulación estratégica de la función social con todas las funciones empresariales, entre otros. Para el caso de la autorregulación inteorganizacional, estos rasgos hacen referencia a instancias vinculares de distinto orden, tales como programas conjuntos, convenciones y acuerdos, premios, códigos de ética, estándares de referencia, *rankings*, etc. De manera coherente con el carácter consensual que predomina en este campo, gran parte de la efectividad de estas institucio-

nes está condicionada por el grado de reconocimiento y aceptación que estas logren alcanzar en una comunidad determinada, y del respeto y la efectividad del marco regulatorio.

En segundo lugar, consideramos que los rasgos y dinámicas propios de cada campo se potencian en la interacción con los otros. El ámbito de la *autorregulación individual* es propio de las empresas líderes e innovadoras, que desarrollan su accionar *desprendiéndose* del comportamiento promedio del sector empresarial. De este modo aportan a la renovación de la ASE en un determinado entorno, constituyéndose en estímulo y referente para el resto de los actores sociales. Por su parte, la *autorregulación interorganizacional*, en tanto accionar que hace referencia a la colaboración intersectorial, expresa la capacidad de una comunidad para articular esfuerzos individuales en pos de bienes sociales colectivos.

En tercer lugar, sostenemos que las particularidades adquiridas por cada uno de los campos y la calidad de sus interacciones se encuentran fuertemente afectadas por los condicionantes contextuales que los enmarcan. Si bien esto hace referencia a la *regulación estatal* que constituye el mínimo obligatorio de desempeño y expresa los avances en la materia logrados por una sociedad dada, también incluye otros condicionantes ya señalados tales como los rasgos económicos estructurales y el perfil de los actores económicos líderes. En conjunto, todos estos aspectos resultan fundamentales para poder observar y comprender mejor las particularidades que presentan sociedades como la argentina, donde es factible encontrar, por ejemplo, un bajo nivel de efectividad del campo de la regulación estatal; una fuerte incidencia del campo de la autorregulación individual –del cual solo participan las grandes empresas– y un escaso –aunque creciente– desarrollo del campo de autorregulación intersectorial e interorganizacional.

3.2 La ASE como potencial instrumento de desarrollo social

Siguiendo la lógica planteada en el punto anterior, sostendremos aquí que la ASE tiene potenciales específicos para articularse como un instrumento de desarrollo social, e integrarse así al conjunto de instancias estatales y sociales que operan –o que podrían operar– en este sentido. Esta función de la ASE es reclamada, y en algunos casos promovida, por distintos sectores de la sociedad, incluidos algunos actores del propio campo empresarial.

Mencionamos en el punto anterior que, junto con el componente voluntario, las concepciones predominantes de la década de 1990 enfatizan la necesidad de alinear el accionar social con el negocio de la empresa³⁰. Sin embargo, y de modo similar a lo que sucede con la cuestión de la voluntariedad, concentrar exclusivamente los esfuerzos en el desarrollo de

³⁰ Esta congruencia es claramente expresada, por ejemplo, en la definición que plantean James Austin (2000) en su modelo evolutivo de colaboración intersectorial o Allen, Coduras y Husted (2000: 58), para quienes «la estrategia de una empresa es la suma de la estrategia de negocios y de la actividad social».

capacidades internas de la empresa con miras a una profesionalización del accionar hacia la comunidad, sin una correspondiente discusión sobre los impactos en la sociedad de dicho accionar, resulta insuficiente en contextos donde la cuestión social adquiere rasgos de profunda precariedad. El grado de fragmentación y exclusión que evidencian las sociedades latinoamericanas, sumado a la vertiginosa desarticulación de mecanismos de seguridad y contención social tradicionales, configuran una situación donde ambas modalidades de intervención, tanto las de tipo asistencialista (modelo de la 'distribución de peces') como las de promoción de capacidades individuales (modelo de 'enseñar a pescar'), evidencian claras limitaciones.

Es en este marco que los alcances de la ASE en América Latina están siendo objeto de atención y preocupación por parte de distintos autores y organizaciones de nuestra región³¹. Tomando en cuenta estos aportes, creemos necesario enfatizar una doble referencia a la idea que postula a la empresa como 'pieza clave para el desarrollo económico y social'. Por un lado, desde estas propuestas, el accionar social parece concebirse como un instrumento de promoción y generación de 'capacidades' y 'bienestar' para el conjunto de la sociedad y/o con miras al 'bien común'. Por otro lado, esta promoción y generación de capacidades y de bienestar requiere de un 'cambio social', lo cual implica una apelación explícita a modificar la situación actual y a la revisión de las modalidades de desempeño más generales que están implícitas en el conjunto del accionar, particularmente del que corresponde a las grandes empresas. No se trata únicamente de aumentar lo que ya se está haciendo, de dedicar más recursos, o de implementar más proyectos, en definitiva, de cualquier 'desarrollo', sino de uno que implique una cierta transformación social cuyo eje está en el logro de una mayor inclusión y equidad para el conjunto de la población.

En el primer caso, las diferencias con respecto al enfoque anterior quedan planteadas en relación con: a) el objeto del accionar social, en tanto implica algo más que brindar 'capacidades para pescar'; b) la concepción de los límites de la responsabilidad, en tanto es abarcativa de los aspectos 'internos' y 'externos' de la estrategia de negocios; y c) la modalidad operativa, en tanto constituye ya no una tarea de un área específica de la empresa, sino el objetivo de la empresa misma.

Si bien las ideas de cambio y evolución están presentes en el enfoque anterior, en el segundo caso, parecen estar exclusivamente al servicio de mejoramientos internos a la empresa, por ejemplo en los productos y procesos o el compromiso del personal, así como a la búsqueda de excelencia en los programas implementados.

Lo que estamos proponiendo es un desplazamiento de la mirada desde el interior de la empresa hacia su entorno y viceversa; lo cual puede vincularse a las ideas de sustentabili-

³¹ Ver Martinelli (1997), Portorcarrero *et al.* (2000), y Teixidó, Chavarrí y Castro (2002).

dad económica, social y medioambiental. Es decir, proponemos ubicar un horizonte de desempeño más amplio y de largo alcance. Esta expansión de las responsabilidades y márgenes de acción empresarial, como veremos en el siguiente punto, tiene su contrapartida en un mayor involucramiento del resto de los sectores sociales. Aquí cobra importancia la necesidad de contar con un Estado con capacidad de regulación, instancia imprescindible para realmente transformar el bienestar privado en bienestar público.

3.3 La ASE como un asunto que atañe al conjunto de la sociedad

Sostendremos aquí que la ASE es una práctica que atañe a todas las empresas, no solamente a las grandes. Y aun más, la ASE involucra al conjunto de los actores sociales, ya que estos pueden incidir en los desempeños empresariales según sean sus capacidades tanto para articular y sostener demandas que regulen el comportamiento de las empresas, como para aportar recursos propios para el desarrollo de acciones conjuntas. De este modo, la ASE en una comunidad determinada, entendida como la resultante de la interacción entre los distintos actores allí presentes, se constituye como un *activo social*, es decir, un producto propio de una sociedad particular.

Creemos que limitar la acción social empresarial a la iniciativa y el ámbito de las grandes entidades constituye una reducción del campo de la ASE que merece ser reconsiderada. Poco a poco, esta actitud está siendo discutida y ya comienza a plantearse la necesidad de reconocer la participación de otros actores además de la gran empresa³². Desde nuestra perspectiva, consideramos que la extensión de la ‘responsabilidad’ del accionar social empresarial debería realizarse en dos sentidos. Por un lado, hacia el conjunto del sector empresarial, y, por otro, hacia el conjunto de los actores sociales existentes.

Decir ‘todas las empresas’ implica que no pueden quedar excluidas del debate las pequeñas y medianas firmas, que claramente han estado marginadas de la discusión de la ASE en la década de 1990. Hoy en día, muchas de ellas son protagonistas de aleccionadoras experiencias de vinculación con la comunidad cercana a sus lugares de operación, a pesar de estar abocadas a esfuerzos por su supervivencia comercial³³. Asimismo, la extensión de las responsabilidades al conjunto del sector empresarial conlleva un enorme desafío. Que todas las empresas estén involucradas no significa que todas deban adoptar modalidades similares, sino en función de sus capacidades propias; igual responsabilidad y compromiso, aunque con diferentes modos de efectivización de los desempeños. Esto no implica ignorar que las grandes empresas tienen una incidencia mayor, que deviene del lugar que ocupan en el escenario social contemporáneo y de los recursos de que disponen.

³² Ver Libro Verde de la Comunidad Europea, párrafos 23 y 89; y Fundación SES (2001).

³³ Ver Balian de Tagtachian (1998).

Con respecto a la segunda extensión –hacia el conjunto de los actores sociales– es clave, por ejemplo, el papel que desempeñen los consumidores, quienes, tanto en forma individual como a través de las organizaciones que los congregan, pueden tener una gran influencia sobre el desempeño social empresarial. Cuanto más reflexivos sean en sus decisiones de compra, mayores acciones hacia la sociedad encararán las compañías para reforzar la fidelidad del público hacia sus productos o servicios.

La sociedad civil organizada también puede cumplir un papel importante en la medida que perciba las posibilidades de influir en las políticas de las empresas, y no solo desde la perspectiva del consumidor sino del ciudadano y sus derechos.

Los consumidores, los medios de comunicación, las ONG pueden reconocer y premiar o castigar, de muy distintos modos, los comportamientos empresariales. Aquí los desafíos pasan por asumir esta función y por encontrar y elaborar, de acuerdo con la realidad y condiciones de cada país, esos ‘distintos modos’ de incidir. En Argentina y en Latinoamérica existe una marcada escasez de organizaciones especializadas (*watch dogs*) en monitorear las acciones de las empresas, e influir para que sus recursos tengan un direccionamiento hacia propósitos socialmente útiles.

Finalmente sostenemos que, en tanto se asume como inevitable o necesaria la participación de todos los actores sociales existentes, la ASE constituye un *activo* de la sociedad. La ASE ni es dominio propio de unas empresas determinadas, ni constituye una práctica cerrada que surge espontáneamente o que es solo impuesta de modo externo, sino que sus contenidos y sus formas constituyen el resultado de un proceso de elaboración colectiva. El involucramiento del conjunto de sectores supone participación, proposiciones, negociaciones y regulaciones que derivan en la ‘construcción’ de lo que es y lo que debe ser un accionar empresarial socialmente responsable. Y, por supuesto, se trata de una construcción abierta, sujeta a permanentes modificaciones. De allí también la importancia de participar, de estar, de tomar conciencia, de asumir a esta dimensión como una cuestión colectiva.

A MODO DE CONCLUSIÓN Y DE APERTURA

En un contexto de crecientes necesidades sociales insatisfechas como el que vive Argentina, podría parecer absurdo plantear propuestas de desempeño más ambiciosas. Nosotros creemos todo lo contrario. Si bien los recursos empresariales disponibles para fines sociales son infinitamente menores de los que puede destinar el Estado, la incidencia del comportamiento de las firmas en la sociedad puede ser enormemente significativa, tanto por sus impactos directos, como por las orientaciones y los rumbos que con su accionar y discurso pueden estar promoviendo.

Es nuestra intención que las proposiciones planteadas a lo largo de este trabajo, y que esperamos sean sometidas a debate, contribuyan al desarrollo de una mirada más sistemática e integral sobre el fenómeno de la función social de las empresas, adoptando una perspectiva que dé cuenta de las particularidades de cada país.

Entre los nuevos posicionamientos, parece oportuno distinguir qué es y qué no es una actividad de responsabilidad social empresarial. Para ello resulta imperioso estimular la convocatoria a un debate que abarque al conjunto de la sociedad, promoviendo la participación sobre algunos de los ejes temáticos e interrogantes que aquí hemos esbozado.

En tanto proceso de construcción social, es clave la importancia que asumen tanto los contenidos que se discuten, como también la diversidad de los actores participantes.

Consideramos que algunas de las proposiciones contenidas en este artículo pueden estar sugiriendo nuevos rumbos para la investigación y la acción en esta materia. A tal efecto, mencionemos algunas preguntas. ¿Cuáles son los límites sobre los que opera la acción social empresarial? ¿Cuáles son los atributos actuales y cuáles los atributos deseables de los campos de la autorregulación individual, de la autorregulación colectiva y de la regulación tradicional? ¿Cómo interactúan los campos de la autorregulación voluntaria y la regulación obligatoria y cómo se podría desarrollar sinergia entre ellos? ¿Cuáles son las potencialidades específicas que presenta la ASE en Argentina para constituirse en instrumento de desarrollo social? ¿Cómo se articula y cómo se podría articular con otros espacios sociales y estatales? ¿Cómo promover y fortalecer la participación de los distintos actores sociales? ¿Cuáles son las diferentes dimensiones o canales a través de los cuales la empresa influye en la sociedad?

Las intervenciones de las empresas en temas sociales demandan no solo discutir la mejor manera de implementar un programa o una acción determinada, sino preguntarnos sobre el conjunto de sus impactos en la esfera social y cómo estos pueden contribuir a un estilo de desarrollo que permita hacer frente a los desafíos que nos plantean los procesos de globalización en curso, de modo tal que puedan hacerse efectivos los derechos ciudadanos en el más amplio de sus sentidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, David; Alicia Coduras y Bryan Husted (2000). «¿Qué hacen las empresas por la sociedad», en *Revista Mercado*. Buenos Aires. Abril.
- Alperson, Myra (1995). *Corporate Giving Strategies That Add Business Value, A Research Report*. Nueva York: The Conference Board.
- Austin, James (2000). *The Collaboration Challenge*. Harvard Business School. Josey Bass Publisher, San Francisco.
- Balian de Tagtachian, Beatriz (1998). «Pobreza y filantropía empresarial», en www.gdf.org.ar.
- Business for Social Responsibility (2000). *Corporate Social Responsibility: A Guide to Better Business Practices*. San Francisco.
- Cannon, Tom (1994). *La responsabilidad de la empresa*. Barcelona: Ed. Folio.
- Cedes (1999). «Actividades hacia la comunidad de las grandes empresas». Informe preparado para la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en Argentina, Buenos Aires. Documento no publicado.
- Chacón, Castro (2001). *Libro Verde de la responsabilidad social de las empresas*, en www.grupcies.com
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). «Libro Verde: fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas». Bruselas.
- Council on Foundations (1996). *Measuring the Value of Corporate Citizenship, Council on Foundations*. Washington.
- Fundación SES (2001). *Responsabilidad social empresarial. Aportes a la emergencia de una nueva cultura empresarial*. Buenos Aires: Fundación SES.
- Grayson, David y Adrian Hodges (2002). *Everybody's Business*. Nueva York: DK Publishing.
- Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (IAPG) (2001). *Actividades comunitarias de la industria del petróleo y del gas*. Investigadora principal: Beatriz Balian, Buenos Aires: IAPG.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2002). *Las grandes empresas en Argentina*. Buenos Aires: INDEC.

- Klein, Naomi (2000). *No Logo*. Toronto: Randon House Limited.
- Kosacoff, Bernardo; Fernando Porta y Alejandro Stengel (2001). «Construcción de una empresa regional en un marco de transformación institucional: la experiencia de los años noventa», en Kosacoff, Bernardo *et al.* *Globalizar desde Latinoamérica. El caso Arcor*. Colombia: McGraw-Hill Interamericana.
- Haufler, Virginia (2001). *A Public Role for the Private Sector. Industry Self-Regulation in a Global Economy*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Luna, Elba (comp.) (1995). *Fondos privados, fines públicos. El empresariado y el financiamiento de la iniciativa social en América Latina*. Buenos Aires: GADIS, Fundación Juan Minetti, Fundación Banco Mayo, Fundación Ford, Espacio Editorial,
- Lozano, Joseph (1999). *Ética y empresa*. Madrid: Editorial Trotta.
- Martinelli, Carlos (1997). *Empresa-Cidadã: Uma visão inovadora para uma ação transformadora*. São Paulo: GIFE-Paz e Terra.
- Marx, Jerry (1999). «Corporate Philanthropy: What is the Strategy», en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 28, nº 2. Junio.
- O'Donnell, Guillermo (1997). «Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales», en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- Osorio, Jorge (2000). «Ciudadanía empresaria y responsabilidad social», en *Revista Filantropía y Responsabilidad Social*. Año 1, nº 2. Abril-junio. Chile. PROhumana.
- Paladino, Marcelo y Anupama Mohan (2002). *Tendencias de la responsabilidad social empresarial en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Austral.
- Paoli, María Celia (2002). «Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil», en de Souza Santos, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- Parker, Christine (2002). *Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy*. Cambridge University Press.
- Portocarrero, Felipe *et al.* (2000). *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*. Biblioteca en Responsabilidad Social. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Reich, Robert (1991). *The Work of Nations*. Nueva York: Randon House Inc.
- Rifkin, Jeremy (1996). *El fin del trabajo*. Buenos Aires: Paidós.
- Roitter, Mario (1996). «La razón social de las empresas. Una investigación sobre los vínculos entre empresa y sociedad en Argentina». Documento Cedes. Buenos Aires.

- (1995). «El mercado de la beneficencia», en Thompson, Andrés (comp.). *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*. Buenos Aires: Ed. UNICEF/Losada.
- Schwartz, Peter y Blair Gibb (2000). *Cuando las buenas compañías se portan mal. Responsabilidad y riesgos en una era de globalización*. Barcelona: Ed. Granica.
- Starr, Paul (1993). «El significado de privatización», en Kamerman, Sheila y Alfred Kahn (comp.). *La privatización y el Estado benefactor*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Teixidó, Soledad; Reinalina Chavarri y Andrea Castro (2002). *Responsabilidad social. 12 casos empresariales en Chile*. Chile. Fundación PROhumana.
- Thompson, Andrés (1992), «Sin fines de lucro». Separata Boletín Informativo Techint n° 272. Buenos Aires. Octubre-diciembre.
- Universidad de San Andrés e Instituto Gallup de la Argentina (1998). «Estudio de filantropía empresarial». Buenos Aires: Universidad de San Andrés e Instituto Gallup de la Argentina.
- Weil, Pascale (1992). *La comunicación global. Comunicación institucional y de gestión*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Werner, Klaus y Hans Weiss (2003). *El libro negro de las marcas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Williamson, John (1993). *Democracy and the Washington Consensus*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

III

FUNDAMENTOS Y POLÍTICAS: LA CONSTRUCCIÓN DE UN ENTORNO FAVORABLE

RECURSOS PRIVADOS PARA FINES PÚBLICOS: LOS DONANTES EN BRASIL, ECUADOR Y MÉXICO

Shari Turitz y David Winder

Durante las últimas dos décadas, el centro de atención se ha trasladado al sector de la sociedad civil como un agente clave del desarrollo y del cambio social en América Latina. Un número importante de organizaciones de la sociedad civil está asumiendo el reto de forjar sociedades que sean más democráticas, ostenten menores niveles de corrupción y garanticen a sus ciudadanos los derechos humanos, sociales y económicos básicos. Sin embargo, existe escasa información disponible acerca de la presencia de instituciones filantrópicas profesionales en la región que estén canalizando donaciones a organizaciones locales de la sociedad civil. La presente investigación constituye un punto de partida para el desarrollo de nuestra comprensión sobre el rol que juegan estas fundaciones donantes locales. A medida que los líderes de la sociedad civil, los diseñadores de política, los donantes y los investigadores continúen en la búsqueda de formas de financiar de manera sostenible a las organizaciones de la sociedad civil, será fundamental contar con más información acerca de estas organizaciones filantrópicas locales.

Desde su fundación en 1986, el Instituto Synergos ha acumulado un cuerpo de conocimientos acerca de las fundaciones donantes a través del mundo en desarrollo. Synergos ha utilizado tal información para construir un programa de potenciación de capacidades, el cual ha servido para cimentar y fortalecer a las organizaciones donantes a escala mundial. En 1999, Synergos recibió una subvención de la Fundación Tinker para trabajar con sus socios –Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) en México, *Grupo de Institutos, Fundações e Empresas* (GIFE) en el Brasil, y la Fundación Esquel-Ecuador– en la cuantificación del surgimiento de la filantropía institucionalizada en México, Brasil y Ecuador, ofreciendo de este modo una base para extrapolar lecciones para la región.

La investigación acerca de las organizaciones donantes produjo información que significa un paso adelante en el campo de la investigación académica sobre la filantropía latinoamericana. Los estudios resaltaron el hecho de que las fundaciones donantes son un fenómeno relativamente nuevo y en expansión, y que –para sorpresa de muchos– la mayoría de recursos movilizados por estas organizaciones son locales y no internacionales. Fue tam-

bién sorprendente que la mayoría de organizaciones contase con fondos patrimoniales, si bien pequeños.

Además, en los tres países, las organizaciones donantes tienen muy poca visibilidad y, en algunos casos, un bajo nivel de transparencia. Estas organizaciones tienden a operar en regiones económica o políticamente importantes de sus países, y la mayoría favorece la educación en sus programas de donación. Por último, si bien la donación está históricamente asociada con la caridad cristiana, los donantes incorporados más recientemente no están vinculados a la iglesia y, con más frecuencia, están relacionados con los sectores de la sociedad civil y empresarial.

El siguiente capítulo se basa en los hallazgos provenientes de estos tres estudios encargados por Synergos durante los años 2000 y 2001 (Falconer y Vilela 2001; Cornejo Castro 2001; Natal, Greaves y García 2002). El capítulo se divide en tres partes. La primera describe brevemente la metodología y los objetivos del estudio. La segunda explora las características particulares de las fundaciones donantes locales de Brasil, Ecuador y México. La tercera proporciona un análisis comparativo, extrayendo lecciones para la región; mientras que la sección final trata sobre los desafíos y plantea recomendaciones para promover el crecimiento y el desarrollo de estas organizaciones vitales de la sociedad civil que son fuente de recursos.

LA METODOLOGÍA Y LOS OBJETIVOS DEL ESTUDIO

La investigación llevada a cabo por Synergos, en asociación con GIFE, Cemefi y la Fundación Esquel, buscó identificar a las organizaciones filantrópicas locales que otorgan donaciones, y conocer más acerca del papel que están desempeñando en sus respectivas sociedades. Los estudios no se propusieron identificar todas las fuentes financieras disponibles para las organizaciones locales de la sociedad civil, sino que, por el contrario, se propusieron captar el desarrollo de la filantropía institucionalizada como una forma de estimar el crecimiento de un sector filantrópico profesional, local. En ese sentido, Synergos no incluyó a los programas de donación empresariales ahí donde estos no estaban organizados como una entidad separada, ni incluyó a las fundaciones internacionales (*i.e.*, Fundación Ford, Fundación Kellogg y Avina Inc.), las cuales hoy en día tienen una gran importancia en la región, no obstante que su presencia futura no está garantizada.

Si bien el trabajo de estos actores es esencial, consideramos que un sector profesional de base local es importante para invertir estratégica y permanentemente en el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil y, en asociación con el gobierno, para trabajar a favor de la solución de los persistentes problemas de pobreza. En la medida que se cuenta con

tan escasa información acerca de estas instituciones profesionales locales, Synergos se propuso conocer más.

Los investigadores realizaron amplias pesquisas nacionales para averiguar cuáles eran todas las organizaciones donantes existentes en los tres países. Ellos consultaron las bases de datos de fundaciones y ONG, las nóminas de afiliados de las asociaciones locales y, mediante entrevistas, pidieron a los donantes que identificasen a otros con los que estaban familiarizados. Si bien se hizo un esfuerzo para ser exhaustivos, por una serie de razones, incluida la reticencia de parte de las fundaciones para revelar información financiera, los estudios no cubrieron a todo el sector de organizaciones donantes.

En la medida que el sector de organizaciones donantes no está bien delimitado en los tres países, fue esencial formular un conjunto de criterios comunes para determinar qué organizaciones estaban incluidas. Los criterios empleados para la selección fueron que las organizaciones:

1. *Concedan donaciones a organizaciones sin fines de lucro o a personas individuales.* Esto es, no podían formar parte de una actividad comercial, sino que tenían que beneficiar a organizaciones sin fines de lucro o a personas (para ser incluidos en este estudio, por lo menos el 5% de los presupuestos del programa tenía que estar destinado a entregar donaciones).
2. *Sean privadas, no gubernamentales.* No podían formar parte de una entidad del gobierno o de una empresa.
3. *Sean independientes y sin fines de lucro.* La fundación / organización tenía que ser incorporada independientemente y tenía que ser capaz de tomar sus propias decisiones (los programas de donación empresarial no estuvieron incluidos).
4. *Tengan dueños locales, y sean gobernadas y operadas localmente (i.e., por nacionales del país).* La fundación tenía que ser originaria del país, aunque cierta porción de sus ingresos podía ser movilizada desde el exterior.

Para cada organización, los investigadores obtuvieron información sobre la historia de la organización; las fuentes de financiamiento; los activos fijos tales como fondos patrimoniales, bienes inmuebles e ingresos propios; las áreas de donación y los públicos objetivo; los tipos de receptores de donaciones; y los servicios no subvencionados brindados.

La investigación buscó generar información acerca de las organizaciones donantes en cada país para una serie de públicos objetivo, incluidos diseñadores de políticas, profesionales

del sector filantrópico y académicos. Synergos esperaba que los estudios pudieran contribuir a fortalecer al emergente sector de donantes mediante el incremento de su visibilidad, tanto local como internacionalmente; la identificación de sus necesidades de desarrollo de potenciales; la identificación de las mejores prácticas que pudieran ser documentadas y compartidas con otras organizaciones local e internacionalmente; y la vinculación de las organizaciones donantes con potenciales socios locales.

FUNDACIONES DONANTES EN BRASIL, ECUADOR Y MÉXICO

Brasil

El estudio brasileño es el primer intento por identificar aquellas organizaciones nacionales que están haciendo donaciones para beneficio público en Brasil. Proporciona muchas ideas acerca de los orígenes y naturaleza de estas organizaciones y acerca de su capacidad para movilizar y distribuir recursos, y sugiere formas para incrementar su rol e impacto. Los hallazgos se basan en un universo de 31 fundaciones donantes.

Los resultados de la investigación muestran que este grupo emergente de organizaciones (el 64% de las cuales fueron creadas luego de 1980, y el 79% en el caso de las fundaciones empresariales) está proporcionando recursos fundamentales al sector sin fines de lucro, lo que disminuye su dependencia de fuentes internacionales de financiamiento. En 1999 canalizaron \$120 millones de reales (aproximadamente US\$69,5 millones del año) en donaciones, además de la gestión de proyectos y programas en asociación con un amplio conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Una característica evidente del sector de donantes es el papel central jugado por las empresas privadas. El 61% de los donantes estaba formado por empresas; el resto estaba constituido por familias o individuos acaudalados u organizaciones de la sociedad civil. El análisis de la información resalta importantes diferencias entre las fundaciones empresariales y no empresariales¹. La más importante de estas es que las fundaciones empresariales canalizan un porcentaje más alto de su presupuesto a programas y proyectos que ellos mismos gestionan de manera directa (el 42% frente al 14%). Esto significa que las organizaciones sin fines de lucro que buscan donaciones dependen en mayor medida de los donantes no empresariales. Para explicar las razones por las cua-

¹ En este capítulo a veces nos hemos referido a las organizaciones donantes estudiadas simplemente como 'fundaciones'. Cuando nos referimos a las 'fundaciones', salvo que se especifique de otro modo, nos estamos refiriendo a las organizaciones donantes. Esto no debe confundirse con la palabra castellana o portuguesa fundación o fundação, términos que no necesariamente se refieren a una institución donante.

les los donantes empresariales otorgan menos donaciones, el autor concluye que «las organizaciones identificadas como ‘donantes’ tienden a no distinguir entre donaciones a terceras partes y recursos invertidos en sus propios programas y proyectos: las empresas y empresarios consideran ‘donaciones’ todos aquellos recursos que destinan al sector social» (Falconer y Vilela 2001: 64). Otra consideración es que la mayoría de las organizaciones estudiadas «prefieren no ser vistas como donantes porque esto podría llevar a incrementar el número de donaciones solicitadas por encima de su capacidad para atenderlas» (Ibíd.: 66). También consideran que el término ‘donante’ implica una forma paternalista y no efectiva de acción social.

El estudio muestra que más de tres cuartas partes de todas las fundaciones operan sus propios programas además de otorgar donaciones. Una característica llamativa del contexto brasileño es que estos programas con frecuencia son operados en asociación con otras organizaciones sin fines de lucro, programas gubernamentales, asociaciones comunitarias o empresas. A través de estas asociaciones, que toman muchas formas y también incluyen donaciones, las fundaciones validan programas piloto, replican iniciativas exitosas y transfieren capacidades empresariales.

Es significativo que las fundaciones brasileñas otorguen a la educación una alta prioridad; la educación constituye una prioridad programática para el 81% de las fundaciones². El autor sugiere que esto se debe, en gran medida, a que la educación es una causa popular para el público, representa un bajo riesgo y se adecúa a las prioridades nacionales, lo que hace posible apalancar recursos del gobierno.

El estudio brasileño muestra que los donantes empresariales están jugando un papel clave en la creación de una nueva cultura profesional de donaciones y han introducido conceptos y prácticas del sector empresarial en la gestión de sus organizaciones. Han creado un nuevo tipo de organización que difiere del modelo tradicional de un donante ‘clásico’ y reflejan un nuevo concepto de responsabilidad social empresarial, que favorece una participación más proactiva de la empresa en el campo social.

Es interesante observar que solo una de las fundaciones estudiadas ha optado por desarrollar programas de crédito como un medio para canalizar fondos a organizaciones de base comunal. Esto parece ser el resultado de una decisión consciente para dejar este tipo particular de atención a una red de ONG especializadas en proporcionar este servicio.

La novedad del sector plantea una serie de retos a los donantes brasileños, tales como la dependencia de una o varias fuentes de financiamiento; la inexistencia de una base

² Luego de la educación, el arte y la cultura y el desarrollo comunal fueron las mayores prioridades del 42% de las fundaciones.

de capital de un tamaño significativo y las consecuentes restricciones para su autonomía financiera; y la ausencia de políticas e instrumentos para asegurar la transparencia organizacional. Como es de esperarse, las fundaciones empresariales están en una situación de mayor fortaleza que las fundaciones no empresariales en lo que se refiere a su independencia del financiamiento internacional. Se apoyan principalmente en un flujo regular de fondos de sus empresas matrices, usualmente bajo la forma de transferencias anuales, cuya cantidad con frecuencia está relacionada con las utilidades anuales. Cabe mencionar que solo el 32% de las fundaciones tenga activos que producen ingresos (*i.e.*, fondos patrimoniales, acciones empresariales y bienes inmuebles). Solo la mitad de estos son fondos patrimoniales y únicamente el 4% de los ingresos de las fundaciones provienen de ganancias por las inversiones hechas con los fondos patrimoniales.

El autor apunta a una serie de posibles explicaciones sobre el limitado rol jugado por los fondos patrimoniales en las fundaciones brasileñas, incluidas la falta de una 'cultura de dotación de fondos patrimoniales', la presión de las fundaciones para responder a las demandas de recursos de parte de la sociedad civil, la falta de incentivos fiscales, y la naturaleza joven de la mayoría de las fundaciones que no han tenido tiempo hasta el momento para construir un fondo patrimonial (Ibíd.: 55).

Si bien el sector de donantes en Brasil es pequeño, muchas de las organizaciones incluidas en él son poderosas y bien organizadas. La asociación nacional de fundaciones, GIFE, juega un papel importante en la defensa del sector de fundaciones en general (tanto de las donantes como de las operadoras), incluyendo la presión por un entorno más favorable y de claridad legal y fiscal. La responsabilidad social empresarial y la inversión social se han convertido en poderosos conceptos en Brasil, y varias asociaciones pujantes están funcionando como redes y brindando información a empresas interesadas en incrementar su participación social. Estos esfuerzos, aparejados con las nuevas asociaciones de desarrollo alentadas por el gobierno, con seguridad tendrán como resultado un incremento en el número de organizaciones donantes en el futuro.

Ecuador

En Ecuador el sector de fundaciones donantes es relativamente nuevo y todavía tiene que establecer una identidad separada sólida y clara en la sociedad ecuatoriana. Su desarrollo refleja ampliamente aquel del sector no gubernamental en general.

Las fundaciones donantes, al igual que las ONG, experimentaron su mayor impulso de crecimiento en los últimos 20 años. Esto ocurrió en parte como respuesta a la creciente pobreza e inequidad en el país, resultante de una crisis económica extendida y de la incapacidad del Estado de responder de manera adecuada. Este período ha visto el

surgimiento de un sector de fundaciones empresariales –encabezado por algunas grandes empresas nacionales– que apoya un conjunto de programas de salud, educación, capacitación y microcrédito.

Este estudio fue el primer intento por documentar el sector de las fundaciones en el país. Identificó 21 organizaciones que cumplían con los criterios de la encuesta.

El 80% de las fundaciones tienen su sede en Quito, la ciudad capital, en una región conocida como la sierra, o región montañosa. Esta concentración se explica en parte por el hecho de que en Quito se ubica la sede del gobierno nacional y, por lo tanto, las oficinas centrales de la cooperación internacional. Pero los factores culturales parecen ofrecer una explicación más profunda. En la sierra, la acción colectiva y la creación de organizaciones de la sociedad civil se han visto favorecidas como una forma de enfrentar los agudos problemas sociales y económicos. La mayoría de estas fundaciones con sede en Quito trabaja en el ámbito nacional, y canaliza también donaciones a la región de la costa.

Las fundaciones donantes son un fenómeno relativamente nuevo en el Ecuador; un 65% de ellas fueron creadas en los últimos 20 años. Esto se explica por un cambio en el modelo de desarrollo del Estado (con un sector público apoyándose de manera creciente en la sociedad civil para llevar a cabo actividades de desarrollo social), y por el deseo creciente de la cooperación internacional de canalizar la ayuda a través de organizaciones no gubernamentales. Los seis donantes empresariales se incorporaron también durante este período.

Las instituciones donantes en Ecuador también tienden a tener un carácter híbrido, pues canalizan donaciones, operan programas, proyectos y/o instituciones y ofrecen créditos sobre una base no comercial. El 95% de las fundaciones implementan directamente sus propios programas. En otras palabras, la mayoría de fundaciones son principalmente fundaciones operadoras, aunque también canalizan donaciones. Las fundaciones donantes sienten que operar programas les ayuda a controlar mejor la aplicación de los fondos. También brinda a las fundaciones la libertad para recaudar fondos adicionales en la medida que muchos de los programas operativos generan ingresos. El estudio mostró que las actividades de generación de ingresos incluyen el funcionamiento de centros de capacitación, cooperativas, consultorías, centros de salud y servicios de turismo.

Como es de esperarse, el énfasis en la operación de programas se refleja en los altos costos operativos. Más del 50% de las fundaciones tienen costos administrativos / operativos que llegan a más del 25% de su presupuesto total.

Las fundaciones ecuatorianas hacen donaciones en un amplio conjunto de áreas como educación, desarrollo comunal, desarrollo institucional y salud, favorecidas por la mayoría. La alta inversión en educación y capacitación refleja una respuesta al débil sistema escolar público y a la prioridad que las fundaciones empresariales otorgan al mejoramiento de las capacidades de una futura mano de obra.

La mayoría de fundaciones enfrenta un reto constante en la tarea de recaudación de los fondos requeridos para atender las solicitudes planteadas a sus programas de apoyo. Para atender este problema y garantizar un flujo regular de fondos, el 60% de las fundaciones están levantando fondos patrimoniales. Sin embargo, en ningún caso estos fondos exceden los US\$3 millones y, por lo tanto, aún no representan una importante fuente de ingresos.

Un hallazgo inesperado fue que las fundaciones reciben la mayor parte de sus fondos (69%) de fuentes locales. Como podría esperarse, el porcentaje se eleva al 82% en el caso de las fundaciones empresariales, en la medida que reciben inyecciones de fondos regulares de sus empresas matrices. El alto porcentaje de financiamiento local refleja el éxito de las fundaciones en el desarrollo de una diversidad de programas de generación de ingresos antes que en una bien afinada capacidad de recaudar contribuciones de la élite local.

A pesar del éxito en la recaudación de fondos locales, muchas fundaciones todavía se apoyan fuertemente en las donaciones de organizaciones internacionales, incluidas las agencias oficiales de apoyo al desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés), fundaciones y corporaciones internacionales. Los donantes empresariales que dependen en menor medida de fondos internacionales solo reciben estos fondos de las ODA y las corporaciones extranjeras. Las fundaciones no empresariales, por otro lado, muestran por necesidad una estrategia más diversificada y tratan de acceder a todas las posibles fuentes de financiamiento internacional.

El estudio estima que las fundaciones ecuatorianas tienen un presupuesto anual total de US\$36 millones, de los cuales aproximadamente US\$15 millones son canalizados a través de donaciones. Esta cifra, si bien no es concluyente –porque algunas organizaciones no tenían o no querían compartir su información financiera–, resalta el importante papel que juegan estas instituciones en un país como Ecuador, donde el 60% de la población vive en situación de pobreza.

Una característica de la estrategia de desembolso de las fundaciones ecuatorianas, y que las ubica aparte de sus contrapartes de Brasil y México, es el uso del crédito. La mitad de las fundaciones otorgan tanto donaciones como préstamos. Las razones mencionadas para el uso de préstamos es que estos aseguran que sus recursos, relativa-

mente limitados, estén en condiciones de apoyar a un mayor número de organizaciones y comunidades, y que esto obliga a los beneficiarios a hacer un uso eficiente de sus recursos.

El estudio nos brinda una primera conveniente evaluación de un universo relativamente joven de fundaciones donantes, las cuales están trabajando por mejorar los sistemas de sostenibilidad financiera que les posibilitarán responder efectivamente a los retos de la pobreza creciente y el deterioro del medioambiente. Existen muchos signos positivos, incluidos los esfuerzos por construir una asociación de fundaciones, el Consorcio Ecuatoriano de Responsabilidad Social, que trabajará por el incremento de la responsabilidad de rendir cuentas y por la efectividad de sus miembros, así como por obtener una mejor normatividad tributaria para las fundaciones. El hecho de que la mitad de las fundaciones ya esté emitiendo información pública sobre cómo solicitar donaciones y préstamos, y que el 90% de las fundaciones cuente con auditorías externas anuales, constituye un buen inicio.

México

La investigación realizada en México, al igual que en Brasil y Ecuador, fue el primer intento por identificar a las instituciones donantes como un sector distinto. Se estudiaron un total de 74 entidades donantes (identificadas como instituciones donantes) que cumplían los criterios establecidos. La información resultante perfila a un sector diverso, dinámico y en desarrollo, el cual está jugando un papel crecientemente importante en la canalización de fondos a una serie de programas de desarrollo de base, construyendo asociaciones entre sectores y teniendo un impacto sobre las políticas sociales tanto en el nivel local como nacional.

El estudio encontró que el comportamiento, las prácticas de donación y las estrategias de recaudación de fondos que fueron estudiadas, dependían en parte de su año de creación y en parte de si se trataba de fundaciones empresariales, comunitarias o privadas. El autor clasificó a las fundaciones donantes en tres generaciones, cada una con distintas características.

Primero, aquellas de la *generación caritativa* (fines del siglo XIX hasta los años 1930), que se basan en interpretaciones de la caridad cristiana, tienden a tener un perfil bajo, y canalizan la mayoría de sus apoyos a organizaciones de caridad (10 instituciones donantes fueron fundadas durante este período). La segunda generación, o *generación de transición* (desde la década de 1940 a la década de 1960), coincide con un período de crecimiento económico en México (8 instituciones donantes fueron fundadas en este período). Los donantes de la generación de transición tienden a ser más proactivos en su acercamiento a los temas sociales que la generación previa, y llegan a un grupo más

diverso de beneficiarios. También están más preocupados por el desarrollo profesional de sus equipos, tienden a respaldarse en el apoyo de voluntarios, y han desarrollado vínculos limitados con otros sectores de la sociedad.

La tercera generación, o *generación del desarrollo* (desde la década de 1960 hasta la actualidad), se caracteriza por una creciente participación de la sociedad civil en la esfera pública y un notable incremento en la aparición de fundaciones donantes –particularmente de fundaciones comunitarias y empresariales–. Las organizaciones de esta generación (56 en total) muestran una preocupación para que tanto sus actividades como su personal sean más profesionales. La mayor parte de su apoyo se destina a comunidades, y ellas otorgan un gran valor a la creación de alianzas estratégicas con otros actores sociales.

Resaltar este concepto de colaboración es un nuevo paradigma de desarrollo que pone énfasis en la participación responsable de todos los actores sociales. Esta tendencia ha sido particularmente pronunciada desde 1985 cuando se dio la sólida respuesta de la sociedad civil ante el desastroso terremoto que sacudió la ciudad de México y que condujo a la aparición de una serie de fundaciones donantes. Este período post 1985 fue testigo de la emergencia de dos nuevos grupos de actores: las *fundaciones empresariales*, las cuales ponen mayor énfasis en el concepto de eficiencia y efectividad en sus donaciones, y las *fundaciones comunitarias*, las cuales han venido desarrollando conceptos de corresponsabilidad y participación ciudadana (véase el apéndice I para mayor información acerca de las fundaciones comunitarias mexicanas). Esta generación se caracteriza por una contratación creciente de empleados asalariados y una atención a su desarrollo profesional en áreas tales como recaudación de fondos y diseño de proyectos, y atención a la construcción de fondos patrimoniales. Las fundaciones de esta generación son también más propensas a ejercer un rol de liderazgo en la formulación de políticas de desarrollo.

La figura del donante ‘híbrido’ también aparece en México. Incluso cuando muchas organizaciones mexicanas están transitando hacia un modelo de donante ‘puro’ (es decir, organizaciones profesionales especializadas en la movilización, administración y canalización de recursos privados hacia fines públicos), la mayoría añade la operación de programas, proyectos y/o instituciones a sus actividades de donación. Sin embargo, el 76% de las fundaciones se describen a sí mismas como ‘principalmente donantes’.

Al igual que en los casos de Brasil y Ecuador, el estudio encontró que las fundaciones se apoyan principalmente en las fuentes locales para financiar sus donaciones y operaciones. Esto es un indicio de la fuerza de la filantropía local. Las fuentes locales proporcionan el 79% de los recursos de las fundaciones. Aparte de algunas fundaciones afortunadas que cuentan con fondos patrimoniales de sus benefactores originales o de

sus fuentes de gobierno extranjeras o nacionales, la mayor parte del 64% de los donantes mexicanos que han iniciado la creación de fondos patrimoniales aún no se encuentra en situación de producir dividendos significativos.

La comunidad mexicana de donantes ha dado pasos considerables para desarrollar redes de colaboración y compartir aprendizajes y experiencias. El Centro Mexicano para la Filantropía ha apoyado la creación de grupos de afinidad sectorial entre los cuales tiene lugar una interacción regular.

Una tendencia interesante entre las fundaciones mexicanas es su éxito en la construcción de asociaciones entre sectores con miras a la movilización de recursos crecientes y a la profundización del impacto de los programas. Por ejemplo, la Fundación del Empresariado Chihuahuense (Fechac) recaudó más de US\$26 millones entre 1994 y el 2000, a través de un acuerdo con el gobierno del estado que instauró un pequeño impuesto a los salarios con este propósito. Estos recursos han sido canalizados como donaciones a ONG y organizaciones de base para financiar programas en los campos de la educación, bienestar social y salud.

Otra tendencia de las fundaciones comunitarias y otras fundaciones no empresariales es la búsqueda de la participación de representantes empresariales e individuos adinerados en sus consejos directivos como un medio para acceder a nuevas capacidades, además de recursos.

México ha desarrollado una gran diversidad de instituciones donantes, las que han desplegado una fuerte innovación tanto para la movilización como para la asignación de recursos. Con el cambio del sistema de gobierno de partido único en el año 2000, México ha visto incrementada su apertura a la colaboración entre la sociedad civil y el gobierno. Esto representa una nueva oportunidad para la creación de asociaciones de desarrollo que pueden apalancar recursos y conocimientos, así como construir colaboraciones que presten atención a los problemas de la pobreza.

DESCUBRIENDO Y DESMITIFICANDO TENDENCIAS: LAS FUNDACIONES DONANTES EN BRASIL, ECUADOR Y MÉXICO

El sector donante ha evolucionado de diferentes maneras en cada país como resultado de la diversidad de factores históricos, políticos y socioeconómicos. Existen, sin embargo, tendencias interesantes que emergen a través de los países, donde resaltan las características sectoriales y las formas institucionales particulares. Estas tendencias ayudan a destilar información acerca de una creciente fuerza filantrópica en la región a la vez que la desmitifican y arrojan luces sobre el potencial del sector así como sobre sus desafíos.

CARACTERÍSTICAS SECTORIALES

Las fundaciones donantes son un fenómeno relativamente nuevo y fueron creadas por diversos actores

Las fundaciones donantes, en tanto un subsector de la sociedad civil, constituyen un fenómeno relativamente reciente en los tres países. Si bien algunas organizaciones fueron creadas en la primera mitad del siglo XX, la gran mayoría de organizaciones donantes surgieron con posterioridad a 1980, en forma paralela a dos importantes tendencias: el rol creciente de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo nacional, y el rol creciente del sector privado en la atención a los persistentes problemas sociales y económicos. A partir de 1980, la mayoría de los fundadores de organizaciones donantes han sido líderes de organizaciones sociales o de empresas. Y, en los tres países, la mayoría de fundaciones empresariales fueron creadas a partir de 1980, lo que refleja una toma de conciencia creciente de parte de las empresas sobre sus necesidades de institucionalizar y profesionalizar sus acciones sociales.

En Brasil, el 64% de las organizaciones donantes fueron creadas con posterioridad a 1980 –el 48% de estas fueron creadas en la década de 1990–. La mayoría de las que fueron creadas a partir de la década de 1990 están vinculadas al sector privado. En Ecuador esta cifra se incrementa al 65% desde 1980. En México, las cifras son incluso más contundentes; el 70% de las fundaciones donantes fueron creadas luego de 1985 durante la generación del desarrollo.

Cuadro 1

¿QUIÉNES CREARON LAS FUNDACIONES?*

	Brasil (total: 31)	Ecuador ³ (total: 21)	México (total: 74)
Líderes y organizaciones de la sociedad civil nacional	19,4%	55%	31%
Individuos/familias privadas	19,4%	40%	34%
Líderes empresariales/empresas	61,3%	30%	23%
Líderes/organizaciones religiosas	12,9%	10%	4%
Organizaciones internacionales		0%	
Gobierno			8%

* Información de Andrés P. Falconer, Brasil.

³ Debido a la naturaleza mixta de los grupos de fundadores en Ecuador, los porcentajes no suman 100%.

Existe una significativa y creciente comunidad de fundaciones donantes

En los tres estudios, los investigadores enfrentaron la falsa suposición de que había un reducido número de donantes nacionales en sus países y que aquellos que existían se orientaban a la caridad. Los estudios, en efecto, descubrieron un significativo número de fundaciones donantes –126 en total: 31 en Brasil, 21 en Ecuador y 74 en México–. En conjunto, todas estas organizaciones canalizan más de US\$138,5 millones por año⁴, principalmente a organizaciones sin fines de lucro.

Para un sector que se creía casi inexistente, estas cifras fueron sorprendentemente altas. Si se compara con el número de fundaciones donantes en países más desarrollados (aproximadamente 56.000 en los EE.UU.⁵; 1.650 en Canadá⁶, y 1.579 en Japón⁷), la cifra sigue siendo bastante modesta y representa un reto para una región con un creciente sector sin fines de lucro y con persistentes desafíos sociales, económicos y ambientales que demandan nuevas fuentes de ingresos institucionales.

Existen impedimentos significativos para crear una conciencia sectorial

Una identidad común entre las organizaciones donantes contribuiría significativamente a profesionalizarlas y a ampliar su rol, impulsando el crecimiento de las organizaciones existentes en la actualidad y el nacimiento de otras nuevas. Si bien recientemente se han dado pasos interesantes en la definición de una identidad común, existen diversos impedimentos que requieren ser superados.

Las fundaciones donantes en Brasil, Ecuador y México muestran una identidad y un carácter diferente del de sus pares en el mundo desarrollado, particularmente los Estados Unidos. Primero, no se definen a sí mismas como donantes –es decir, por su actividad de hacer donaciones–. En cambio, tienden a definirse sobre la base del área de las actividades del programa que desarrollan (como, por ejemplo, ambiente, salud o educación). Esto podría estar relacionado, en parte, con la connotación negativa que la palabra ‘donación’ (*grant*) tiene en español y portugués. Las organizaciones donantes de manera creciente buscan diferenciarse de las iniciativas tradicionales, caritativas, a las cuales han estado asociadas históricamente las palabras ‘donación’ y ‘donante’ (*grant* y *grantmaker*). En los tres países, las fundaciones donantes tienden a rechazar los conceptos de caridad y dependencia, y están luchando por profesionalizar sus actividades. Para demostrar esto han adoptado una

⁴ La cifra de US\$138,5 millones incluye donaciones hechas por el Nacional Monte de Piedad en México, que canaliza más de US\$22 millones anualmente, más del 40% de los aportes anuales de México.

⁵ Comunicado de prensa del Foundation Center de junio del 2002 con información del año 2000.

⁶ Información para el año 2002, página web de *Philanthropic Foundations of Canada*.

⁷ Información del *Japan Foundation Center* a partir de estudios realizados sobre donantes desde 1987.

nueva terminología, tal como 'inversión social' o 'filantropía transformadora', para describir su acción social.

Además, la palabra 'fundación' no necesariamente define a una organización como una donante. En los tres países, 'fundación' puede significar una organización que opera programas o una que otorga donaciones.

Finalmente, lo que más dificulta la construcción de una identidad común es el hecho de que en los tres países los donantes pueden constituirse como una de varias identidades legales (e.g., fundación, instituto, asociación civil, instituto de asistencia privada). La falta de un marco legal claramente definido para los donantes hace más difícil para estas organizaciones, funcionalmente similares, establecer lazos, aprender entre sí y fortalecerse unas a otras.

Confirma este tema el hecho de que los tres estudios utilizan términos diferentes para describir a estas organizaciones. En Brasil y Ecuador, en ausencia de un lenguaje local equivalente, los investigadores optaron por emplear el término inglés *grantmakers*. En México, el investigador optó por utilizar 'instituciones donantes'.

En los tres países, sin embargo, existe una creciente conciencia del carácter específico y del rol de estas organizaciones, lo que redundará en la emergencia de redes de fundaciones bajo el paraguas del Grupo de Instituciones, Fundaciones y Empresas en el Brasil; el Centro Mexicano para la Filantropía en México; y el Consorcio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social. Estas asociaciones están promoviendo un sentimiento de identidad común y están trabajando para fortalecer a los donantes existentes y promover a los nuevos.

La filantropía empresarial es un sector en expansión

Las empresas y los líderes empresariales constituyen una fuerza crecientemente influyente dentro del sector de donantes en los tres países. El ingreso de las empresas en el campo social durante las últimas dos décadas ha traído consigo importantes cambios, incluidos, en algunos casos, la profesionalización del sector sin fines de lucro a través de la inclusión de prácticas empresariales modernas en la gestión de las organizaciones, y la adopción de nuevos conceptos, tales como los de inversión social y alianzas estratégicas.

Brasil muestra el número más alto de donantes empresariales: el 61,3% de las organizaciones identificadas fueron creadas por empresas privadas. En contraste, el estudio reveló que la mayor parte de las organizaciones donantes en México y el Ecuador fueron fundadas por personas privadas o líderes de la sociedad civil (o una combinación de ambos). Los

estudios hallaron que el 30% de las fundaciones ecuatorianas habían sido creadas por empresas, y que ese número cae al 23% en el caso mexicano.

Estas cifras no son sorprendentes. En comparación con otros países latinoamericanos, el sector privado de Brasil ha sido el más dinámico en asumir su rol como actor social. En los casos de Ecuador y México, esta tendencia a participar se encuentra todavía en evolución y no ha alcanzado aún un punto de maduración. Según un documento reciente preparado por la organización líder de Brasil en el campo de la responsabilidad social empresarial, el *Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social*, entre las razones para una mayor responsabilidad empresarial en Brasil están las siguientes: el creciente reconocimiento de la complejidad de los problemas sociales y la intensificación de la violencia urbana en Brasil; los límites reconocidos de la acción gubernamental y la creciente necesidad percibida de construir alianzas; un fuerte tercer sector brasileño y un consumidor brasileño exigente; y la difusión de una cultura de calidad en la gestión empresarial en la que la responsabilidad social empresarial es un factor importante (Medeiros, Beghin y de Oliveira Neto 2003).

Las fundaciones tienden a concentrarse en, y alrededor de, las ciudades o regiones más importantes

Los estudios mostraron que la mayoría de donantes están ubicados en, o alrededor de, las ciudades o regiones más importantes, ya sea en términos políticos o económicos. En Brasil, el 77% de las fundaciones donantes se encuentran ubicadas en el sudeste, particularmente en la ciudad de São Paulo. En México, el 71% se ubica en Ciudad de México; y en el caso de Ecuador, el 80% se encuentra en Quito.

Esa lectura inicial podría llevarnos a concluir que las fundaciones donantes prefieren ubicarse alrededor de las áreas más desarrolladas o prósperas. Pero en el Ecuador, Guayaquil –y no Quito– sobresale como la ciudad más importante en términos de tamaño y actividad comercial. Y el norte de México (particularmente la región fronteriza), y no el estado de México, muestra los niveles más acelerados de crecimiento económico en el país.

Una explicación para esta concentración de donantes en ciertas ciudades principales o regiones es la existencia de mayores niveles de conectividad o *asociatividad* entre los ciudadanos.

Este es el caso de Ecuador, donde la concentración de donantes se basa fundamentalmente en factores culturales que privilegian, en la región montañosa en torno a Quito, una tendencia hacia la acción colectiva y la creación de organizaciones de la sociedad civil. En el caso mexicano, la alta concentración de donantes en la ciudad capital se explica mayormente por la presencia de un entorno que facilita más el acceso a fondos, contactos y oportunidades para el desarrollo profesional. En el caso de Brasil, la concentración de

donantes en el sudeste se basa en la existencia de una cultura de inversión social más vigorosa, vinculada a la presencia de redes nacionales de fundaciones y asociaciones empresariales.

Existen pocos incentivos fiscales para el sector de donantes en Brasil y Ecuador, y más en México

El entorno fiscal es especialmente desfavorable para los donantes en Ecuador y desafiante para aquellos en Brasil. Aun cuando la ley reconoce un creciente espacio para las organizaciones de la sociedad civil, existe una ausencia de políticas deliberadamente dirigidas a estimular a las organizaciones donantes y filantrópicas. Sin embargo, México ha hecho algunos avances en este campo, lo que posiblemente contribuye al mayor número de donantes hallados allí.

La legislación brasileña no permite que las personas individuales deduzcan las donaciones realizadas a proyectos sociales (con excepción de aquellas hechas a los Consejos por los Derechos de los Niños y los Adolescentes a escala nacional, estatal y municipal; y para proyectos culturales que forman parte del Programa Nacional de Apoyo a la Cultura). Tampoco existen incentivos fiscales para el empleo de legados en la creación de fundaciones.

En el caso ecuatoriano no existen regulaciones especiales o políticas fiscales para los donantes, quienes deben pagar el impuesto a la renta (cuando generen ingresos por la venta de un servicio), así como el impuesto al valor agregado. Adicionalmente, la legislación ecuatoriana no permite que personas individuales deduzcan las donaciones hechas a las fundaciones donantes en sus declaraciones de impuestos a la renta personal.

En México, los donantes reciben incentivos fiscales nacionales e internacionales. Estos incluyen incentivos en los niveles federal y estatal que están consignados en la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Estos incentivos fiscales adoptan la forma de exoneraciones, subsidios y deducciones tributarias. En algunos casos, los donantes también se benefician del préstamo de locales, la donación de vehículos y enseres. Adicionalmente, existen incentivos internacionales que son consignados en el Acuerdo entre México y los Estados Unidos para evitar la doble tributación, suscrito en 1993, el mismo que establece que los ciudadanos y empresas estadounidenses pueden realizar donaciones deducibles de impuestos a instituciones mexicanas autorizadas, sin fines de lucro. Los donantes también están exceptuados del impuesto a la renta y pueden emitir recibos para propósitos tributarios. Es importante subrayar que la emisión de estos recibos solo puede ser hecha por 'organizaciones autorizadas' –esto es, aquellas que han sido certificadas por el gobierno como organizaciones transparentes y sólidas–. Cerca del 89% de los donantes mexicanos se encuentran en esta categoría.

CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES

La mayoría de organizaciones combina la donación con las operaciones directas

A diferencia de los Estados Unidos y Canadá, existen pocos donantes ‘puros’ en los tres países –organizaciones cuya única actividad es la canalización de recursos a través de un proceso competitivo de obtención de donaciones–. Las fundaciones tienden a tener un carácter híbrido, añadiendo la operación de programas, proyectos y/o instituciones a su actividad de donantes.

Existen varias razones a la vista para este carácter ‘híbrido’ de los donantes. Una es la desconfianza de parte de las fundaciones en las organizaciones sin fines de lucro y, en particular, en su capacidad de gestionar de manera eficiente los recursos filantrópicos. Otra razón citada es la percepción –antes mencionada– de que la donación es caridad y que, por lo tanto, no ataca la raíz de los problemas sociales. Una razón adicional es el deseo, especialmente de parte de los empresarios, de crear sus propios programas, que emplean métodos empresariales y un enfoque más emprendedor.

El investigador brasileño creó el siguiente modelo para captar la singular naturaleza de los donantes; si bien fue desarrollado para Brasil, el modelo también capta los tipos de fundaciones hallados en Ecuador y México. El modelo intenta ilustrar la manera en que estas fundaciones varían a lo largo de un espectro según si ellas buscan agresivamente programas y proyectos o si son reactivas a pedidos (proactivas frente a reactivas), y si las fundaciones están abiertas a financiar propuestas que les son presentadas o si están cerradas a esta posibilidad (abiertas frente a cerradas).

En Brasil, el 77% de las fundaciones ejecutan programas y proyectos además de otorgar donaciones. Los donantes empresariales brasileños canalizan menores recursos en la forma de donaciones que las fundaciones no empresariales (30% y 75%, respectivamente). Esto destaca su preferencia por la operación directa de programas como su estrategia principal para la inversión social. La mayor parte de los donantes brasileños se hallan en el lado corporativo, y varían en su grado de apertura a propuestas procedentes de las organizaciones de la sociedad civil.

En el caso mexicano, por el contrario, las fundaciones canalizan el 50% de sus ingresos bajo la forma de donaciones o becas: el 76% de las fundaciones (particularmente las creadas en la década pasada) reconocen la donación como su principal actividad y solo un 24% opera también sus propios programas y proyectos. Más que sus contrapartes en Brasil y Ecuador, los donantes mexicanos tienden a aproximarse al modelo de un ‘donante clásico’ que se halla en los países más desarrollados. Su mayor énfasis en la donación podría ser la consecuencia de una proximidad con los Estados Unidos y de la influencia de la

tradición filantrópica estadounidense, donde la vasta mayoría cae en la categoría de ‘donante clásico’.

Sin embargo, el estudio encontró que las fundaciones mexicanas varían en la forma en la que otorgan donaciones, desde los donantes ‘cerrados’, que tienden a otorgar donaciones a una ‘familia’ de instituciones sobre una base casi permanente, hasta los donantes más ‘abiertos’ que cuentan con un programa transparente y sensible de donaciones. Tal como se verá después, la transparencia entre las fundaciones mexicanas es un desafío permanente, mientras que las fundaciones más nuevas –especialmente las fundaciones empresariales y comunitarias– tienden a ser más abiertas.

Incluso más que en Brasil, el carácter híbrido de los donantes ecuatorianos es predominante: el 95% de las fundaciones donantes operan programas y proyectos y gestionan sus propias instituciones además de canalizar donaciones. La mayor parte de los donantes ecuatorianos se ubicarían firmemente en la categoría híbrida, tanto por ser proactivos en sus actividades como receptivos de propuestas procedentes de organizaciones de la sociedad civil (los donantes ecuatorianos aprueban el 36% de las propuestas que reciben). Algo singular del Ecuador es que, además de las donaciones, el crédito en términos no comerciales representa una parte importante de los recursos canalizados por el 50% de las fundaciones estudiadas.

Las fundaciones tienen éxito en movilizar la mayor parte de sus fondos de fuentes locales

Los estudios mostraron de manera concluyente que los donantes reciben la mayor parte de su financiación de fuentes locales (la mayoría de las contribuciones empresariales, los ingresos procedentes de cuotas, subvenciones o contratos del gobierno, donaciones de personas e ingresos procedentes de fondos patrimoniales). Esto quiebra uno de los mitos más arraigados del sector: que los donantes son meros canalizadores de fondos internacionales. La financiación local es mayor entre los donantes empresariales, que reciben la mayor parte de sus recursos de sus empresas matrices locales. En los casos de Brasil y Ecuador, aproximadamente el 68% de los recursos movilizados por los donantes provienen de fuentes locales, mientras que en México el 79% de los fondos recibidos por las fundaciones provienen de fuentes locales.

La financiación internacional –proveniente de la asistencia oficial para el desarrollo y las fundaciones– prevalece más entre los donantes no empresariales. Pero existen diferencias importantes entre los tres países. En el caso de Brasil, la financiación internacional representa más de la mitad de los recursos recibidos por estas organizaciones. En Ecuador, el cuadro es totalmente distinto. Aun cuando la financiación internacional es más alta entre las fundaciones no empresariales, la financiación local todavía da cuenta del 68% de sus recursos (la mayor parte proveniente de actividades generadoras de ingresos).

Cuadro 2**FUENTES DE FINANCIAMIENTO***

	Brasil	México⁸	Ecuador
Fuentes locales	69%	79%	68%
Fuentes internacionales	31%	9%	32%

*Información de Andrés P. Falconer, Brasil; Boris Cornejo, Ecuador; y Alejandro Natal, México.

La mayoría de fundaciones carece de fondos patrimoniales significativos

Los fondos patrimoniales no representan una fuente significativa de ingresos para las fundaciones donantes en los tres países. En el caso de Brasil, solo cinco organizaciones (16%) poseen fondos patrimoniales, y otras cinco tienen otros tipos de activos permanentes tales como propiedad inmobiliaria. En el caso de Ecuador, el 60% de las fundaciones tienen un fondo patrimonial, pero este tipo de fondos no supera los US\$3 millones y no son una fuente importante de ingresos. Esto también es cierto para el caso de México, donde el 64% de las fundaciones cuentan con un fondo patrimonial aunque, con muy pocas excepciones, tales fondos no superan los US\$3 millones.

Los estudios introdujeron factores que explican esta divergencia clave de las fundaciones donantes en los países desarrollados. Entre las cinco razones mencionadas se incluyen las siguientes: el carácter reciente del sector donante; la ausencia de incentivos fiscales suficientes; la falta de una 'cultura de fondos patrimoniales' entre las fundaciones y la sociedad en general; la percepción de que los fondos patrimoniales son '*recursos congelados*' que no contribuyen a la inversión social tan urgentemente necesitada; y la falta de capacidad del personal de las fundaciones para recaudar fondos patrimoniales. Si bien estos países en desarrollo también luchan denodadamente con restricciones de recursos para encarar una miríada de problemas sociales, los investigadores no apuntan a la falta de recursos nacionales como un factor clave que limita el crecimiento de los fondos patrimoniales.

Eso no debe llevarnos a concluir que los fondos patrimoniales no son importantes para los donantes. De manera creciente, las fundaciones están buscando aumentar su base de capital a través de la creación o el fortalecimiento de sus fondos patrimoniales.

⁸ Debido a la ausencia de una cultura de la transparencia, el origen del 10% del ingreso de los donatarios mexicanos no estuvo disponible.

Cuadro 3**FONDOS PATRIMONIALES***

	Brasil	México⁹	Ecuador
Fundaciones con fondos patrimoniales y otros activos fijos	32,3%	60%	64%
Fundaciones sin fondos patrimoniales y otros activos fijos.	67,7%	25%	36%

*Información de Andrés P. Falconer, Brasil; Boris Cornejo, Ecuador; y Alejandro Natal, México.

EL APOYO A LA EDUCACIÓN ES UNA PRIORIDAD PARA LA MAYORÍA DE LOS DONANTES

En los tres países, la educación es el principal foco de inversión de los donantes. Esto no llama la atención puesto que a través de toda América Latina la educación sobresale como un área prioritaria, tanto para los gobiernos como para las organizaciones de la sociedad civil, en la medida que luchan por mejorar los indicadores de desarrollo y de calidad de vida.

En términos desagregados por país, los donantes brasileños priorizan la educación, donde el 81% la considera como el foco de sus inversiones. El estudio sobre Brasil especula que, además de ser compatible con la agenda social del país, la inversión en educación de los niños y adolescentes representa una estrategia de bajo riesgo para los donantes y que es muy provechosa en términos de aceptación pública.

En el caso ecuatoriano, el investigador postula que la centralidad de la educación puede ser también una respuesta a la percepción de que las inversiones públicas en el sector educación son inadecuadas. Además, la precaria situación financiera de los donantes, donde ellos con frecuencia también recaudan recursos para programas y fondos patrimoniales, conduce a muchos a trabajar en aquellos campos para los cuales la financiación internacional y local está más disponible. El estudio mexicano también explora esta hipótesis, pero concluye que las fundaciones parecen estar genuinamente respondiendo a la demanda proveniente del sector sin fines de lucro por fondos para educación, y no a las necesidades de los donantes externos.

La vasta mayoría de fundaciones donantes son organizaciones privadas, seculares

En los tres países, los orígenes del sector donante pueden ser rastreados en la fuerte presencia de la Iglesia Católica a través de la creación de instituciones que ofrecieron recursos y

⁹ 15% de las fundaciones ecuatorianas no especifican si cuentan con fondos patrimoniales.

servicios a los grupos pobres y marginados. Sobre la base de diferentes interpretaciones de la caridad cristiana, hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, estas instituciones florecieron y, en muchos casos, antecedieron a la existencia de un sistema de seguridad social.

Durante el siglo XX, el predominio de la Iglesia en la acción social estuvo complementado por un creciente rol del gobierno y luego, hacia fines del siglo XX (después de 1970), por el surgimiento de sólidas organizaciones de la sociedad civil y un activo sector empresarial. Si bien la Iglesia Católica, liberalizada luego del Concilio Vaticano II, cumplió un papel importante en el desarrollo de la sociedad civil en la década de 1970, e influyó en muchos líderes empresariales para que se involucrasen en la acción social, la mayoría de organizaciones que emergieron no se afiliaron directamente con la Iglesia. Como resultado de ello, no llama la atención que, en los tres países estudiados, los líderes de la sociedad civil, las personas individuales y las empresas aparezcan hoy en día como los financistas más frecuentes de las fundaciones donantes.

Esto muestra una importante diferencia respecto a los donantes más antiguos que fueron creados por, o que estaban estrechamente relacionados con, la Iglesia Católica. Hoy en día tan solo un pequeño porcentaje de fundaciones están oficialmente vinculadas con grupos religiosos (tres en México, cuatro en Brasil y cinco en Ecuador). Si bien las tradiciones de la Iglesia Católica, tanto en su orientación caritativa del siglo XIX e inicios del XX, como en su orientación más dirigida hacia la justicia social de la década de 1960, influyeron ciertamente en el desarrollo de muchas de estas instituciones donantes, ellas no se alinean con la Iglesia, ni atribuyen sus fondos a la Iglesia. Es importante mencionar que mientras la Iglesia desempeña un papel más pequeño en la filantropía institucionalizada en la región, gran parte de las donaciones individuales son hechas todavía a las iglesias o a organizaciones de base eclesial, lo que enfatiza la permanente sólida relación entre la filantropía y la Iglesia Católica en América Latina.

Muchas fundaciones carecen de transparencia en sus operaciones

Tal como se mencionó, las fundaciones donantes están buscando ser más profesionales. Una de las formas de lograrlo es mediante el incremento de la transparencia de sus operaciones, particularmente en términos de sus criterios de donación.

El estudio encontró que esta es un área en la que la mayoría de las fundaciones todavía requiere construir capacidades. En México y en Brasil, solo el 30% y el 32% de las fundaciones, respectivamente, publican sus lineamientos para las solicitudes de donaciones, mientras que en Ecuador esta cifra se eleva al 50%. Además, en México, con frecuencia las auditorías financieras no son hechas públicas y pocas fundaciones comparten sus estados financieros con el público. Como consecuencia de los cambios políticos en México

durante el año 2000, las fundaciones comunitarias y empresariales en particular están demostrando una mayor disposición a publicar los informes de sus actividades y están buscando volverse más transparentes en sus operaciones.

Existen diversas explicaciones para este aparente bajo nivel de responsabilidad de rendir cuentas. El sector donante es joven y todavía se encuentra en desarrollo en América Latina. Muchos donantes tienen pequeños presupuestos y una baja capacidad, y no son conscientes de la necesidad de incorporar mecanismos de transparencia y comunicación en sus operaciones. Otros temen que, debido a la inmensa necesidad de recursos filantrópicos locales, el aumentar la transparencia y visibilidad de sus fundaciones llevará a una inundación de solicitudes de donaciones, lo que podría exceder la capacidad de respuesta de la fundación. En México existen razones históricas adicionales para la falta de transparencia. Las fundaciones mexicanas han puesto énfasis en la necesidad de contar con independencia y autonomía, y han estado poco dispuestas a revelar información por temor a la intervención del gobierno.

Los donantes desempeñan importantes roles ‘construyendo puentes’ en la sociedad

En los tres países, la mayoría de donantes son conscientes de su rol como organizaciones que tienden puentes y emplean su singular posición en la sociedad para construir alianzas con las organizaciones de la sociedad civil, otras fundaciones, el gobierno y el sector privado. En Ecuador, la mayoría de donantes percibe su rol como orientado a fortalecer al sector de la sociedad civil; y varias de las grandes fundaciones donantes, tales como Fundación Esquel, han liderado la creación de espacios de diálogo sobre los desafíos sociales y políticos que enfrenta Ecuador. En Brasil, todas las organizaciones estudiadas practican de alguna forma la construcción de algún tipo de alianzas; muchas de ellas adoptan un tipo de donación proactiva denominada ‘*parcerías*’, a través de las cuales las fundaciones ‘co-invierten’ junto con la organización receptora, con otras empresas o con el gobierno. En Brasil, el sector de donantes es particularmente poderoso debido a su sólida conexión con el sector privado, y ha empleado ese poder para abogar por más políticas que faculten socialmente a la sociedad civil.

En México, los donantes, especialmente aquellos de la tercera generación, han sido capaces de crear ‘espacios de confianza’ donde diversos sectores, que anteriormente no eran capaces de trabajar de manera conjunta, se están uniendo. Este es un rol particularmente importante en la medida que en México la desconfianza y la polarización entre el gobierno, la sociedad civil y las empresas persisten a pesar de la reciente transición política.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las fundaciones donantes son un fenómeno creciente en América Latina. Su crecimiento puede atribuirse, en gran medida, tanto al sector de la sociedad civil en desarrollo que busca crear mecanismos locales de financiamiento, como al creciente rol social que está jugando el sector privado. Si bien las donaciones anteriormente han estado asociadas con la caridad, los nuevos actores sociales están revolucionando la práctica y creando una nueva variante de una fundación donante que es más profesional, que asume un rol más proactivo, que con frecuencia ejecuta sus propios programas.

A pesar del rápido crecimiento logrado en las últimas dos décadas, el sector todavía enfrenta diversos desafíos. La mayoría de donantes son frágiles en lo organizacional y en lo financiero. Si bien existe un avance hacia el profesionalismo, su capacidad de recaudar y gestionar recursos es limitada, y la mayoría de fundaciones se apoya en unas cuantas fuentes de ingreso. Si bien cerca de la mitad de las organizaciones estudiadas tiene fondos patrimoniales, su pequeño tamaño constituye un reto para el sector. Los donantes latinoamericanos necesitarán explorar formas para diversificar sus ingresos y reducir las expectativas de que los fondos patrimoniales ofrecerán estabilidad financiera en el corto plazo. Si bien las fundaciones han dado pasos importantes para reducir su dependencia del financiamiento internacional, también existe una necesidad de movilizar más recursos de personas privadas locales.

Aunque la evidencia no es concluyente, parece ser posible que los incentivos fiscales hayan contribuido al crecimiento de las fundaciones donantes en México, donde el marco tributario es el más favorable. También parece ser que los limitados incentivos fiscales en Brasil han traído como resultado un creciente apoyo para las causas particulares (infancia, juventud y cultura) por las cuales los individuos y las empresas podrían recibir una deducción de impuestos. Los diseñadores de políticas de gobierno y los líderes de la sociedad civil requieren analizar los beneficios relativos de promover, a través de nuevos incentivos fiscales, el desarrollo de un sector local de donantes, dado que esos incentivos implican un traslado de recursos del sector público a las organizaciones privadas. Como mínimo, sin embargo, debe haber más claridad acerca de los incentivos que ya existen, se deberían corregir los frenos tales como los altos niveles de burocracia y la complejidad de las regulaciones vigentes, y se deberían hacer más esfuerzos para comprender y publicitar los incentivos que están disponibles, alentando a las personas y a las empresas a acceder a dichos beneficios.

La falta de una identidad clara de las fundaciones donantes también contribuye a su fragilidad organizacional y posiblemente financiera. Sin una capacidad de articular una identidad común, organizar el sector será difícil y los donantes permanecerán poco conocidos. La débil visibilidad hará difícil desmitificar las ideas del pasado y continuará entorpeciendo el

crecimiento del sector. A más aprendizajes alcanzados a través de la conexión con organizaciones similares, mayor será la identificación entre los donantes, y se incrementará más rápidamente su capacidad de organización. Las asociaciones de fundaciones pueden jugar un papel importante en la construcción de la conciencia sectorial, uniendo a estas organizaciones para el desarrollo de su potencial y apoyándolas para lograr un entorno legal más transparente y alentador.

Mientras que los donantes están dando grandes pasos en esta área, el profesionalismo continúa siendo un desafío. Los consejos directivos no se están utilizando para aprovecharlos al máximo y muchas fundaciones tienen altos costos administrativos que disminuyen el impacto de sus programas. Los pasos para mantener los costos administrativos bajos son esenciales con el fin de conservar una buena imagen pública del sector. Pocas fundaciones tienen sistemas rigurosos de evaluación, lo cual limita su capacidad de medición de impacto y su posibilidad de usar los resultados para recaudar más recursos. Un mecanismo de autorregulación para las fundaciones donantes ayudaría muchísimo a establecer un estándar de calidad entre los donantes, haciendo frente a los mitos de ineficiencia y paternalismo.

Estudios como el que ha llevado a cabo Synergos son esenciales para promover al sector e identificar a los líderes sectoriales. Investigaciones adicionales, referidas especialmente al impacto de los donantes, ayudarían mucho a incrementar el conocimiento y la conciencia sobre el rol del sector. Esto impulsaría a los líderes locales a iniciar fundaciones donantes y a identificar formas para enriquecer la capacidad del sector.

El poder de las fundaciones donantes se basa en que tienen la capacidad de apoyar las acciones y deseos de comunidades locales empoderadas que diagnostican y presentan soluciones a sus propios problemas. Si bien la naturaleza híbrida de las fundaciones en los países estudiados ha dado como resultado modelos filantrópicos proactivos, de impacto y creativos, la pregunta acerca de si el actual sector es lo suficientemente sensible a las necesidades locales es importante. Tal como subraya el investigador brasileño, «si no hay un acuerdo entre las prioridades [de donación] y las demandas sociales, la filantropía privada corre el riesgo de contribuir a la reproducción de la inequidad y al mantenimiento de la exclusión, en contra de su discurso»¹⁰. Si el sector de fundaciones brasileño no está dispuesto a brindar un apoyo financiero estratégico significativo a las más de 200.000 organizaciones de la sociedad civil, entonces persiste la difícil pregunta acerca de quién lo hará.

En lugares como Brasil, Ecuador y México, la práctica de donación necesita ser promovida y fortalecida para garantizar un recurso local que será la base del tercer sector a medida que asuma nuevos retos y responda a nuevas demandas.

¹⁰ Ver Falconer y Vilela (2001: 68).

BIBLIOGRAFÍA

- Adoum, Alejandra y Ángela Venza (1997). *The Esquel Ecuador Foundation (Fundación Esquel-Ecuador): A Case Study*. Series on Foundation Building. Nueva York: Synergos Institute.
- CIVICUS (1997). *Sustaining Civil Society: Strategies for Resource Mobilization*. Editado por Leslie M. Fox y S. Bruce Schearer. Washington: CIVICUS.
- Comunidade Solidária (1997). *Série marco legal–terceiro setor: uma agenda para reforma do marco legal*. Anna Cynthia Oliveira, Consultora. Río de Janeiro: International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).
- Conclusiones y Propuestas de la Mesa de Diálogo entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Equipo de Transición en las Áreas Social y Política del Presidente Vicente Fox Quesada*. Cemefi, 2000.
- Cornejo Castro, Boris (2001). *Recursos privados para fines públicos: Los grantmakers en el Ecuador*. Quito: Fundación Esquel.
- Cornejo Castro, Boris y Ángela Venza (1998). *Responsabilidad social: una empresa de todos*. Quito: Fundación Esquel.
- Directorio de Instituciones Filantrópicas*, 2000. Cemefi.
- Dulany, Peggy (1997). «Toward a New Paradigm for Civil Society Leadership: The Art of Bridging Gaps». Discurso inaugural del Seminario W.K. Kellogg Salzburg sobre organizaciones no gubernamentales: liderazgo y sociedad.
- Dupree, A. Scott y David Winder (2000). *Foundation Building Sourcebook: A Practitioners Guide Based on Experience from Africa, Asia and Latin America*. Nueva York: Synergos Institute.
- Falconer, Andrés y Roberto Vilela (2001). *Recursos privados para fins públicos: as grantmakers brasileiras*. São Paulo: Ed. Peirópolis–GIFE, Grupo de Institutos, Fundações e Empresas.
- Fernandes, Rubén César (1994). *Privado porém público: o terceiro setor na America Latina*. Río de Janeiro: Relume Dumará/Civicus.

- GIFE (2001). *Investimento social privado no Brasil—Perfil e catálogo dos associados GIFE*. São Paulo.
- Investigación sobre las Fundaciones en México*. Centro Mexicano para la Filantropía. México. 1993.
- Landim, Leilah (1993). «Defining the Nonprofit Sector: Brazil». Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, n° 9, editado por Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Medeiros Peliano, Anna Maria T.; Nathalie Beghin y Valdemar de Oliviera Neto (2003). «Philanthropy for Equity: The Brazilian Case». Preparado para el Global Equity Initiative Project desarrollado por el John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Natal, Alejandro; Patricia Greaves y Sergio García (2002). *Recursos privados para fines públicos: las instituciones donantes mexicanas*. México: Cemefi—Centro Mexicano para la Filantropía.
- Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier (1997). «The Third World's Third Sector in Comparative Perspective». Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, n° 24, editado por Lester Salamon y Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Salamon, Lester M. et al. (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, Lester M. et al. (1999). *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*. Traductor: Marcos Azcárate. Madrid: Fundación BBVA.
- Schearer, S. Bruce (1995). «The Role of Philanthropy in International Development». Ponencia preparada para la conferencia sobre Desarrollo centrado en lo humano: el rol de las fundaciones, FLO y ONG en Bellagio, Italia.
- Schearer, S. Bruce, y John Tomlinson (1997). *The Emerging Nature of Civil Society in Latin America and the Caribbean: An Overview*. Nueva York: Synergos Institute.
- Synergos Institute (1997). «Seminario: Fundaciones latinoamericanas para el desarrollo de la sociedad civil—México, Centro América, el Caribe y la Región Andina». Cali, Colombia. Abril.
- Synergos Institute y GIFE (1998). *Seminario: Recursos privados para fines públicos—fortaleciendo fundações e institutos no Cone Sul—Informe final*. São Paulo: Synergos Institute/GIFE.
- Szazi, Eduardo (2000). *Terceiro setor: Regulação no Brasil*. São Paulo: GIFE/Peirópolis.
- Valencia, Enrique y David Zinder (eds). (1997). *El desarrollo: una tarea en común. Diálogos sociedad civil-gobierno en Brasil, Colombia y México*. Indicadores, Desarrollo y Análisis (IDEA), A.C.; Red Observatorio Social y The Synergos Institute. México: Amaroma Ediciones.
- Varios autores. *CSROs and Development in Asia Series*. Nueva York: The Synergos Institute.
- Varios autores. *Foundation Case Study Series*. Nueva York: The Synergos Institute.

- Verduzco, Gustavo; Regina List y Lester Salamon (2002). *Perfil del sector no lucrativo en México*. Baltimore: CEMEFI y The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies.
- Williams, Maurice J. (1995). *The Emerging Nature of Civil Society's Contribution to Development: The Role of Official Development Assistance*. Informe de conferencia. Copublicado por The Synergos Institute y el Overseas Development Council (ODC).
- Winder, David (1998). *Civil Society Resource Organizations (CSROs) and Development in Southeast Asia: A Summary of Findings*. Nueva York: Synergos Institute.
- Workshop Report: *Innovative Endowment Building and Investment for Grantmaking Organizations*. Southern African Grantmakers' Association y The Synergos Institute. Johannesburgo, Sudáfrica. Junio de 2000.

Apéndice I

EL SURGIMIENTO DE LAS FUNDACIONES COMUNITARIAS EN MÉXICO

En México, el surgimiento y rápido crecimiento del sector de fundaciones comunitarias ha sido uno de los desarrollos más notables dentro del sector de la sociedad civil en los años recientes. A partir de 1996, se han constituido más de 20 nuevas fundaciones comunitarias y se encuentran operando actualmente en todas las regiones de México. Estas organizaciones son heterogéneas por el hecho de que han surgido por la iniciativa y esfuerzos de diversos actores. Por ejemplo, la primera fundación comunitaria (que puede ser denominada como tal), la Fundación Comunitaria de Oaxaca, fue creada en 1996 con un apoyo considerable de la comunidad internacional de fundaciones. Desde entonces, en general, el ímpetu y los insumos necesarios para crear fundaciones comunitarias en México han tenido su origen en la iniciativa local. Normalmente, la ecuación ha involucrado un grupo central de actores del sector privado local y del sector de desarrollo social reunidos, con el acuerdo de colaborar para establecer una fuente de recursos completamente nueva y permanente para el desarrollo de su comunidad.

El gobierno también ha jugado un papel importante en el estímulo y respaldo al crecimiento de este movimiento. El ex Presidente de México, Vicente Fox, mientras fue gobernador del estado de Guanajuato, brindó apoyo financiero y en términos de liderazgo, lo que facilitó el establecimiento de nuevas fundaciones comunitarias en Irapuato, León, Celaya y San Miguel de Allende. Además, el gobierno estatal de Chihuahua contribuyó positivamente a la creación del marco regulador necesario para establecer la Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C., la mayor fundación comunitaria de México.

¿QUÉ ES UNA FUNDACIÓN COMUNITARIA EN MÉXICO?

En México no existe específicamente una designación regulatoria formal para las fundaciones comunitarias. En la estructura regulatoria legal y fiscal, estas están normalmente representadas en el código fiscal por una de las tres designaciones establecidas por el gobierno federal para las instituciones de beneficencia sin fines de lucro: AC: Asociación Civil; IAP: Institución de Asistencia Privada; o IBC: Institución de Benevolencia Privada. No obstante, el Grupo de Fundaciones Comunitarias de México, un grupo de afinidad sectorial coordinado por el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (Cemefi) ha elaborado una definición que establece lo siguiente: una fundación comunitaria es «una organización independiente y autónoma, privada y sin fines de lucro, dedicada a atender las necesidades críticas de la comunidad y a elevar la calidad de vida en un área geográfica específica y delimitada».

Lo siguiente analiza en más detalle esta definición. Se espera que las fundaciones comunitarias mexicanas:

- **Sean independientes y autónomas:** Las fundaciones comunitarias mexicanas no están vinculadas a una persona, institución, empresa, o entidad de gobierno específica. Representan los problemas, necesidades e intereses de la comunidad a través de un grupo líder diverso y representativo, el consejo directivo. Las decisiones tomadas dentro de la fundación comunitaria reflejan la expresión e intereses de su población beneficiaria: la comunidad.
- **Sean privadas y sin fines de lucro:** Las fundaciones comunitarias mexicanas no son instituciones públicas y no están motivadas por la generación de un beneficio económico privado.
- **Atiendan las necesidades críticas de la comunidad:** Las fundaciones comunitarias en México pueden tener y de hecho tienen metas y objetivos programáticos diversos. Esto se debe al hecho de que la fundación comunitaria se crea para responder directamente a las necesidades prioritarias de la comunidad. Esto requiere la identificación de las necesidades prioritarias de la comunidad, la cual es realizada por la fundación comunitaria a través de actividades de extensión comunitaria, de procesos de diagnóstico y con el respaldo de un liderazgo sólido, representante de la diversidad al interior de la comunidad.
- **Mejoren la calidad de vida:** La meta de cada fundación comunitaria mexicana es mejorar la calidad de vida o la salud y bienestar de los ciudadanos de una comunidad.
- **Permanezcan dentro de una determinada área geográfica:** Cada fundación comunitaria mexicana nace de, y responde a, las necesidades de un área geográfica específica de México. Este es un componente crítico de su identidad. El liderazgo, el financiamiento y la administración de la fundación comunitaria están fundamentalmente vinculados al hecho de que esta sea una institución local.

¿Qué hacen las fundaciones comunitarias mexicanas? Las fundaciones comunitarias son, en su núcleo institucional, instituciones donantes. Esto es, movilizan recursos financieros, principalmente de la comunidad local, con el propósito de hacer inversiones directas en las instituciones de la comunidad que trabajan directamente con las poblaciones beneficiarias prioritarias conforme han sido identificadas por la fundación. En este sentido, son «modelos de cambio social y desarrollo».

Un estudio de un subconjunto de las fundaciones comunitarias mexicanas más establecidas encontró que, en el 2002, las fundaciones comunitarias mexicanas otorgaron US\$7,49 millones de dólares en donaciones a las instituciones locales a través de más de 1.400 donaciones individuales. Sus fondos patrimoniales permanentes, un indicador importante de sostenibilidad, se ubican en un rango que va de cero a US\$4,4 millones de dólares con un fondo patrimonial promedio de US\$602.030.

Como parte de su rol como instituciones locales, las fundaciones comunitarias mexicanas se encuentran comprometidas con hacer posible y promover la filantropía local dentro de sus comunidades, como un medio tanto de sostenimiento de sus propias operaciones como de apalancamiento de nuevos fondos para destinarlos a necesidades locales prioritarias. Su éxito y sostenibilidad dependen en gran medida de su capacidad de movilizar recursos de la comunidad local. No obstante, la muestra de fundaciones comunitarias estudiadas demuestra que más del 75% de los fondos de las fundaciones comunitarias mexicanas (presupuesto operativo anual) son recaudados de fuentes locales, incluidos donantes privados, donaciones empresariales, cargos por servicios, aportación de fondos y fondos del gobierno. Las fundaciones comunitarias mexicanas todavía recaudan porciones sustantivas (24%) de sus presupuestos operativos de fuentes internacionales, donde las fundaciones internacionales privadas dan cuenta del 28% del total de los presupuestos operativos de las fundaciones comunitarias.

RESUMEN DE RESULTADOS DEL ESTUDIO DE 15 FUNDACIONES COMUNITARIAS MEXICANAS:

Tamaño promedio del equipo:	10 personas remuneradas 39 voluntarios
Presupuesto operativo anual promedio:	US\$730.715
Cantidad total (en US\$) de donaciones en el 2002:	US\$7.497.010
Número de donaciones otorgadas:	1.493
Composición de los gastos operativos:	
Donaciones:	41%
Programas:	35%
Servicios:	1%
Administración/operaciones:	15%
Otros (incluida la inversión en fondos patrimoniales)	8%
Composición de las fuentes de ingreso:	
Nacional	76%
Internacional	24%

¿MUCHO O MUY POCO? EL ROL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN LA PROMOCIÓN DE LA FILANTROPÍA

Ignacio Irrázaval y Julio Guzmán

Los incentivos tributarios en varios países de América Latina buscan promover la filantropía y el sector sin fines de lucro. Este capítulo tiene cuatro propósitos:

- Definir los principales tipos de estos incentivos tributarios.
- Presentar los fundamentos y las inquietudes acerca de los incentivos tributarios para la filantropía.
- Describir la realidad empírica de los usos y efectos de los incentivos tributarios.
- Hacer recomendaciones para fortalecer los incentivos tributarios para la filantropía.

Nuestros análisis se basan en estudios de los sistemas de incentivos tributarios de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú.

¿QUÉ TIPOS DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS EXISTEN?

Son diversos los instrumentos de política que pueden implementarse para promover a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL): contribuciones fiscales directas, fondos concursables, subsidios o incentivos tributarios. Esta última categoría es una de las alternativas de política disponibles para promover la filantropía.

Para entender los diferentes tipos de incentivos tributarios debe hacerse una distinción entre exenciones tributarias y beneficios tributarios (conocidos también como franquicias tributarias). La exención libera a las OSFL de la obligación de pagar un determinado impuesto y, por lo general, se aplica a las instituciones comprometidas en acciones de bien común o para proporcionar ayuda material a personas de bajos ingresos en áreas como la educación, la cultura y la ciencia. En este caso, los beneficiarios de la exención son las propias OSFL. Entre otros, los siguientes son los impuestos que pueden estar sujetos a exención:

- Impuesto a la renta (impuesto al ingreso personal, rentas por inversiones, etc.)
- Impuesto al valor agregado (impuesto general a las ventas)
- Impuestos a las sucesiones o a las herencias
- Impuesto a los bienes raíces (patrimonial, contribuciones)
- Licencias industriales y comerciales
- Aranceles aduaneros
- Seguridad social

De manera adicional, es necesario aclarar la diferencia entre la exención legal y la simple exención administrativa de pago de impuestos. En este último caso, el beneficio depende de la decisión discrecional de las autoridades fiscales en respuesta a las solicitudes personales recibidas, lo que en ocasiones puede generar que se adopten decisiones arbitrarias o inconsistentes.

A su vez, los beneficios tributarios proporcionan un incentivo para realizar donaciones y, en la mayoría de países, están vinculados a los fines de la donación. De acuerdo con la literatura internacional, existen dos formas de aplicar los beneficios tributarios a las donaciones:

- **Crédito tributario**
Parte o el total de la donación se convierte en crédito tributario contra los impuestos por pagar en un determinado período, lo que reduce la cantidad que el contribuyente tendría que pagar. Los créditos tributarios otorgan a los contribuyentes la misma preferencia tributaria para una contribución de la misma cantidad y son, por lo tanto, más equitativos desde el punto de vista de la política fiscal.
- **Deducciones de impuestos**
La consideración de parte o el total de la donación como un gasto deducible de impuestos permite la reducción parcial de la renta imponible y reduce en un menor pago de impuestos. El costo de la donación será sustantivamente más barato para los donantes afectos a mayores tasas de impuestos.

¿POR QUÉ OTORGAR INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO?

Las organizaciones sin fines de lucro juegan un papel significativo al proporcionar bienes y servicios públicos que ni el sector público ni otras instituciones están en condiciones de suministrar, especialmente cuando la demanda del consumidor es heterogénea. Como consecuencia de ello, una minoría de organizaciones sin fines de lucro proporciona estos

bienes y servicios o se ocupan de otras causas o asuntos que los usuales. Las organizaciones sin fines de lucro disfrutan también de ventajas comparativas para comprender las demandas de sus beneficiarios debido a sus relaciones cercanas y a su experiencia. El gobierno, por otro lado, se encuentra limitado por tener que otorgar a todos el mismo trato, proporcionando servicios estandarizados regulados por procedimientos más lentos que los normales. Además, las organizaciones sin fines de lucro tienen una capacidad de movilizar voluntarios, lo que permite a los ciudadanos formar parte del desarrollo y aplicación de políticas y acciones de interés público. Finalmente, otra característica de las organizaciones sin fines de lucro es su capacidad de innovación. A diferencia del gobierno, estas no necesariamente tienen que probar los resultados de sus acciones o emplear métodos estándar. Ahora permítannos ocuparnos de los fundamentos de los tipos de incentivos específicos descritos en la sección previa.

■ **¿Por qué exenciones al impuesto a la renta?**

Desde el punto de vista de la economía y la equidad fiscal, las exenciones al impuesto a la renta para las organizaciones sin fines de lucro se justifican dado que esa renta no debe ser considerada imponible, puesto que no persigue ganancia y están prohibidas de distribuir utilidades entre sus directores. Esto implica que las exenciones tributarias deben fundamentarse en el uso antes que en el origen del ingreso. En términos prácticos, esto implica que las actividades comerciales de las organizaciones sin fines de lucro deberían ser gravadas con el impuesto al valor agregado (IVA), y con todos aquellos otros impuestos que deben pagar las actividades comerciales similares desarrolladas por las empresas privadas, respetando así el origen de los fondos obtenidos y la competencia justa con las otras empresas.

Desde un punto de vista sociopolítico, las exenciones tributarias se justifican debido al rol que juegan las organizaciones sin fines de lucro en una sociedad pluralista. A través de las exenciones tributarias, el Estado da cabida a la generación de múltiples bienes y servicios que no se desarrollarían si es que el gobierno administrara directamente los fondos recolectados. El propio incentivo a donar es un producto de estas exenciones, junto con la participación del donante en una causa de interés público. Como se ha mencionado anteriormente, el Estado está restringido a ceñirse a las preferencias de las mayorías, lo que conduce inevitablemente a que surja una minoría insatisfecha con la provisión de ciertos bienes y servicios. En tales casos, las exenciones tributarias respaldan la organización de las OSFL que se dedican a proporcionar a esos grupos minoritarios los bienes que no son suministrados en cantidad suficiente por el Estado, o en elevar la toma de conciencia por causas especiales.

Las exenciones también ayudan a fortalecer la sociedad civil al permitirle disponer de más recursos independientemente de las preferencias políticas de los grupos que están en el poder en un período dado.

Si bien el gobierno en el poder podría estar en condiciones de destinar fondos a ciertas actividades, podría no estar dispuesto a hacerlo. De esta manera, la exenciones permiten a los ciudadanos expresar sus preferencias en la asignación de por lo menos una parte de los fondos públicos.

■ ¿Por qué beneficios tributarios sobre las donaciones?

Los argumentos anteriores relacionados con el pluralismo e independencia de la administración en ejercicio también son válidos, en teoría, para justificar beneficios tributarios sobre las donaciones. Sin embargo, pueden mencionarse otros tres aspectos.

(1) Imperfecciones en el mercado de donaciones

Las imperfecciones naturales del ‘mercado’ de donaciones justifican promover los beneficios tributarios. Si solo se dispusiera de un mecanismo de donación entre las organizaciones privadas, las donaciones serían menores que el óptimo social. Los donantes tienden a comportarse de una manera oportunista, y, si asumen que otros también harán donaciones, finalmente donarán menos de lo que hubieran donado originalmente. Por esta razón, la acción de donar *per se* merece ser subsidiada. En este contexto, se justifican los beneficios porque estimulan el nivel de donaciones privadas, acercándolas al óptimo social.

(2) ‘Adicionalidad’ de recursos como resultado de los incentivos

La eficacia de los incentivos como un mecanismo para elevar el nivel de donaciones privadas depende de la respuesta de las personas a los incentivos tributarios. Si las donaciones crecen más que la pérdida de ingreso tributario o de gasto tributario (también denominado renuncia fiscal), entonces los incentivos crean una ‘adicionalidad’ de recursos. De esta manera, la introducción de incentivos tributarios sobre las donaciones se convierte en un instrumento eficiente de política fiscal, incrementando el monto total de recursos con fines sociales. El uso de incentivos tributarios para estimular la donación asume que la decisión de donar (junto con la cantidad donada) depende del «precio» de la donación. Si existen incentivos tributarios sobre las donaciones, el precio marginal por peso (o dólar) donado es menor a uno, puesto que solo una fracción del monto total donado es un gasto que debe salir del bolsillo del donante. Así, la introducción de incentivos tributarios baja el ‘precio’ de la donación de los donantes.

(3) Exclusión de la base tributaria

De manera similar al caso de los incentivos tributarios, el gasto en donaciones no puede ser propiamente clasificado como parte de lo que debe ser considerado consumo y, por lo tanto, no debe ser gravado. El argumento teórico básico sostiene que las deducciones por incentivos tributarios ayudan a corregir la base im-

sitiva o el monto de impuestos con el fin de que refleje lo que se considera la estructura tributaria ideal. En otras palabras, las donaciones no deberían ser gravadas puesto que no incrementan la riqueza de los donantes ni producen ganancias.

■ ¿Qué preocupaciones existen acerca de los incentivos tributarios?

Los especialistas en finanzas públicas expresan diversas preocupaciones acerca de los incentivos tributarios. La promoción de la filantropía a través de los incentivos tributarios es un enfoque más complejo, que genera efectos secundarios en el propio sistema tributario. Estos efectos secundarios dificultan la medición del gasto tributario y de los costos de oportunidad asociados con los bienes públicos no suministrados por el costo fiscal de los incentivos tributarios¹.

Uno de los argumentos más comunes del debate acerca de la importancia de los incentivos tributarios para las organizaciones sin fines de lucro, es la afirmación de que el Estado es el único agente que tiene la facultad de definir las prioridades sociales, en virtud de su capacidad de representar la voluntad del pueblo a través de la investidura concedida al gobierno en ejercicio. Sin embargo, los argumentos en contra sugieren que el Estado no tiene el monopolio de la definición de lo que es «público»². De hecho, en una sociedad pluralista, es posible y también deseable que los esfuerzos del gobierno en el área de políticas sociales se combinen con el esfuerzo y la innovación de los emprendimientos privados en la misma área.

Los beneficios tributarios también han sido criticados por su falta de 'adicionalidad' de recursos, aunque con frecuencia el monto total de donaciones supera al monto que el Estado deja de percibir como resultado de los beneficios.

A pesar de que la decisión de donar podría no estar influenciada por factores económicos, puesto que donar es con frecuencia un acto altruista inherente a la naturaleza humana, la decisión referente al destino de los fondos, así como la percepción que tienen los donantes de cada institución sin fines de lucro, responden a incentivos y a estímulos de las organizaciones sin fines de lucro. En otras palabras, el «mercado» para donaciones es un verdadero mercado, en el cual compiten las organizaciones sin fines de lucro para atraer al mayor número posible de donantes. Como resultado, las organizaciones sin fines de lucro institucionalmente más débiles por lo general atraen menos recursos bajo la forma de donacio-

¹ No obstante lo arriba mencionado, autores como J.G. Simon (1987) han revisado cada una de esas donaciones, y han presentado antecedentes que no contribuyen a validarlas.

² Véase Viveros (1997).

nes, lo que permite la concentración de recursos en manos de las organizaciones sin fines de lucro más conocidas y más solidamente establecidas.

Otra crítica al uso de incentivos tributarios es la falta de adecuados mecanismos de supervisión para monitorear el uso apropiado de tales incentivos. En los países latinoamericanos, por ejemplo, no se ha desarrollado un sistema de contabilidad o compilación de la información continua de los montos involucrados en los incentivos tributarios, ni tampoco existen registros o bases de datos que apoyen un verdadero y efectivo seguimiento del trabajo de las organizaciones sin fines de lucro.

En conclusión, si bien existen diversos argumentos económicos y sociopolíticos que apoyan los incentivos tributarios, ya sea como exenciones para las organizaciones sin fines de lucro o beneficios tributarios sobre las donaciones, existen también preocupaciones acerca del uso de este instrumento. Las críticas más serias provienen de la literatura económica, la cual cuestiona las distorsiones que podrían tener lugar en el sistema tributario y la escasa evidencia empírica de que incrementen las donaciones privadas más allá del gasto tributario.

¿CUÁL ES EL TRATAMIENTO TRIBUTARIO DE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN AMÉRICA LATINA?

Primero, demos una mirada a la situación general de los sistemas tributarios en América Latina.

Diversos autores sugieren que el establecimiento de sistemas tributarios eficientes y efectivos en los países en desarrollo es un desafío importante. La estructura de la economía con frecuencia impide la recaudación de ciertos tipos de impuestos; las autoridades tributarias tienen una limitada capacidad de recaudación, y es un hecho conocido la pobre calidad de la información. En términos prácticos, todo esto sugiere que las políticas tributarias en países subdesarrollados no son racionales (Tanzi y Zee 2000). De acuerdo con Tanzi y Zee, los países en desarrollo, en la mayoría de casos, tienden a establecer sistemas tributarios que son viables en términos de recaudación, independientemente de su modernidad o eficiencia. Esto implica fijar numerosos impuestos pequeños, un uso relativamente bajo del impuesto a la renta, y la dependencia de los impuestos al comercio exterior y al consumo. En resumen, la política fiscal en los países en desarrollo parece buscar lo posible antes que lo óptimo.

De acuerdo con las cifras del Fondo Monetario Internacional, la carga tributaria en los países en desarrollo corresponde al 18% del Producto Interno Bruto (PIB), con pocas diferencias entre países. En contraposición, la carga tributaria excede el 35% en los países de

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en América del Norte. En lo que se refiere a la estructura de ingresos tributarios en algunos países de América Latina, los impuestos a los ingresos o impuestos directos representan una participación relativamente baja del PIB. Los impuestos directos en los países de la OCDE dan cuenta de más del 14% del PIB, mientras que en América Latina representan apenas el 6%. Casi todos los países latinoamericanos recaudan entre el 70% y el 80% de sus ingresos tributarios a través de impuestos indirectos. La mayoría de países latinoamericanos han fijado un impuesto al valor agregado, en la mayor parte de los casos a través del procedimiento de facturación y crédito, lo que ha dado pie a un significativo nivel de modernización y de mayor eficiencia en la recaudación. Simultáneamente, sin embargo, sectores económicos íntegros han sido dejados fuera del sistema, a la vez que se aplican tasas diferenciadas a distintos productos. A pesar de ser políticamente atractivas, estas opciones terminan ocasionando dificultades en la administración del sistema.

Por lo tanto, una preocupación referida al diseño de un sistema de incentivos que favorezca a las organizaciones sin fines de lucro es que este no aliente la evasión tributaria, que en América Latina se ubica entre el 25% y el 39% del total de la recaudación potencial. De manera similar, la literatura sobre finanzas públicas por lo general coincide en que la definición de 'régimen especiales', ya sean sectoriales o regionales, afectará la eficiencia del sistema de recaudación.

GASTO TRIBUTARIO

La noción de gasto tributario puede ser descrita como las exenciones tributarias, subsidios e incentivos que no son necesarios para determinar la base de cálculo de un determinado impuesto o que escapan al cálculo tributario estándar. Es decir, las normas y deducciones que incorporan un determinado impuesto en la medición del ingreso neto deben diferenciarse de las normas que se alejan de la noción de ingreso neto. Estas medidas proporcionan un incentivo, una exención especial o un estímulo a un grupo específico de contribuyentes o a una actividad económica determinada. En el caso del impuesto a la renta, las deducciones personales y otros gastos necesarios³, el proceso de ir del ingreso bruto al ingreso neto y al ingreso neto imponible no constituyen gasto tributario; las situaciones de esta naturaleza son 'normales', mientras que otras configuran situaciones especiales.

La mayoría de países latinoamericanos no llevan un registro del gasto tributario, una limitación considerable para las finanzas públicas en estos países, porque este constituye una forma de gasto público no sujeta a escrutinio o control presupuestario. Este asunto debe ser sistematizado para ser capaces de evaluar el costo que significa para el Estado este tipo de

³ Por ejemplo, mínimo no imponible, cargas familiares, gastos para producir rentas y otros.

gasto y, en particular, para comparar el esfuerzo fiscal que implica promover a las organizaciones sin fines de lucro en relación con otras áreas o sectores.

En este contexto, un estudio dirigido por el Ministerio de Economía de Argentina estimó para 1999 la pérdida en la recaudación de impuestos debido a las exenciones tributarias y los regímenes de promoción. El mismo estudio identificó 32 ítems de gastos tributarios con un efecto de cierta significación en la recaudación de impuestos. El gasto tributario para el área social en 1997 dio cuenta del 1,6% del PIB, mientras que el gasto social explícito alcanzó el 19,3% del PIB. Otro cálculo estimado para el año 2000, esta vez incluyendo el íntegro de gastos tributarios⁴, alcanzó el 14% de los impuestos nacionales proyectados. En Chile, por otro lado, un cálculo hecho por el Ministerio de Hacienda señala que el gasto tributario llegaría al 4,4% del PIB, o al 20% de la recaudación total potencial; de esta cifra, cerca del 80% del gasto tributario se dirige a beneficiar al sector de ahorro-inversión y al sector inmobiliario. Estas cifras muestran que los incentivos tributarios tienen un costo alternativo para el país. No obstante, la mayoría de estos incentivos no se orientan a los fines de las organizaciones sin fines de lucro.

Más específicamente, como señala Irarrázaval (2001), es posible ilustrar en concreto el efecto de la renuncia fiscal sobre tres beneficios tributarios que operan como crédito fiscal para los donantes⁵. En este caso, estos incentivos tributarios, que son los más importantes en el caso chileno, están dirigidos a las organizaciones sin fines de lucro.

Cuadro 1

GASTO TRIBUTARIO ESTIMADO ASOCIADO CON INCENTIVOS TALES COMO EL CRÉDITO TRIBUTARIO

Chile	1997	1998	1999
Total renuncia fiscal (M US\$)	31,8	23,1	28,0
% renuncia fiscal en relación con recaudación de impuestos Directos a personas naturales (Income Tax)	0,30%	0,29%	0,38%
% renuncia fiscal en relación con recaudación de impuestos Directos a personas jurídicas (Corporate Tax).	2,00%	1,61%	1,62%
% renuncia fiscal en relación con recaudación total Impuesto a la renta	1,19%	0,97%	0,98%
% renuncia fiscal en relación con total de ingresos tributarios netos	0,29%	0,22%	0,24%
% renuncia fiscal en relación con el PIB	0,04%	0,03%	0,05%

Fuente: Irarrázaval 2001.

⁴ Incluye el costo fiscal de los gastos tributarios en los sectores sociales y económicos.

⁵ Ley de Donaciones con Fines Culturales, Ley de Donaciones para Educación Superior, Ley de Donaciones con Fines Educativos. La Ley de Deportes y Juegos aprobada en el 2001 no está incluida.

Como muestra el cuadro 1, en 1999, la renuncia fiscal asociada con los tres incentivos que funcionan como crédito tributario totalizó menos del 1% de la suma recaudada por impuesto a la renta. A su vez, esto representó el 0,24% del total recaudado por ingreso tributario neto. La misma cantidad, expresada en términos de PIB, fue de cerca de 0,05%, lo que refleja la pequeña cantidad de montos involucrados, especialmente considerando que solo cerca de 2.000 contribuyentes, personas naturales y jurídicas registraron créditos tributarios en sus declaraciones juradas. Esto significa que aproximadamente solo el 0,1% de los contribuyentes chilenos hacen realmente uso de estos incentivos. En Chile, el 95% de la renuncia fiscal asociada a los tres incentivos analizados proviene del impuesto a las empresas, mientras que una porción mínima obedece al uso de beneficios de parte de personas naturales. En segundo lugar, los incentivos que benefician a las organizaciones sin fines de lucro dan cuenta de solo el 25% de los recursos totales movilizados bajo la forma de crédito tributario, mientras que el resto corresponde a incentivos al sector productivo⁶.

EXENCIONES Y BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Conforme analizamos las principales tendencias latinoamericanas en el tratamiento tributario de las organizaciones sin fines de lucro, buscamos brindar una descripción sintética y detallada que necesariamente se base en ciertos supuestos con el fin de poder comparar situaciones. Para hacer más adecuada y sintética la clasificación de exenciones empleamos las siguientes distinciones:

Procedimiento para obtener la exención:

- Automática (exención legal). Obtenida por derecho propio al acreditarse como institución sin fines de lucro.
- Discrecional (exoneración administrativa). Requiere un procedimiento adicional, y es otorgada por una autoridad competente.

Alcance de la exención:

- Fines específicos. Cubre a las OSFL que llevan a cabo actividades en ciertas áreas definidas por ley, tales como asistencia social, educación, y otras formas de actividad.
- Integral. Cubre todas las áreas en las que opera la organización.

⁶ Por ejemplo, crédito para desarrollo forestal, crédito por inversiones, Ley Austral, etc.

Cuadro 2**EXENCIONES TRIBUTARIAS A ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO**

	Impto. a la renta Ganancias		Impto. valor agregado		Otros impuestos		
	Forma	Alcance	Forma	Alcance	Importaciones com. exter.	Herencia	Bienes raíces
ARGENTINA	Discrecional	Fines específicos	Automática	Fines específicos			
BRASIL	Automática	Completa	Automática	Completa	Discrecional /Fines específicos		Automática / Fines específicos
CHILE	Discrecional	Completa		No hay exoneración especial a OSF	Discrecional /Fines específicos	Fines específicos	Automática
COLOMBIA	Automática	Fines específicos		No hay exoneración especial a OSF			
MÉXICO	Discrecional	Fines específicos	Discrecional	Fines específicos			
PERÚ	Automática	Fines específicos	Discrecional	Fines específicos Parcial	Discrecional /Fines específicos		Sin exoneración
VENEZUELA	Discrecional	Fines específicos				Discrecional / Fines específicos	

Fuente: Elaboración propia a partir de información citada en bibliografía.

Nota: las celdas en blanco indican que no hay información disponible.

Tal como muestra el cuadro 2, todos los países analizados facilitan una exención tributaria que favorece a las organizaciones sin fines de lucro. En general, como se ha descrito en el caso de Brasil, las exenciones se aplican a todas las organizaciones sin fines de lucro que no distribuyen parte alguna de sus activos o ingresos, que destinan la totalidad de sus recursos a alcanzar los objetivos institucionales, y que mantienen su contabilidad al día. La legislación argentina, sin embargo, establece límites al pago de remuneraciones a los funcionarios de las instituciones. Los propósitos más frecuentes de las organizaciones sin fines de lucro son la asistencia social y la educación. Los países reportan diversos tipos de barreras para prevenir o restringir el uso de tales exenciones, incluyendo, en Argentina⁷, el establecimiento de un empadronamiento general de organizaciones calificadas para la exención, el cual establece varias condiciones para el reconocimiento de la exención, lo que ha significado un excesivo retraso debido a una administración defectuosa. En Chile, la

⁷ A partir de la promulgación de la Resolución General 729/99 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

exención debe ser solicitada al Presidente de la República, lo que la hace incluso más discrecional. Finalmente, en México, si bien las exenciones disponibles son bastante generosas en la práctica, el tipo de actividades potencialmente sujetas a exención son bastante restringidas.

Como se aprecia en el cuadro 2, en el caso del IVA, la tendencia no es clara. En la mayoría de casos, el procedimiento es discrecional pero restringido a fines específicos de la organización. A modo de ilustración, esta forma de incentivo está vigente en México, aunque en la práctica está tan acotado que es virtualmente inaccesible. La situación es diferente en el Perú, donde las organizaciones sin fines de lucro internacionales pueden solicitar el reembolso del impuesto general a las ventas por compras realizadas en el país. En este contexto, se observa un cierto nivel de regresión en la Argentina, donde ciertas actividades que usualmente estaban exentas de impuestos ahora están sujetas a tributación.

De otro lado, las exenciones que favorecen a las organizaciones sin fines de lucro pueden encontrarse en relación con impuestos de menor importancia, tales como los impuestos al comercio exterior. En tales casos, la regla general es que el procedimiento es discrecional y la exención está vinculada a los propósitos de la institución. Finalmente, es común encontrar que la exención a impuestos locales, tales como los impuestos inmobiliarios, las licencias de funcionamiento, o las licencias comerciales, sea otorgada a las organizaciones sin fines de lucro de manera más automática.

Algunas legislaciones son más generosas que otras en lo que se refiere al tratamiento impositivo a las organizaciones sin fines de lucro. Este es el caso de Brasil, donde las organizaciones sin fines de lucro dedicadas a la educación y a la asistencia social están libres de impuestos federales, estatales y municipales. Además, Brasil otorga una exención legal por las contribuciones a la seguridad social a las organizaciones sin fines de lucro dedicadas a la asistencia social. Esa situación es única en el contexto de todos los países analizados.

El cuadro 3 se refiere a los beneficios tributarios disponibles para las personas individuales que hacen donaciones a las organizaciones sin fines de lucro. Nuevamente, para poder simplificar la comparación, los beneficios se han clasificado de acuerdo con su procedimiento, alcance y limitaciones. Por último, el cuadro 4 resume la situación en términos de beneficios tributarios disponibles para las personas jurídicas que hacen donaciones a las organizaciones sin fines de lucro. Aquí también la información ha sido clasificada de acuerdo con el procedimiento, alcance y limitaciones. Curiosamente, salvo unas cuantas excepciones, los beneficios tributarios disponibles para las personas naturales y jurídicas son bastante similares. El obstáculo más serio para el uso de tales beneficios es el procedimiento para acreditar la donación a través de certificados reconocidos por las autoridades tributarias. En México, por ejemplo, la ley establece una diferencia entre instituciones que

Cuadro 3**BENEFICIOS TRIBUTARIOS A PERSONAS NATURALES QUE DONAN A OSFL**

	Deducción como gasto			Crédito tributario		
	Forma	Alcance	Límite	Forma	Alcance	Límite
ARGENTINA	Automática	F. específicos: salud, educación e investigación	5% a 35% de ganancia neta del período			
BRASIL	Discrecional	F. específicos: cultura		Discrecional	F. específicos: cultura, educación	12% del impuesto
CHILE			50% donación que no constituye crédito se puede imputar como gasto	Discrecional	F. específicos: cultura, educación superior	50% donación con tope de 2% renta líquida imp.
COLOMBIA	Automática	F. específicos: salud, educación, cultura, religión, deporte, ambiente, social	30% de la renta líquida. Sin tope para Ed. Superior. 125% deporte, cultura e investigación	Automática	F. específicos: educación superior (becas de estudio)	60% donación con tope 30% del impuesto básico de renta
MÉXICO	Discrecional	F. específicos (para donatarias "Autorizadas")	No hay límite			
PERÚ				Discrecional	F. específicos: cultura, educación	30% donación con tope 10% de los impuestos por pagar
VENEZUELA	Automática	Universal	1%-10% de la renta neta			

Fuente: Elaboración propia a partir de información citada en bibliografía.

Nota: las celdas en blanco indican que no hay información disponible.

Cuadro 4**BENEFICIOS TRIBUTARIOS PARA PERSONAS JURÍDICAS QUE HACEN DONACIONES A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO**

	Deducción como gasto			Crédito tributario		
	Forma	Alcance	Límite	Forma	Alcance	Límite
ARGENTINA	Automática	F. específicos: salud, educación e investigación	35% de base tributaria			
BRASIL	Discrecional	F. específicos: educación, cultura, deporte		Discrecional	F. específicos: cultura	
CHILE	Automática	F. específicos: salud, educación, cultura, ancianos, asist. social	2% a 10% renta líquida imponible	Discrecional	F. específicos: cultura, Ed. superior y educación	50% donación con tope de 2% renta líquida imp.
COLOMBIA	Automática	F. específicos: salud, educación, cultura, religión, deporte, ambiente, social	30% de la renta líquida. Sin tope para ed. superior. 125% deporte, cultura e investigación	Automática	F. específicos: Ed. superior (becas de estudio)	60% donación con tope 30% del impuesto básico de renta
MÉXICO	Discrecional	F. específicos (para donatarias "Autorizadas")	No hay límite			
PERÚ				Discrecional	F. específicos: cultura, educación	30% donación con tope 10% de los impuestos por pagar
VENEZUELA	Automática	Universal	1%-10% de la renta neta			

Fuente: Elaboración propia a partir de información citada en bibliografía.

Nota: las celdas en blanco indican que no hay información disponible.

brindan asistencia al permitir que las instituciones autorizadas puedan emitir recibos a los donantes, los que posteriormente son deducibles del ingreso imponible, mientras que las organizaciones civiles requieren un permiso discrecional de la Secretaría de Hacienda, que

es emitido únicamente a aquellas asociaciones que no tienen beneficiarios individualmente designados. En otras palabras, para acreditar donaciones, las instituciones civiles deben pasar por un doble procedimiento. De manera similar, en Colombia, las autoridades fiscales con frecuencia demuestran un celo y formalidad excesivos en la supervisión de la expedición de certificados para los receptores de donaciones.

El alcance permitido de las donaciones, especialmente en algunos países donde varía el nivel de impuesto que afecta a la donación, depende del área de la actividad sin fines de lucro. En Colombia, por ejemplo, como regla general, las deducciones no pueden exceder el 30% de la renta neta imponible del contribuyente, aunque algunas áreas están sujetas a un tratamiento preferencial, tales como el deporte, donde las deducciones pueden llegar a niveles del 125% sin tener tope para las donaciones. Este hecho conduce a inequidades en las motivaciones para donar, debido a que habrá mayor interés por promover algunas áreas en detrimento de otras, lo que también puede tener un impacto social.

EXENCIONES

Tal como se ha mencionado más arriba, los impuestos más importantes en términos de recaudación son el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado. Las tendencias a las exenciones son las siguientes:

- Todos los países analizados consideran exenciones al impuesto a la renta o a las ganancias, a condición de que el monto de tales exenciones se emplee para los propósitos de la institución y no sea distribuido entre sus funcionarios.
- No obstante, en la mayoría de países (cuatro de un total de siete), el beneficio es obtenido a través de un procedimiento especial más o menos complicado. En tres países el beneficio es obtenido directamente, al calificar como una institución sin fines de lucro.
- Independientemente de la forma en que el beneficio sea obtenido, en la mayoría de países (cinco de un total de siete), este se otorga a las organizaciones sin fines de lucro de acuerdo con sus objetivos y propósitos. En tres países el beneficio es otorgado integralmente, sin considerar el campo de acción de la institución sin fines de lucro.

Impuesto al valor agregado

- En general, se aprecia que la exención del impuesto al valor agregado es más restrictiva que la exención al impuesto a la renta, y no se ha constatado una clara

tendencia entre los países analizados. En cualquier caso, la información disponible muestra que la exención integral está vigente solo en Brasil, puesto que en todos los otros países la exención se limita a los propósitos de la institución.

Otros impuestos

- Existen otros dos impuestos que con frecuencia califican para la exención en el caso de las organizaciones sin fines de lucro. Uno es el impuesto a las importaciones, en la medida que la mayoría de países ofrecen exenciones a las organizaciones sin fines de lucro de acuerdo con sus fines particulares. Además, es frecuente encontrar en América Latina exenciones al impuesto a la renta o al impuesto a la propiedad, y por lo general se otorga automáticamente. Este impuesto se recauda para beneficio local o del Estado.
- En el nivel local también se otorgan exenciones del pago de licencias municipales, comerciales o industriales prácticamente de manera automática en muchos casos.

Beneficios tributarios para personas naturales que realizan donaciones

- El cuadro 3 muestra que, en los países analizados donde existen beneficios tributarios disponibles para personas naturales que hacen donaciones a organizaciones sin fines de lucro, el beneficio con frecuencia asume la forma de gasto deducible.
- Estas deducciones usualmente se ofrecen para fines específicos que el Estado tiene interés de alentar, en algunos casos restringiendo el beneficio únicamente a estas áreas. Como resultado de ello, surge una situación discrecional con falta de uniformidad entre las organizaciones sin fines de lucro, algunas de las cuales recibirán beneficios sustanciales simplemente por desenvolverse en el área reconocida, mientras que otras no los percibirán.
- Los beneficios que asumen la forma de créditos tributarios por lo general necesitan pasar por un procedimiento administrativo adicional. En Chile, los proyectos sin fines de lucro que reciben donaciones deberán contar con el aval previo de las autoridades correspondientes. De manera similar, acreditar la donación para acceder al beneficio es también un proceso complejo. La emisión de certificados de donación para emplear el beneficio es un procedimiento complicado y requiere una auditoría posterior, todo lo cual puede desanimar al uso del privilegio.
- Prácticamente en todos los casos de beneficios tributarios se han establecido restricciones, las cuales actúan como límites al grado en que puedan aplicarse

los beneficios que surjan de los incentivos tributarios. Estos límites se establecen de acuerdo con la cantidad donada o según un porcentaje del impuesto por pagar o del ingreso neto del contribuyente. Salvo algunas pocas excepciones, los límites que definen estos umbrales son bastante bajos; y el porcentaje de ingreso o del impuesto es más restrictivo que el porcentaje del valor de la donación.

Beneficios tributarios para personas jurídicas que hacen una donación

- Prácticamente no se encuentran diferencias entre el tratamiento tributario otorgado a las donaciones hechas por personas naturales o por personas jurídicas. Una vez más, el cuadro 4 muestra que el gasto deducible es una forma más frecuente de beneficio que el crédito tributario.
- Hablando en términos generales, sobre la base de la información recogida, las empresas de Argentina, Chile y Colombia perciben que sus donaciones serán auditadas de manera más estricta.
- Se constata también que por lo general existe una doble acreditación en los países analizados: una ante los organismos judiciales para registrar a la institución sin fines de lucro, y otra ante las autoridades administrativas para acceder a los diversos beneficios tributarios.

De esta manera, se puede concluir que en América Latina existe una variedad de incentivos tributarios que cubren diversas áreas, pero que aparte del desconocimiento empírico sobre su usos, numerosas limitantes implícitas y explícitas hacen que estos no sean utilizados.

RECOMENDACIONES PARA LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS FILANTRÓPICOS

¿Se requieren nuevos incentivos?

Al momento de debatir acerca de la importancia de los incentivos tributarios para la promoción de la filantropía y de las organizaciones sin fines de lucro, es útil tener una visión general acerca del contexto en el que este debate tiene lugar.

La sociedad civil existe en el contexto del país como una unidad global, de manera que, independientemente de la importancia de los beneficios que las organizaciones sin fines de lucro puedan traer a la sociedad, el contexto tributario en el cual funcionan las organizaciones sin fines de lucro no existe aislado del resto del sistema económico y tributario y, por lo tanto, ambos requieren ser consistentes. Los incentivos tributarios, por lo tanto, deben ser congruentes con las políticas de equilibrio fiscal y macroeconómico de los países. En este

contexto, la consistencia tributaria también debe ser considerada. La literatura fiscal de las organizaciones internacionales insiste en que es aconsejable contar con un sistema tributario simple con el mínimo de distorsiones. La promoción de las organizaciones sin fines de lucro a través de incentivos tributarios es con frecuencia criticada debido a su complejidad. Diversos autores sugieren que un sistema tributario engorroso con numerosas exenciones y tratamientos diferenciados introduce costos (públicos) innecesarios asociados con la supervisión y los costos (privados) de presentación de las declaraciones del impuesto a la renta; esta complejidad requiere la ayuda de expertos contadores y asesores. Además, en la mayoría de los casos, los costos de oportunidad asociados con los bienes públicos intangibles no son conocidos. Estos temas son particularmente significativos en América Latina, donde, en opinión de diversos expertos en finanzas públicas⁸, los sistemas tributarios ya son de por sí engorrosos y bastante ineficientes.

La evidencia empírica acerca de los efectos de los incentivos tributarios es poco clara, en parte debido a la falta de información. Los resultados de varios estudios referidos a países en desarrollo difieren de manera considerable, especialmente debido a las diferencias en información y a los métodos de cálculo aplicados, aunque existe consenso acerca de los efectos positivos de los incentivos tributarios en el nivel de las donaciones realizadas, particularmente en el grupo de contribuyentes que enfrentan tasas marginales de impuestos más altas⁹. En otras palabras, existe un consenso respecto a que por lo menos los fondos de las organizaciones sin fines de lucro aumentan, pero existe poca evidencia en los casos de la 'adicionalidad' neta. En Chile, uno de los pocos países de América Latina que dispone de información cuantitativa sobre estos aspectos, no ha sido posible probar la adicionalidad neta, aunque ahora algunos indicios sugieren que los incentivos tributarios han aumentado los fondos totales disponibles para las organizaciones sin fines de lucro¹⁰.

El contexto tributario en América Latina también debe tenerse presente. Shome (2001) señala que el principal cambio en la estructura impositiva en la región han sido la reducción de las tasas del impuesto a la renta pagadas por personas y organizaciones, mientras que Pita (2001) muestra que las tendencias en el impuesto a la renta han sido la reducción de tasas, una menor dispersión, mayor integración de impuestos (tanto personales como empresariales), menores exenciones, menores incentivos tributarios, y un menor uso de tasas diferenciales. Es más, en la década pasada, los países han centrado su atención en recaudar impuestos indirectos tales como el IVA para simplificar la actual estructura impositiva.

⁸ Comentarios realizados por J. Vial, de John F. Kennedy School of Government - Harvard University, y R. Bird, de la Escuela de Derecho de Harvard, en el Taller «Creating an Enabling Environment for Civil Society: Proposals for Tax Reform», Hauser Center for Nonprofit Organizations, Harvard University, 29 de octubre de 2001.

⁹ Por ejemplo, Price Waterhouse distinguió el efecto de los incentivos tributarios sobre el número de personas que habían decidido hacer una donación y el monto total donado por cada una de ellas, diferenciando de acuerdo con las distintas categorías de ingreso. Se encontró un efecto más significativo entre aquellas personas con ingresos más altos.

¹⁰ Véase Irarrázaval (2001).

Finalmente, vale la pena revisar el contexto económico de la región. De acuerdo con el balance preliminar de las economías de América Latina (Cepal 2002), las economías latinoamericanas han completado media década de bajo crecimiento con -0,3% de crecimiento anual del PIB per cápita desde 1998. No obstante, también debe recordarse que la región está dando muestras de una recuperación económica a partir del segundo trimestre del 2002. En este contexto de recesión, la política fiscal también perdió grados de libertad en la mayor parte de países de la región, en la mayoría de los casos con crecientes déficits fiscales que se explican en parte por la reducción de los ingresos. De esta manera, muchos países aplicaron una política fiscal diseñada para enfrentar la sostenibilidad de los problemas de la deuda pública, la cual ha conllevado una contracción adicional y la toma de medidas en algunos países para mejorar la recaudación o elevar los impuestos. Tal fue el caso en Argentina, donde se creó un impuesto a las exportaciones; Uruguay incrementó el financiamiento para la seguridad social; y Venezuela elevó la tasa del IVA. Todo esto tuvo lugar en un contexto del 9,1% de desempleo, la cifra más alta de la década, añadida a un incipiente resurgimiento de la inflación.

Lo dicho anteriormente nos lleva necesariamente a sugerir que los incentivos tributarios no son «la» estrategia básica o fundamental para promover la filantropía y las donaciones. Esto significa que no es conveniente proponer una reforma tributaria con ese propósito; es importante, sin embargo, considerar mecanismos con el fin de reducir los actuales obstáculos para el uso eficiente de los incentivos existentes. Con este propósito, será necesario hacer desaparecer el mito alrededor del costo fiscal de los incentivos para las organizaciones sin fines de lucro. Como lo muestran las cifras ya mencionadas, tal costo es menor que el costo de otros incentivos. Este tema tampoco puede ser ignorado, puesto que ha sido visto y percibido durante muchos años por los donantes como un instrumento importante para incentivar las donaciones. En el Perú¹¹, por ejemplo, la ausencia de un marco tributario favorable fue reconocida como la principal razón que lleva a los empresarios a abstenerse de emprender proyectos filantrópicos importantes. En la Argentina¹², de igual manera, los mayores niveles de deducción establecidos sobre las donaciones a las organizaciones sin fines de lucro son percibidos como una ayuda para «fortalecer al sector social». Por lo tanto, lo más aconsejable sería mantener los incentivos existentes con el fin de no crear mayores distorsiones en el sistema tributario y hacer esfuerzos para dar un impulso efectivo al uso y funcionamiento de los incentivos existentes.

¹¹ C. Sanborn, «Philanthropy and Corporate Social Responsibility in Peru», documento presentado en el taller Strengthening Philanthropy in Latin America, Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies y The Hauser Center for Nonprofit Organizations, 23 de noviembre de 1998.

¹² *La Nación*, editorial, 30/1/01, Buenos Aires, Argentina.

¿DE QUÉ MANERA SE PUEDE REFORZAR LOS SISTEMAS DE INCENTIVOS EXISTENTES?

Teniendo evidencia poco clara acerca de los efectos generales de los incentivos tributarios y considerando el hecho de que la economía latinoamericana se encuentra actualmente atravesando un período de crecimiento lento e inestable, no es posible ni aconsejable sugerir la introducción de cambios importantes en las políticas tributarias para promover la filantropía.

No obstante, examinando la actual legislación que afecta a las organizaciones sin fines de lucro en estos países, la multiplicidad y la diversidad de normas se hacen evidentes, y puede observarse que las decisiones de las autoridades administrativas con frecuencia se imponen sobre la estructura de la ley, yendo más allá de lo que los legisladores tuvieron como objetivo. Otra información sugiere que el uso de los beneficios tributarios ha sido más bien limitado. En efecto, en Brasil¹³, según un estudio del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tan solo el 8% de las empresas del sur este del país sacan ventaja de las exenciones federales tributarias; de la misma manera, únicamente el 4% de estas empresas hacen uso de los incentivos fiscales estatales y municipales. En el caso chileno, en 1999, solo 2.157 contribuyentes solicitaron el reconocimiento de un crédito incluido en sus declaraciones anuales de renta, lo cual constituye un porcentaje mínimo del total de contribuyentes en el país.

En este contexto, el Estado puede contribuir a facilitar el conjunto de trámites para la utilización de los incentivos tributarios reconociendo formalmente la filantropía, su rol en la sociedad y sus beneficios correspondientes, con el fin de situar a los incentivos en el contexto de las políticas públicas, antes que como una dádiva a otro grupo de presión más. Constituye una preocupación inmediata, por lo tanto, definir la forma de hacer un uso adecuado y expeditivo de los incentivos existentes, antes que incrementar o modificar los actuales mecanismos. Por esta razón, presentamos las siguientes ideas estratégicas que buscan impulsar el uso de los incentivos sin introducir mayores cambios en las actuales instituciones.

■ Transparencia y escrutinio público

La estructura impositiva y los beneficios tributarios disponibles deben contribuir a la transparencia de las organizaciones sin fines de lucro, en la medida que estas reciben fondos que involucran la renuncia fiscal para el Estado. En general, en la mayoría de países, este es un aspecto muy débil, dado que existe muy poca información acerca de las actividades de estas instituciones o de los fondos que ellas administran. En este sentido, se puede

¹³ Información proporcionada por Sonia de Avelar en su presentación en el taller realizado en Brasil, «Philanthropy and the Emerging ciudadanía empresarial», David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 20 de octubre de 2001.

ganar terreno en relación con un sistema de información más eficiente que pueda proporcionar informes acerca de la administración y el financiamiento de las organizaciones sin fines de lucro, sobre la base de una información básica estandarizada. Donde se exige que las organizaciones presenten informes mensuales de su manejo económico y productivo, las organizaciones sin fines de lucro deberían entregar por lo menos anualmente un informe administrativo y financiero, especialmente si están facultadas a recibir incentivos tributarios. Además, debe generarse información sobre los montos de renuncia fiscal relacionada con los donantes. El Estado puede dar cuenta de la renuncia fiscal en el presupuesto del sector público, de modo que los contribuyentes puedan comparar el costo de oportunidad o el esfuerzo hecho a favor de las organizaciones sin fines de lucro con otras áreas que disfrutaban de un tratamiento similar, tales como la pequeña y mediana minería y la agricultura.

Una forma de colaboración podría darse a través de la consolidación oficial de las normas existentes, las cuales por lo general se encuentran diseminadas en una amplia variedad de textos legales de diversa importancia.

- La promoción de las donaciones y de la filantropía en general

Si las organizaciones sin fines de lucro son reconocidas por contribuir con bienes a la sociedad, no solo con beneficios a los grupos vulnerables, sino también con bienes públicos como el pluralismo y la diversidad, la responsabilidad de promover la ‘producción’ de estos bienes debe ser compartida por todos los actores de la sociedad. De la misma manera que el Estado promueve la inversión privada y el sector privado proporciona recursos al sector público a través del pago de impuestos, se puede concebir a ambos sectores como promotores de las organizaciones sin fines de lucro. En ese sentido, vale la pena recordar que «en los países en desarrollo, la administración de impuestos es la política tributaria»¹⁴, lo que significa que no basta que los legisladores busquen promover la actividad sin fines de lucro a través de incentivos tributarios; lo importante será la actitud de la administración tributaria. No tiene importancia qué tan generosa es la ley o con cuánta fuerza esta se hace cumplir, si es que la aplicación es restrictiva. Es interesante notar la manera en que en algunos países desarrollados, como Canadá, las mismas autoridades tributarias se hacen cargo de promover el uso de incentivos tributarios entre las organizaciones sin fines de lucro mediante manuales, dispositivos, y una página web. Esto significa reconocer de manera implícita que la sociedad se interesa por esas instituciones. Específicamente, se puede promover reuniones entre expertos tributarios en cada país para analizar la implementación de una política más allá de la actual administración. De igual forma, los donantes potenciales podrían estar vinculados a las mismas autoridades tributarias para disipar cualquier posible aprehensión respecto a estas.

¹⁴ Véase Bird y Casanegra (1993).

- La certificación de donaciones

La acreditación de donaciones puede ser un problema tanto para los donantes como para los beneficiarios. La opinión en muchos países latinoamericanos es que hacer uso de los incentivos tributarios podría ocasionar un escrutinio más cercano del donante por parte de las autoridades tributarias. Por lo tanto, los beneficiarios con frecuencia ignoran las regulaciones y detalles de la operación, y se contentan con recibir la donación sin tomarse el trabajo de acreditarla. El certificado de donación debería implicar las mismas exigencias legales y formales que cualquier otro instrumento público que autoriza deducir gastos, y la aceptación de parte de las autoridades tributarias. Si las autoridades tributarias reconocen los formularios de venta, las facturas y otros instrumentos como documentos que de hecho certifican gastos, sin tener que necesariamente chequear la autenticidad de cada uno de ellos, puesto que la organización o institución emisora que las emite está debidamente autorizada para hacerlo, entonces el certificado de donación debería ser un instrumento con un formato aprobado y reconocido de antemano por la autoridad tributaria.

El problema de los excesivos trámites requeridos para acreditar las funciones es destacado por las fundaciones en Argentina y Colombia.

- Más flexibilidad en el uso temporal de los beneficios de deducción y crédito

Si la legislación ha definido ciertos niveles de deducción y crédito para propósitos específicos, lo más sensato sería que estos fuesen utilizados plenamente. En términos de la flexibilidad, parece aconsejable que se pueda transferir a años posteriores cualquier porción de la donación que exceda el nivel preestablecido. El monto de la donación está asociado con un proyecto o iniciativa integral e indivisible, de manera que es aconsejable que el beneficiario se asegure de recibir el monto completo comprometido por el donante, independientemente del balance de fin de año de este último. Ese tema fue sugerido a partir de la experiencia chilena y ha sido implementado en la legislación argentina.

- Estructuras tributarias homogéneas y no discriminadoras

Dada la diversidad de áreas en las que operan las organizaciones sin fines de lucro, la variedad de beneficios disponibles en cada una de ellas, y el hecho de que para la mayoría de las organizaciones sin fines de lucro existe una amplia relación de justificaciones para su existencia, se hace difícil y, por cierto, prácticamente imposible, evaluar cuáles de esas áreas son más importantes para el desarrollo del país desde un punto de vista socioeconómico o cultural. Esto implica que el tratamiento tributario de las organizaciones sin fines de lucro no debe ser diferenciado, esto es, no debe existir una distinción en función de los propósitos que estas tienen, puesto que este mecanismo no pretende privilegiar un área sobre las otras. Si el Estado busca impulsar un área más que otra en razón de que tiene una

mayor afinidad con sus políticas, surge una situación diferente, en cuyo caso se puede recurrir a otros mecanismos tales como la contribución fiscal directa, fondos concursables diferenciados, o subsidios especiales para los beneficiarios.

En términos de la simplificación, debe señalarse que en varios países se exige la doble acreditación. Por un lado, la institución debe acreditarse en términos jurídicos, mientras que, por otro lado, debe solicitar y acceder al estatus tributario preferencial. Desde nuestro punto de vista, esto aparentemente no tiene sentido, puesto que ya sea por buscar acreditación como institución sin fines de lucro o por reunir los requerimientos de cierta información específica, le deberían corresponder algunos beneficios tributarios. Por otro lado, con el fin de lograr criterios homogéneos, parece lógico conceder los mismos privilegios a los donantes que son personas naturales y a aquellos que son personas jurídicas, especialmente cuando se percibe que los países están tratando de diseñar sistemas tributarios integrados.

Los expertos en filantropía de Argentina, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela han mencionado reiteradas veces el tema del tratamiento dispar de las diferentes áreas de trabajo de las organizaciones sin fines de lucro.

- Beneficios tributarios

En opinión de los autores, es aconsejable optar por la forma de crédito tributario antes que por la forma de deducción de impuestos, porque la primera es más transparente y equitativa. El procedimiento óptimo sería que los créditos se aplicaran de manera automática a los donantes, sin necesidad de una acreditación particular o una evaluación de cada donación posible, menos aún de una evaluación del beneficiario cada vez que recibe una donación. Sin embargo, no puede establecerse un nivel óptimo para los topes de crédito tributario, en la medida que esto depende básicamente de la estrategia de equilibrio fiscal vigente en cada país y del nivel de incentivos deseado. Los beneficios tributarios deben diseñarse para incrementar los recursos de las organizaciones sin fines de lucro más allá de la renuncia fiscal asociada.

BIBLIOGRAFÍA

- Arthur Andersen (2001). *Latin American Guide 2001*.
- Bird, Richard M. y Milka B. Casanegra (1993). *Improving Tax Administration in Developing Countries*. International Monetary Fund.
- Cerny, M. (1999). «Taxation and Transition: Nonprofit Organizations in a Market Economy». *Tax Notes International*. Septiembre.
- David Rockefeller Center for Latin American Studies: Web Page: *Filantropía y cambio social*, Cambridge, MA. <http://www.fas.harvard.edu/~drclas/pages/initiatives/philanthropy/philanthropy.html>.
- ECLAC (2002). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago.
- (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. UN, Santiago.
- Falcão, J. y C. Cuenca (1999). *Mudança social e reforma legal: estudos para uma nova legislação do terceiro setor*. Río de Janeiro: Comunidade Solidaria.
- ICNL The Tax Treatment of Nongovernmental Organizations—A Survey of Best Practices from around the World. www.icnl.org/.
- Irarrázaval, I. y J. Gúzman (2000). *El rol de los incentivos tributarios para las instituciones sin fines de lucro: análisis de la experiencia internacional*. Estudios Públicos nº 77. Santiago de Chile.
- Irarrázaval, I. (2001). «Diagnóstico de incentivos tributarios como fuente de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil». Estudio FOCUS para el Ministerio Secretaría General de Gobierno—Chile.
- Itriago, M.A. y A.L. Itriago (2000). «Estímulos tributarios a la filantropía en Venezuela». Documento de trabajo presentado en el taller «Reforma legal, filantropía y cambio social en América Latina».
- Jorratt, M. (1996). «Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria». Documento de trabajo de la Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administradores Tributarios.
- Jaramillo, J.C. et al. (1999) *Entidades sin ánimo de lucro: régimen tributario especial*. Legis Editores S.A. Colombia.

- Oliveira, A.C. (1999). «Filantropia e incentivos fiscais as doações», en Falcão, J. y C. Cuenca (1999). *Mudança social e reforma legal: estudos para uma nova legislação do terceiro setor*. Río de Janeiro: Comunidade Solidaria.
- (1997). *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo – PNUD.
- Pita, C. (2001). «Los sistemas tributarios latinoamericanos y la adecuación de la imposición de la renta a un contexto de globalización». Documento del Seminario de Política Fiscal en América Latina.
- Price Waterhouse & Caplin & Dryslade (1997). «Impact of Tax Restructuring on Tax-Exempt Organizations». Documento de trabajo para el Consejo de Fundaciones y el Sector Independiente.
- Salamon, L.M. (1997). *The International Guide to Nonprofit Law*. Nueva York: John Willey & Sons.
- Salamon, L.M.; L. Hems y K. Chinnok (2000). «The Nonprofit Sector: For What and for Whom?» Documentos de trabajo del Proyecto Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro de Johns Hopkins n° 37. Baltimore.
- Salamon, L.M.; W. Sokolowski y H. Anheier (2000). «Social Origins of Civil Society: An Overview». Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project n° 38. Baltimore.
- Sanborn, Cynthia (1998). «Philanthropy and Corporate Social Responsibility in Peru». Documento presentado en un taller en la Universidad de Harvard.
- Simon, J.G. (1987). «The Tax Treatment of Nonprofit Organizations: A Review of Federal and State Policies», en Powell, W. (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Yale University Press.
- Shome, P. (2001). «La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto de la administración». Documento del Seminario «Política fiscal en América Latina».
- Messineo, A. (1999). *Taxation of Non Profit Organizations: Argentina*. Cahiers de Droit Fiscal International–International Fiscal Association–1999 Eilat Congress.
- Ministerio de Economía-Argentina (2000). *Estimación de los gastos tributarios en los sectores sociales*. www.mecon.gov.ar.
- Ministerio de Hacienda–Departamento de Presupuesto (2002). Informe sobre finanzas públicas.
- Tanzi, V. y H. Zee (2000). «Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries». Documento de trabajo del FMI WP/00/35. Washington.
- Viveros, F. (1997). «Sobre el régimen fiscal de las organizaciones de servicio público o como, en realidad fortalecer la sociedad civil». Simposio virtual sobre el Marco Regulador de las Organizaciones No Gubernamentales. Documento introductorio, sala 2. www.vita.org/technet/ong/paper4.htm.
- Weisbrod, B. (1991). «Tax Policy toward Nonprofit Organizations: An Eleven Country Survey», en *Voluntas*. Vol. 2, n° 1.

LA CREACIÓN DE UN ENTORNO FAVORABLE PARA LA FILANTROPÍA Y LA SOCIEDAD CIVIL: EL CASO DE BRASIL

Eduardo Szazi

Queda claro que el proceso de consolidación del tercer sector en Brasil se alcanzará a través de la 'apropiación' de las entidades por la sociedad. Este 'sentirse dueño' se basa en una nueva conciencia acerca de que las organizaciones pertenecen a los ciudadanos, no tanto en el sentido de patrimonio, sino más bien en el sentido de que los individuos hacen suyas las causas que apoyan. La responsabilidad social está creciendo en Brasil, ganando una presencia incluso más fuerte entre los medios, en la producción académica y en las discusiones cotidianas de los ciudadanos comunes y corrientes, y entre los líderes empresariales.

El proceso de reforma fue una experiencia de aprendizaje político, tanto para el gobierno como para la sociedad civil. Durante el período 1997-2001, en Brasil el proceso de reforma legislativa dentro del tercer sector ha sido impresionante, y fue concebido en colaboración entre representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del gobierno federal con el fin de encarar las crecientes demandas relativas a la ética en la gestión de los bienes y causas públicas, así como para fortalecer los instrumentos para la participación ciudadana en la definición e implementación de las políticas públicas.

ANTES DE LA REFORMA: EL CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

En Brasil tuvo lugar un vasto proceso de reforma institucional con el inicio de la apertura política en la década de 1970 y la redemocratización durante la década de 1980. Una piedra angular de esta reforma fue la Constitución Federal de 1988, la misma que garantizó a los ciudadanos una amplia libertad de asociación y prohibió la interferencia del Estado en el funcionamiento de las asociaciones no gubernamentales independientes.

La Constitución, que regula el orden social, garantizó la participación de la sociedad civil en la formulación y gestión de diversos asuntos públicos, tales como la seguridad social, la salud, la educación, la cultura, el medioambiente, las poblaciones indígenas y la protección a los niños, los adolescentes y los ancianos.

Luego de más de 20 años de opresión política, estas nuevas garantías llevaron al nacimiento de decenas de miles de nuevas organizaciones de la sociedad civil¹ y a un nuevo modelo de gestión de la política pública basado en consejos de asesores, en los cuales un igual número de representantes de la sociedad civil y del gobierno comenzaron a definir las acciones y los programas gubernamentales, administrando crecientes y considerables cantidades de recursos mantenidos como fondos asignados².

La participación de la sociedad civil se extendió más allá del diseño de políticas públicas para pasar a la participación directa en programas sociales a favor de los sectores más necesitados de la población. Constituyen ejemplos de este compromiso la campaña contra el hambre liderada por el sociólogo Herbert de Souza (Betinho) y las campañas por los derechos ambientales y de los consumidores. Desde 1988, las organizaciones sin fines de lucro han recibido una cantidad sostenidamente creciente de recursos públicos, con la que se financian servicios en diversas áreas de actividades a lo largo de todo el país. Sin embargo, a pesar de estos obvios avances, no todo era color de rosa.

En 1991, el Presidente brasileño empezó a ser investigado por prácticas de corrupción que involucraban la asignación fraudulenta de recursos públicos a organizaciones de ayuda inexistentes. A pedido de las organizaciones de la sociedad civil, las investigaciones condujeron a una acusación contra el Presidente y a su destitución. La destitución de un Presidente elegido democráticamente por cargos de corrupción, dentro del contexto de regulación institucional, demostraba que la sociedad brasileña se había comprometido con la ética en la gestión del bien público. Es importante señalar que la acusación constitucional, en tanto episodio político, involucró a las organizaciones de la sociedad civil que recibían recursos públicos con el propósito de financiar sus actividades de asistencia social, así como al gobierno. Esto demostró que el compromiso con la ética en la gestión de fondos públicos trascendió los límites del gobierno para abarcar a todas aquellas instituciones que administraban recursos bajo la bandera del 'bien social' o, en otras palabras, las organizaciones del tercer sector.

La acusación constitucional reveló que era necesario mejorar el sistema encargado de acreditar el interés público de las organizaciones de la sociedad civil. Se tenía que desarro-

¹ Según el estudio de Wanderlei Guilherme dos Santos, basado en un sondeo del registro de asociaciones en las ciudades de São Paulo y Río de Janeiro, entre los años 1920 y 1986, 6.460 fueron creadas en São Paulo, 4.424 (68%) se constituyeron entre 1970 y 1986. La tendencia que se encontró en Río de Janeiro fue similar; de las 5.755 asociaciones establecidas entre 1946 y 1987, cerca del 65% (3.731 entidades) fueron creadas entre 1971 y 1987. Según Lester Salamon y Helmut Anheier (1994), «entre 1978 y 1991, el número de organizaciones registradas/listadas en el Registro Federal se incrementó de 76.000 a 190.000, a un promedio de aproximadamente 9.000 nuevas organizaciones por año».

² Entre los fondos mencionados están: en el nivel local, estatal y federal, los Fondos para los Derechos de los Niños y Adolescentes y, en el nivel federal, el Fondo Nacional para el Ambiente, el Fondo para el Apoyo a los Trabajadores, el Fondo para la Garantía del Tiempo de Servicio, y el Fondo para la Protección de Derechos Asociados.

llar un nuevo paradigma de gobernanza y responsabilidad de rendir cuentas. Se requería demostrar a la ciudadanía que las organizaciones de la sociedad civil eran instrumentos dignos de confianza para la promoción de las tan necesarias reformas, y que estas instituciones eran capaces de administrar de manera adecuada los recursos que se les asignaba, ya sea que fueran públicos o privados. Es más, era necesario impedir que la sombra de descrédito de la corrupción pudiera limitar el resurgimiento de una de las formas más efectivas de participación individual en la vida pública: las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Con el fin de demostrar su fiabilidad en la administración competente de los proyectos de desarrollo, diversas organizaciones comenzaron a colaborar en la creación de organizaciones paraguas reguladas por sólidos principios de ética y con la clara intención de participar activamente en la definición de la política pública a través de reformas legislativas y otros medios. Algunas de estas organizaciones jugaron un papel importante en la reforma de la legislación del tercer sector.

LOS PRINCIPALES ACTORES DE LA REFORMA

La redemocratización de Brasil hizo posible la aparición de miles de organizaciones de la sociedad civil. Una investigación de Landim en 1993 identifica cerca de 220.000 entidades sin fines de lucro en el país, muchas de ellas creadas durante la década de 1980.

Durante la década de 1990, la mayoría de nuevas instituciones se orientaba a acciones de caridad, pero surgieron algunas organizaciones paraguas o asociativas del tercer sector. Estas nuevas organizaciones estaban dedicadas no a la asistencia directa, sino a la formulación de políticas públicas. Obtenían su fuerza operando en asociación con otros grupos que trabajaban por los mismos objetivos.

Los grupos asociativos adoptaron una estructura similar a la del movimiento laboral, con una serie de entidades en los niveles local, regional (federaciones) y nacional (confederaciones). Sin embargo, creemos que al adoptar esta estructura se desarrollaron algunas debilidades que se enraizaban en un modelo corporativista que buscaba proteger los propios intereses de las organizaciones. Este modelo no se adaptaba al rol del tercer sector, el cual se basa más en el principio de la construcción de una mejor sociedad para todos. De ahí que, aunque estas entidades ganaron visibilidad en el ámbito nacional, no vemos en ellas la representatividad política necesaria como para jugar un papel significativo en el proceso de reforma legal.

En 1991, se creó la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales (ABONG), con el propósito de unir a las ONG alrededor de una agenda común que se enfocara en el fortalecimiento de las actividades de la sociedad civil y su influencia en la política pública.

En 1995, luego de algunos años de existencia informal, fue creado oficialmente el Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE). En tanto la primera asociación de donantes brasileños, su misión fue contribuir a la promoción del desarrollo sostenible brasileño a través del fortalecimiento de las estructuras políticas e institucionales de las organizaciones, así como brindar apoyo a las actividades estratégicas de las instituciones, las fundaciones empresariales y otras entidades privadas que llevaban a cabo inversión social voluntaria y sistemática para el bien común.

Ese mismo año, el gobierno federal estableció también el Consejo Asesor de *Comunidade Solidária*, constituido inicialmente por 10 ministros del gabinete y 21 representantes de la sociedad civil. En 1996, este Consejo comenzó a actuar en apoyo a las siguientes directivas:

- El fortalecimiento de la sociedad civil a través de la promoción del voluntariado, la reformulación de la legislación de la gobernanza entre el Estado y la sociedad civil, y la contribución a la definición del tercer sector brasileño y al autoconocimiento a través de una red de información.
- La adopción de iniciativas de desarrollo social innovadoras a través de colaboraciones entre el Estado y la sociedad civil.
- El mantenimiento de un diálogo político sistemático de alto nivel entre los principales protagonistas gubernamentales y no gubernamentales dentro del sector social, centrados en una estrategia para el desarrollo social del país (Comunidade Solidária 2002: 10).

EL PROCESO DE REFORMA

Definiendo la agenda

1. En 1997, el Consejo Asesor de *Comunidade Solidária* comenzó un proceso de diálogo con representantes de organizaciones de la sociedad civil y del gobierno con la intención y con el propósito de promover la reforma en la legislación relativa al tercer sector. Esta iniciativa de reforma era vista como necesaria por sus partidarios basados en el hecho de que, habiendo sido concebidas durante la década de 1930, las leyes de gobernanza aplicables al tercer sector no estaban en condiciones de incluir de manera adecuada las numerosas y diversas actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Ni tampoco eran capaces de

regular los nuevos roles que tales organizaciones habían llegado a asumir, *i.e.*, la gestión eficiente de los recursos públicos y privados que eran invertidos en ellas, y la necesaria publicidad y control social requeridos y demandados por la sociedad brasileña después de la acusación constitucional.

2. El objetivo político general del proceso de reforma fue contribuir a la construcción de una postura estratégica nacional en torno a, y sobre la base de, una agenda mínima de prioridades, medidas, instrumentos y procedimientos para el reconocimiento y acciones de las entidades del tercer sector.

La primera fase del proceso consistió en la identificación de cerca de 300 organizaciones de la sociedad civil representativas de los diversos segmentos del tercer sector, de acuerdo con categorías de origen, área de actividad, posición filosófica, dimensión y representación. Seguidamente, estas organizaciones fueron consultadas a través de cuestionarios que abordaban un conjunto de diversos temas legales. Además, se realizaron entrevistas personales a una serie de especialistas y participantes del tercer sector involucrados directamente con estos temas.

Se envió un documento preliminar a cerca de 60 interlocutores de la sociedad civil y del gobierno para recibir sus comentarios sobre 63 problemas y más de 100 propuestas de solución sugeridas y formuladas. El documento fue revisado una vez más luego del proceso de retroalimentación, y se identificaron cinco propuestas de consenso general³ –concerniente al papel estratégico del tercer sector, su alcance, transparencia y responsabilidad, así como su relación con el Estado– y ocho propuestas para un consenso específico⁴

³ Estas fueron las siguientes: 1) el fortalecimiento del tercer sector, que incluye a entidades de la sociedad civil de interés público, y que representa actualmente una orientación estratégica nacional en virtud de su capacidad de generar proyectos, asumir responsabilidades, emprender iniciativas y movilizar los recursos necesarios para el desarrollo social del país; 2) el fortalecimiento del tercer sector demanda que el marco legal sea reformulado; 3) la reformulación de la base legal del tercer sector demanda la construcción de una comprensión más amplia acerca de la cobertura / amplitud del significado del tercer sector; 4) la expansión y el fortalecimiento del tercer sector son responsabilidad, en primer término, de la propia sociedad, la cual debería instituir mecanismos de transparencia y responsabilidad capaces de construir su autorregulación; y 5) la reformulación del marco legal del tercer sector que demanda que el establecimiento de derechos esté acompañado de la distribución de responsabilidades entre las entidades del tercer sector y aquellas del Estado cuando involucren los recursos de este último.

⁴ Estas son las siguientes: 1) el establecimiento de la identidad del tercer sector presupone una adecuada clasificación de las organizaciones que lo conforman, la garantía del reconocimiento de sus especificidades y el posibilitar colaboraciones más eficientes entre las organizaciones del tercer sector y el Estado; los procedimientos para el reconocimiento institucional de las instituciones del tercer sector deben ser revisados y simplificados para reducir los costos operativos y dinamizar y hacer más efectiva la relación entre el Estado y la sociedad civil; 2) la legislación relativa a los contratos y acuerdos debe ser revisada, buscando identificar mecanismos más adecuados de relación entre el Estado y el tercer sector cuando estén involucrados recursos del mismo; 3) deben crearse mecanismos para la autorregulación de la sociedad civil, con el propósito de garantizar publicidad y transparencia, eficiencia y efectividad en el funcionamiento de las organizaciones del tercer sector; 4) deben implementarse mecanismos más congruentes con la responsabilidad, con el objeto de garantizar que los recursos de origen estatal administrados por organizaciones del tercer sector sean bien invertidos y efectivamente destinados para alcanzar el interés público; 5) deben lograrse condiciones factibles para el financiamiento del tercer sector con el fin de alcanzar un permanente flujo de recursos capaz

–relacionadas con registros y archivos administrativos, contratos con autoridades públicas, mecanismos de autorregulación, mecanismos institucionales de responsabilidad, donaciones, voluntariado, relaciones laborales e información acerca del tercer sector–.

La declaración sobre la postura oficial sirvió como lineamiento para las discusiones del grupo de trabajo de 20 miembros creado a fines de 1997 para estudiar los puntos de consenso y para preparar la propuesta de reforma legal. Diez de sus miembros, que venían de diferentes ministerios, se involucraron en estos temas; los otros diez representaban a las organizaciones de la sociedad civil⁵. Las reuniones tuvieron lugar en Brasilia en el Palácio do Planalto (Palacio de Gobierno), la sede del Poder Ejecutivo federal, y se desarrollaron a lo largo de un período de ocho meses.

LA PRIMERA CONTROVERSIAS: ¿A QUIÉN BENEFICIAR?

En 1997, las organizaciones de la sociedad civil brasileña todavía vivían a la sombra de la acusación constitucional al Presidente. Tras la investigación, a algunos de los congresistas que formaron parte de la coalición de gobierno se les identificaba como creadores de entidades filantrópicas fantasmas para obtener fondos públicos y usarlos para su propio beneficio. Además, el sistema para establecer el ‘servicio público’, creado en 1935, demostró su inoperancia para filtrar adecuadamente a las entidades de interés público. El público se sintió agraviado cuando se descubrió que los clubes recreativos de la élite e instituciones con evidentes objetivos comerciales habían sido encubiertos como entidades no gubernamentales de interés social con el fin de obtener fondos públicos⁶.

El antiguo sistema de clasificación consideraba como organizaciones de ‘servicio público’ solo a aquellas entidades sin fines de lucro dedicadas a servicios educativos y de asistencia social. El reconocimiento oficial se llevaba a cabo a través del otorgamiento de títulos y registros que distinguían a las entidades que podían beneficiarse de exoneraciones tribu-

de garantizar el funcionamiento de sus organizaciones; 6) debe crearse un marco legal para la regulación del servicio de voluntariado; 7) deben identificarse alternativas que posibiliten que entidades del tercer sector establezcan contratos de trabajo por períodos fijos de tiempo, sin perjudicar los derechos fundamentales de las personas empleadas, pero reconociendo la condición especial del empleador con metas públicas y sin fines de lucro; 8) es necesario impulsar la creación de sistemas de información acerca del tercer sector que sean de acceso al público.

⁵ Los representantes de la sociedad civil en el grupo de trabajo incluyeron a Alexandre Fonseca (Rotary), Eduardo Szazi (GIFE), Humberto Mafra (Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento), Jorge Eduardo Durão (Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE e ABONG), Sérgio Carvalho (Cruzada do Menor), Silvio Santa Anna (Fundação Esquel), los asesores de Comunidade Solidária, José Paulo Cavalcanti Filho, Miguel Darcy, Rubem César Fernandes y Pedro Moreira Salles.

⁶ En ese momento los diarios hicieron un gran lío por el hecho de que el Club de Tenis de Brasilia (Academia de Tênis de Brasília), un club con un acceso muy restringido, y un Golden Cross, un conocido vendedor de afiliaciones a un sauna de salud, estuvieran registrados como organizaciones de servicio público.

tarias y recibir fondos públicos. El procedimiento era lento y burocrático, y con frecuencia las exoneraciones para los ganadores dependían del patronazgo político.

Las organizaciones de la sociedad civil tenían la esperanza de cambiar este sistema mediante la ampliación del espectro de las actividades reconocidas como de interés social, la reducción de la burocracia y, en este proceso, haciendo al sistema más eficiente y efectivo.

Sin embargo, existía un problema: en el transcurso de más de setenta años durante los cuales el antiguo régimen estuvo en el poder, una serie de hospitales e instituciones educativas habían obtenido el estatus de 'servicio público', pero en la práctica funcionaban como entidades puramente comerciales, pues cobraban a sus clientes por la mayoría de los servicios suministrados. Desde la perspectiva de los asesores, estas entidades no deberían haber sido reconocidas como miembros del tercer sector porque no destinaban sus recursos con una lógica universalista de sector público, que permite niveles de suficiencia por debajo del estándar, sino con una lógica privada, selectiva y con un sistema de pago al término de los servicios prestados.

No obstante, la exclusión de estas entidades con perfiles más comerciales hubiera implicado la revocatoria de los derechos adquiridos –lo cual está prohibido por la Constitución federal– y hubiera sometido a la nueva legislación a un aluvión de acciones judiciales, lo que habría debilitado el proceso de reforma.

Por lo tanto, en virtud de esta barrera institucional, el grupo de trabajo optó por crear un nuevo sistema clasificatorio, sin modificar el anterior y, por consiguiente, sin alterar los derechos adquiridos ya existentes. De acuerdo con este nuevo sistema, solo serían admitidas aquellas entidades privadas de interés público, es decir, participantes de aquel concepto todavía difuso y –por qué no decirlo– un tanto confuso del tercer sector. Pero, ¿qué entidades serían clasificadas como del tercer sector?

Los representantes del gobierno sostuvieron que las instituciones educativas y hospitales que no prestaban sus servicios en forma gratuita debían mantenerse fuera del nuevo sistema regulatorio, teniendo en cuenta que años atrás el gobierno había identificado a estos grupos como beneficiarios de un vacío jurídico en regulaciones previas que les había reportado millones de dólares de alivio tributario⁷. Los representantes de la sociedad civil tenían opiniones divididas al respecto: algunos apoyaban la iniciativa del gobierno, mientras que otros lucharon contra el cambio, temiendo que la eliminación de una prerrogativa constitu-

⁷ Las instituciones educativas y de bienestar que obtienen la calificación de 'utilidad pública' también pueden reclamar un certificado de fines filantrópicos que las exonera de la cuota pagada por los empleadores a la seguridad social. En la medida que los hospitales, las escuelas y las universidades, por lo general, son grandes empleadores, esta exoneración representa un enorme beneficio tributario, el cual, según el gobierno federal, implica una pérdida de 200 millones de reales anuales.

cional pudiera precipitar una medida hacia la reducción de las ventajas tributarias para las entidades sin fines de lucro. Al final, el plan continuó con la exclusión de las instituciones educativas y de salud no gratuitas del nuevo modelo de clasificación, aunque, consiguientemente, esta exclusión llevó al casi rechazo de la propuesta por parte del Congreso Nacional debido a la presión de los congresistas vinculados a estas instituciones.

El grupo de trabajo asumió luego la ardua tarea de listar las entidades que conformaban –para propósitos legales– el así llamado tercer sector, definido estrechamente como conformado por aquellas instituciones privadas legalmente reconocidas que reciben recursos, ya sea públicos o privados, para realizar inversiones en causas de interés público (Fernandes 1994: 21).

Como primer criterio, el grupo de trabajo identificó a las entidades de acuerdo con su misión y, a partir de ello, definió como beneficiarios de las nuevas regulaciones a aquellas instituciones dedicadas a la promoción de la asistencia social; la promoción de la cultura; la defensa y la conservación del patrimonio histórico y artístico; la promoción gratuita de la educación y la salud; la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional; la defensa, la preservación y la conservación del medio ambiente natural y la promoción del desarrollo sostenible; la promoción del voluntariado; la promoción del desarrollo económico y social y la lucha contra la pobreza; la experimentación sin fines de lucro con nuevos modelos socialmente productivos y con sistemas alternativos de producción, comercio, empleo y crédito; la promoción de derechos establecidos, la formulación de nuevos derechos y asistencia legal gratuita en áreas de interés complementario; la promoción de la ética, la paz, la ciudadanía, los derechos humanos, la democracia y otros valores universales; estudios e investigación, desarrollo de tecnologías alternativas y producción y difusión de información y conocimientos técnicos y científicos relacionados con las actividades antes mencionadas.

Cabe señalar que el requisito de gratuidad se estableció solo para las instituciones educativas y de salud, debido a las razones ya mencionadas, y se permitió a todas las otras organizaciones la posibilidad de cobrar por sus servicios. Existe una razón para esta distinción. La investigación reciente demuestra que, en Brasil, en 1995, el tercer sector desembolsaba el equivalente a cerca del 1,5% del producto interno bruto de ese año. Una parte significativa de esos recursos (61,1%) era generada por las propias entidades; el gobierno contribuyó con el 12,8% y los donantes privados con el restante 26,1%, cifras a las que se llega sumando las donaciones monetarias y en especies junto con el valor asignado al trabajo voluntario (Landim y Beres 1999: 47).

La versión preliminar de la nueva legislación, un avance considerable en relación con el sistema regulatorio previo que solamente brindaba la concesión del reconocimiento a las entidades que desarrollaban directamente programas de asistencia social y educativa, se basó en la propuesta del GIFE, ampliando la acreditación a organizaciones de la sociedad

civil que hacen donaciones o brindan servicios de apoyo como intermediarios a aquellas organizaciones que desarrollan estos programas. La nueva legislación tomó en consideración, de una manera inequívoca, la importancia de las entidades de donación dentro del contexto social brasileño.

El grupo de trabajo fue aun más lejos –en relación con la legislación existente en otros países– con la provisión de que, no obstante tener una posible actividad en las áreas antes mencionadas, las organizaciones no podían obtener la certificación si tenían origen en el sector público –y no eran, por lo tanto, organizaciones de la sociedad civil–. Otras que estuvieron excluidas de la certificación fueron las entidades con fines de lucro, grupos de interés especial y aquellas organizaciones sujetas a su propio sistema legal⁸.

Actuando a favor de los potenciales beneficiarios externos a la membresía de una organización, el grupo de trabajo claramente excluyó de la nueva certificación a las entidades que eran asociativas solo de nombre o que eran de beneficio mutuo, en la medida que estas entidades desarrollaban actividades principalmente para beneficio de sus propios asociados, favoreciendo sus intereses por encima de los del público (Szazi 2001: 28).

LA SEGUNDA CONTROVERSIA: EL PROCESO DE RECONOCIMIENTO

Los miembros del grupo de trabajo eran conscientes de que estas nuevas definiciones no serían suficientes para garantizar el interés público, teniendo en cuenta especialmente la incapacidad del gobierno para monitorear en términos fiscales a las organizaciones.

Los representantes del gobierno, por lo tanto, se basaron en los estándares utilizados para las organizaciones de servicio público, y recomendaron la creación de una amplia lista de obligaciones burocráticas, con copias de numerosos documentos, declaraciones, resúmenes biográficos e informes anuales de varios años con el fin de obtener la certificación. Los representantes de la sociedad civil rechazaron ampliamente estos requisitos burocráticos y, en su lugar, propugnaron un proceso simple y rápido con cierto control social. Los desacuerdos acerca de la regulación representaron un choque entre culturas: por un lado, el Estado como inspector y regulador, tal vez con cierta dependencia residual de prácticas autoritarias heredadas de los años de la dictadura y, por otro lado, una ciudadanía que deseaba vivir en libertad.

⁸ Estas son las siguientes: sociedades comerciales; sindicatos, asociaciones profesionales; instituciones con una orientación religiosa o dirigidas hacia la difusión de un credo, culto, prácticas y visiones devocionales o confesionales particulares; organizaciones partidarias y sus similares, incluidas sus fundaciones; entidades de beneficio mutuo con la intención/objetivo de proporcionar bienes o servicios a un círculo restringido de asociados o miembros; planes de salud y similares; instituciones médicas privadas (hospitales) no gratuitos y sus auspiciadores; escuelas privadas dedicadas a la educación / enseñanza / capacitación formal no gratuita y sus auspiciadores; cooperativas de cualquier tipo o género; fundaciones públicas, fundaciones o asociaciones privadas creadas por entidades públicas o fundaciones públicas.

La controversia se resolvió cuando se hizo evidente que el mero control sobre la documentación no era suficiente para limitar la creación de vacíos, y que esas dificultades burocráticas no impedían el favoritismo en la medida que en general se reconocía que un incremento en las dificultades burocráticas conducía a un mayor riesgo de tráfico de influencias (Ferrarezi 2001: 07).

Además, el debate tomó en cuenta el hecho de que la Constitución brasileña garantiza la no-interferencia del Estado en el funcionamiento de las asociaciones que pueden ser creadas libremente, con independencia de la aprobación del gobierno. Por lo tanto, el Estado no podía imponer indiscriminadamente una nueva forma de gestión sobre las organizaciones de la sociedad civil. Para alinearse al mandato constitucional, las organizaciones de la sociedad civil tendrían que haber elegido someterse a lineamientos y, por lo tanto, el apoyo voluntario al nuevo modelo clasificatorio era fundamental.

Puesto que el nuevo sistema regulatorio dependía del cumplimiento voluntario, el procedimiento no podía ser complejo ni burocrático, en la medida que tales dificultades disuadirían a las organizaciones de unirse al nuevo sistema y, de ese modo, impedirían el crecimiento y el logro de objetivos del tercer sector. Los representantes de la sociedad civil cabildearon eficientemente; el anteproyecto de ley establecía cláusulas para un proceso de certificación simple, basado en documentos estándar comúnmente solicitados, disponibles con facilidad para todas las entidades⁹.

Sin embargo, las organizaciones necesitaban forjar, dentro de sus estatutos sociales, mecanismos para garantizar la calidad de la gestión, la eficiencia en la aplicación de recursos y el control social de las actividades de la entidad. En el intento de encarar estas inquietudes, surgió otra controversia –aquella de la responsabilidad de rendir cuentas–.

LA TERCERA CONTROVERSIA: LA RESPONSABILIDAD DE RENDIR CUENTAS

Desde el principio, GIFE respaldó la necesidad de la transparencia en el origen y aplicación de los recursos de las entidades, particularmente si se considera el hecho de que los donantes no buscan financiamiento del sector público, tienen una fuente de financiamiento identificada (normalmente fuentes empresariales) y no basan su estrategia financiera en una amplia base de contribuyentes. No obstante que la propuesta fue bien recibida por los intermediarios del gobierno, encontró cierto grado de resistencia entre los representantes de algunas organizaciones de la sociedad civil. Debido a los contactos privilegiados que

⁹ Copia del estatuto social, actas de la elección de los directores, carné de identificación tributaria, balance y declaraciones del impuesto a la renta del año anterior.

tenían con fuentes internacionales, muchos representantes de las organizaciones no deseaban hacer pública su estrategia de financiamiento, puesto que, al hacerlo, corrían el riesgo de crear competencia por tales recursos.

La diferencia en el modelo de financiamiento implicó un cambio en el proceso de responsabilidad de rendir cuentas y la resolución de conflictos de intereses. Mientras que los directores elegidos de las entidades donantes son remunerados por las entidades que los apoyan o son estas entidades las que definen su remuneración, los líderes de las entidades «independientes» son remunerados a través de contratos de consultorías por las propias entidades que ellos dirigen. Estas entidades con frecuencia determinan el pago a los directores, incluso de aquellos que están bajo un sistema de 'intercambio' de decisiones (en el cual A define la contratación de B y B define la contratación de A).

La necesidad de contar con controles internos para evitar conflictos de interés en el proceso de toma de decisiones y en la publicación de deliberaciones, aunque no esté claramente dicho, constituye la principal barrera para respaldar la adopción del nuevo sistema de clasificación.

Al encarar el tema de la responsabilidad de rendir cuentas, los debates estaban contribuyendo a forjar un consenso sobre que las organizaciones de la sociedad civil no podían darse el lujo de administrar de manera errada los recursos recibidos. La adecuada administración era considerada particularmente necesaria en estos casos, puesto que los fondos de trabajo de las organizaciones eran recaudados para beneficio de las causas postuladas por estas organizaciones. Las entidades actuaban como supervisoras de las inversiones de sus patrocinadores, quienes no invertían sus recursos *en* la organización, sino *a través* de ella. Dada esta dinámica, se tenía que establecer un mecanismo para garantizar que los recursos facilitados fueron administrados adecuadamente e invertidos en las causas para las que fueron previstos.

Como ya se ha discutido, el proceso de reforma del marco legal estuvo respaldado por la convicción de que era necesario institucionalizar los mecanismos de transparencia y responsabilidad capaces de vislumbrar la creación de sistemas de autorregulación para el tercer sector. Dentro de este sistema, el control principal sería llevado a cabo por la sociedad civil, y las facultades secundarias estarían en manos del sector público. Un nivel de control no necesariamente implicaría la desestimación del otro, sino que requeriría de la habilidad de una serie de diferentes actores para ejercer simultáneamente el control sobre las actividades sociales de las organizaciones.

La primera tarea se centró en la identificación de prácticas habituales de control externo y su incorporación al nuevo modelo de responsabilidad de rendición cuentas que se recomendaba en la ley.

La primera herramienta tradicional que sería incorporada en la propuesta fue la de un consejo de asesoría fiscal elegido por votación. A pesar de ser muy bien conocidos dentro del tercer sector, estos consejos de asesores no eran exigidos legalmente y, por lo tanto, no eran frecuentes en la práctica, como sí lo eran aquellos para los cuales los estatutos sociales hacían concesiones. Esta falta de estandarización significó que los consejos en diversas ocasiones no fueran elegidos y que, incluso cuando eran elegidos, los órganos asesores estuvieran compuestos por personas vinculadas a los administradores por lazos de amistad o parentesco, lo que comprometía su independencia para los propósitos de evaluación y control.

La segunda herramienta adoptada fue una auditoría independiente. Su adopción estuvo precedida por un intenso debate. Inicialmente, el gobierno propuso una auditoría externa obligatoria de todas las entidades con un presupuesto anual de más de 300.000 reales (en ese momento equivalentes a cerca de US\$250.000). Desde el punto de vista de los representantes de la sociedad civil, era absurdo un proceso obligatorio como este, en la medida que implicaba mayores gastos a través de cargos, drenando de esta manera recursos de causas socialmente benéficas y desviándolos hacia las arcas de negocios privados. La propuesta final incorporó en la ley las auditorías externas adoptadas solo para entidades que recibían recursos públicos por encima de los 600.000 reales (US\$500.000).

Además de estos mecanismos tradicionales, el grupo de trabajo llegó a un acuerdo —no sin acalorados debates— sobre que cierta información debía ser accesible a cualquier ciudadano, ya sea que fuera o no beneficiario directo o contribuyera con alguna entidad. Este acceso incluyó el derecho a conocer cuáles eran las entidades certificadas y obtener información acerca de sus actividades y copias de sus informes financieros. Se argumentó que los ciudadanos tenían que tener estos derechos porque las causas del tercer sector eran públicas por naturaleza y, por lo tanto, afectaban al público en general. Es más, los ciudadanos que tenían evidencia concreta de fraude o error tendrían el derecho de solicitar de manera anónima a las autoridades el inicio de un proceso de auditoría que pudiera conducir a diversos resultados prácticos, incluida la revocatoria del título y el inicio de procesos penales contra los directores de la entidad, en el caso que se descubrieran efectivamente delitos graves. Con la adopción de esta directiva, el grupo de trabajo superó incluso los estándares internacionales en la atribución de facultades formales de inspección a la ciudadanía en general sobre las entidades certificadas, haciendo pública y ampliando la base de los controles sociales capaces de monitorear a estas organizaciones.

Como condición para ejercer este poder, la ley exigió que las organizaciones recientemente certificadas bajo estas regulaciones establecieran un sistema permanente de promoción de

la información de sus actividades¹⁰ y la efectiva difusión de sus informes de actividades, hojas de balance y pruebas de cumplimiento de sus obligaciones con la seguridad social, lo que obligaba a las entidades a hacer accesibles estos documentos al público en general. La nueva ley no definía la forma específica a través de la cual las entidades debían difundir esta información; solo se pronunciaba acerca de la efectividad del proceso. Como resultado cada entidad puede definir los métodos que mejor se adecúan a sus necesidades, considerando sus propios medios de comunicación y capacidades financieras¹¹.

Además de estos tres instrumentos de control para uso de los miembros de la sociedad civil –el consejo de asesoría fiscal, la auditoría independiente y el control vigilante de los ciudadanos particulares–, el grupo de trabajo debatió el tema de la supervisión del gobierno. Al calor de estas discusiones, los representantes del sector público asumieron un fervor moralizante desproporcionado, buscando imponer restricciones de la más amplia naturaleza aleatoria¹², restricciones que de ninguna manera contribuirían al desarrollo del tercer sector.

Para negociar con la resistencia de este sector público, los representantes de la sociedad civil iniciaron contactos estrechos y más directos entre las dos partes en oposición mediante reuniones, conferencias telefónicas y correos electrónicos con la esperanza de llegar a un acuerdo sobre los puntos básicos. Los representantes de la sociedad civil negociaron como un bloque con los representantes del gobierno, respondiendo siempre con propuestas alternativas que conservaban el espíritu de la versión preliminar del documento. La estrategia de estos representantes de la sociedad civil era la no confrontación, enmarcada como la presentación de una objeción y una sugerencia consistente, con argumentos objetivos, y sin ninguna apelación emocional abierta tal como «Nosotros somos ONG» o «Nosotros estamos haciendo lo que el gobierno debería estar haciendo». Esta estrategia fue efectiva, y tuvo como resultado una propuesta mucho menos burocrática y restrictiva que la propuesta anterior. La propuesta revisada facilitó el control gubernamental en tres niveles: el Ministerio Público¹³, quien tiene la responsabilidad de la supervisión en los casos que implicaban revelaciones de parte de las asociaciones, así como todos aquellos en los que se veían implicadas las fundaciones; la Secretaría de Rentas Federales, que estaba a cargo de

¹⁰ La lista está disponible en la página web del Ministerio de Justicia de Brasil (www.mj.gov.br).

¹¹ Podemos observar una creciente difusión de información a través de las páginas web, en informes especiales, diarios y otros medios internos de comunicación y medios de comunicación masiva, desde hojas de balances sociales (informes anuales) de empresas patrocinadoras hasta carteles en las fachadas de las oficinas de las organizaciones.

¹² Mencionamos las propuestas de los requisitos para los currículos de los directores como una indicación del nivel de participación en las investigaciones y/o procesos judiciales de diversa naturaleza. Otros documentos solicitados incluyen fotocopias de declaraciones / estados de impuesto a la renta, auditorías, listados de contratistas y donantes, con sus respectivos costos.

¹³ En Brasil, el Fiscal General tiene la responsabilidad constitucional de defender el orden legal, el sistema democrático, así como el interés social e individual de aquellos que no pueden defenderse a sí mismos. Sobre la base del Código Civil, el Fiscal General tiene la facultad de supervisar y facilitar consejo a las fundaciones.

aplicar los mismos instrumentos y criterios utilizados en la supervisión de otras entidades legales; y el Ministerio o entidad pública que distribuyó los recursos a la entidad, y que ostenta el poder contractual de revisar las cuentas.

Sin embargo, tan solo la responsabilidad de rendir cuentas no era suficiente, puesto que un recurso invertido de manera correcta podía ser utilizado pobremente. Para alcanzar los mejores intereses de la sociedad, no es suficiente no robar; los recursos deben ser invertidos eficientemente. Teniendo en cuenta esta diferencia, la gobernanza se convirtió en el siguiente punto focal de los debates.

LA CUARTA CONTROVERSIA: LA GOBERNANZA

Tal como sucedió en muchos otros países, Brasil adoptó el principio que establecía que los líderes de la sociedad civil elegidos no podían ser remunerados, sobre la base de que ellos ejercían tales actividades de manera voluntaria. Para muchos profesionales dentro del tercer sector, este sistema era considerado dañino, puesto que la vasta mayoría de iniciativas sociales ocurren debido a un puñado de individuos de clase media que se sienten motivados a dedicarse a mejorar una situación social dada. Es más, tales iniciativas con frecuencia son dirigidas por líderes, que, teniendo otras formas alternativas de subsistencia, pueden dedicar todo su día a gestionar la entidad o, necesitando ‘ganarse el pan’, solo pueden donar unas cuantas horas, en sus tiempos libres. Dadas estas alternativas –la mayoría de las cuales son inadecuadas para comprometer a participantes de las clases media baja y baja–, se ha extendido en todo Brasil una práctica distorsionada de la profesionalización. En este sistema, los verdaderos líderes de las entidades son contratados como profesionales, dejando al consejo directivo de la organización lleno de gente de ‘fachada’, que prestan sus nombres a los comités asesores de dichas entidades, individuos que normalmente son reclutados entre los amigos y familiares de los verdaderos directores. Este procedimiento –y la manera como funciona– ha causado un serio daño a la imagen de las organizaciones de la sociedad civil y a la calidad de la gobernanza, la que en la práctica ha transformado a las entidades en los feudos de unas cuantas personas. Aunque iniciadas e imbuidas de las mejores intenciones, estas organizaciones fueron manejadas como un negocio familiar con un tejido cerrado y lazos exclusivos.

Para romper con esta práctica, tenía que obtenerse la autorización legal para la remuneración de los directores, y se estableció un sistema para impedir que aquellos mismos individuos abusaran de su poder de toma de decisiones, arreglaran sus propios pagos o condujeran el negocio con relaciones personales para su propio beneficio.

Durante sus sesiones de trabajo, los representantes de los grupos debatieron el rol de la legislación en la implementación de un modelo de gobernanza que fuera adecuado para alcanzar las expectativas sociales del público. ¿Es la ley capaz de introducir buenas prácticas de gestión? Es más, ¿será un instrumento capaz de separar aquellas ‘buenas’ organizaciones de la sociedad civil del ‘resto’? Y, finalmente, ¿unirse al nuevo sistema implica que una organización es «buena», y no adherirse implica que es ‘mala’? ¿Separará, en efecto, el trigo de la paja?

El grupo de trabajo estuvo de acuerdo con que las respuestas a estas preguntas eran afirmativas. Extrayendo su inspiración de la legislación que regula las sociedades comercializadas públicamente, el grupo decidió que las actividades comerciales de las organizaciones certificadas debían ser comercializadas en la bolsa de valores, que las organizaciones debían establecer al interior de sus directivas reglas detalladas en lo que concierne a conflictos de intereses, y que debían imponer sanciones severas a los accionistas mayoritarios y administradores que orientaban los negocios en su propio beneficio personal y en detrimento de los intereses de la empresa y sus accionistas minoritarios¹⁴.

A pesar de que había consenso respecto a la introducción de reglas vinculadas a los conflictos de interés, los representantes del gobierno y de la sociedad civil discrepaban acerca de la remuneración de los directores de las organizaciones, con los representantes del gobierno que deseaban mantener la tradición del liderazgo voluntario.

Los representantes de la sociedad civil basaban su argumento en la premisa de que la construcción de regulaciones sólidas relacionadas con el conflicto de intereses pondría fin a la razón que estaba detrás de la prohibición de empleo pagado para los directores. Las regulaciones incluirían la imposición de restricciones al incremento de las ganancias personales y el establecimiento de regulaciones dentro de las ONG relativas al manejo de los fondos públicos.

Surgieron otros desacuerdos. La propuesta gubernamental simplemente prohibía la conducción de negocios comerciales o financieros entre una organización y sus directores, sus fundadores y familiares hasta el segundo grado de consanguinidad, y los negocios en los cuales estos individuos tuvieran una inversión de más del 10%. La sociedad civil, por otro lado, propuso la adopción de una herramienta para la solución de conflictos de interés

¹⁴ En relación con este tema en particular, este autor percibe un fuerte paralelo entre las empresas públicas y las organizaciones de la sociedad civil, en el hecho de que ambas fundamentan sus estrategias de crecimiento y de financiamiento de sus operaciones en la atracción de los ahorros populares, ofreciendo a cambio un beneficio por la administración del inversor: en el caso de las empresas, beneficio personal y, en el caso de las ONG, beneficio social. En caso de ser administradas inadecuadamente, ambas causan un daño que trasciende las pérdidas financieras individuales causadas a los inversores, puesto que el desempeño de las entidades individuales puede dañar la imagen de todo el sector y contribuir a una disminución en el nivel de inversión hecho en otras organizaciones con un perfil similar.

similar a aquella utilizada en el sistema de los Estados Unidos, en el cual los negocios entre partes relacionadas están permitidos, en la medida que tales actividades se presenten explícitamente ante el director del consejo y sean declaradas en las actas; que las partes interesadas no participen en la toma de decisiones relacionadas con las actividades; y, en ciertos casos, ni siquiera estén presentes en las sesiones, con el fin de no hacer sentir incómodos a otros líderes. A pesar de los esfuerzos de los representantes de la sociedad civil, la propuesta del gobierno se impuso en el texto final¹⁵, reforzada por una exigencia que prohíbe la conducción de negocios con algún familiar de hasta tercer grado de consanguinidad.

Buscando fortalecer la calidad de la gobernanza, el grupo de trabajo propuso que las entidades tenían que considerar como parte de su proceso de toma de decisión los principios para el manejo de recursos públicos establecidos en la Constitución Federal: legalidad, imparcialidad, moralidad, eficiencia y difusión de la misión. Se presumía que los inversores –privados o públicos– esperaban que los recursos fueran adecuadamente invertidos. Además, estos conceptos ya habían sido bien estudiados dentro de la legislación brasileña y habían sido defendidos en numerosas oportunidades por las cortes. Por lo tanto, las controversias acerca de su interpretación podían evitarse, previniendo posibles discusiones acerca de términos que no estaban aún claramente definidos, tales como ‘competencia’, ‘responsabilidad de la gestión’ o ‘transparencia’.

UNA QUINTA CONTROVERSIA: INCENTIVOS FISCALES A LAS DONACIONES

En Brasil existen pocos incentivos fiscales para las donaciones a proyectos sociales. Solo las grandes empresas que adoptan un sistema más complejo de presentación de sus declaraciones de impuestos a la renta pueden deducir como gastos operativos sus donaciones a entidades consideradas de ‘utilidad pública’, y estas deducciones se limitan a un total del 2% de sus ganancias operativas brutas. Los donantes individuales no disfrutaban de ventajas fiscales por hacer donaciones a dichas entidades.

Esta situación demandó la creación de una nueva legislación para incentivos por donaciones. El grupo de trabajo comenzó por examinar una propuesta legal que permitía un incremento en el límite de las donaciones de las empresas del 2% al 5%, ampliando este derecho a todas las empresas sin considerar el tamaño. También se levantó nuevamente el

¹⁵ Los debates sobre este tema ilustran las dificultades inherentes al proceso de articulación política. Por ejemplo, los representantes del gobierno no fueron derrotados por el voto. Necesitaban ser convencidos. Si no aceptaban la propuesta hecha por la sociedad civil, simplemente impondrían la suya, puesto que, de acuerdo con el argumento sustentado por uno de los intermediarios / representantes del gobierno: «ellos pueden hacer la ley por sí mismos; si hacían consultas era para ampliar el debate, pero de ninguna manera necesitaban la mayoría del grupo de trabajo».

tema de la deducción de donaciones individuales hasta el límite del 10% de los impuestos sobre los impuestos adeudados. Sin embargo, la iniciativa fue bloqueada por una limitación institucional, puesto que, de acuerdo con la legislación tributaria existente, quien está a la cabeza del Poder Ejecutivo mantiene la prerrogativa personal de presentar al Poder Legislativo proyectos relacionados con el otorgamiento de incentivos fiscales. No obstante, el grupo trabajó en una propuesta legal que –junto con una propuesta que se ocupaba de otros asuntos que ya habían sido discutidos– fue presentada al Presidente de la República, cuyo rol era el de presentarla ante el Congreso Nacional.

LOS RESULTADOS DE LA REFORMA

La primera fase: 1997–1999

El grupo de trabajo presentó ambos proyectos al Presidente luego de amplias sesiones entre junio de 1997 y mayo de 1998. Sin embargo, la división económica del gobierno archivó el proyecto de incentivos fiscales, y solo lo restante fue enviado al Congreso.

A pesar de este obstáculo, el resultado del proceso de reforma a fin de cuentas no fue insignificante, puesto que muchas nuevas leyes fueron introducidas, lo que reformó de manera sustancial el marco legal del tercer sector brasileño.

La primera ley admitida (aprobada en 1998) definió el trabajo voluntario y estableció que los voluntarios no eran empleados de las organizaciones de la sociedad civil, con lo cual se eliminaba el riesgo de cualquier responsabilidad laboral y de seguridad social para las entidades participantes. El grupo de trabajo, si bien respaldaba la medida, no podía asumir los créditos por ella, puesto que su revisión congresal ya estaba en curso antes de la creación del grupo de trabajo.

La principal reforma legal, aprobada en 1999, se ocupó de la certificación de las empresas privadas sin fines de lucro como entidades legales, bajo la forma de Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), y el establecimiento de los términos de cooperación. Esta nueva ley, llamada Ley del Tercer Sector, fue considerada innovadora en su reconocimiento de la misión de beneficio público de las organizaciones de la sociedad civil y de las nuevas áreas de actividad que anteriormente no habían recibido respaldo legal. Impuso mecanismos de control social y de responsabilidad en el uso de los recursos del Estado, fomentando asociaciones entre el Estado y las OSCIP con la creación de un nuevo instrumento legal para la cooperación, los Términos de Cooperación.

La nueva ley fue publicada en el registro legal con poca ostentación de parte del gobierno, el cual pasó varios meses más terminando de revisar el decreto de reglamentación (3.100,

del 30.06.1999), y adaptándolo a la estructura del Ministerio de Justicia, el órgano que sería el responsable legal de la certificación de las entidades. El gobierno dejó la publicidad acerca de la nueva ley en manos del tercer sector. Puesto que la ley se centraba en temas de gobernanza y no ofrecía incentivo fiscal alguno, el respaldo inicial fue relativamente insignificante. El proceso, agravado por la falta de información, tuvo como resultado un número abrumador de denegaciones de la corte a solicitudes de certificación: solo se aprobaron ocho de 131 solicitudes en 1999¹⁶.

El proceso de reforma necesitaba profundizarse a través de una mayor movilización de parte del sector sin fines de lucro –incluidas la publicidad de los beneficios de la ley y la motivación a la adherencia de parte de las organizaciones–, y la introducción de nuevas leyes que pudieran proporcionar a las OSCIP un amplio conjunto de ventajas que superaran los aspectos restrictivos de las rígidas reglas de control y gobernanza social y gubernamental.

La segunda fase: 2000–2002

A pesar del hecho de que el grupo de trabajo ya estaba formalmente disuelto, continuó actuando en la segunda fase del proceso de reforma –esta vez con una nueva estrategia–. El grupo buscó obtener, por lo menos, los beneficios que ya se habían asegurado a lo largo de los años para las entidades de ‘interés público’. El grupo introdujo dichas modificaciones vinculándolas a los paquetes de incentivos legislativos para temas similares que estaban siendo desarrollados en los poderes Ejecutivo y Legislativo. En ese sentido, las medidas provisionales¹⁷ fueron de gran ayuda.

A partir del 2000, diversas leyes reforzaron el proceso de reforma:

- El período de tiempo para adquirir la certificación para una OSCIP y la declaración de utilidad pública se extendió hasta marzo del 2004.
- Las donaciones hechas por las empresas a las entidades certificadas como OSCIP podían ser deducidas como un gasto operativo hasta un límite del 2% de las ganancias operativas brutas.
- La Oficina de Aduanas fue autorizada para donar a las OSCIP los bienes incautados, como está ocurriendo con las organizaciones que tienen una declaración de utilidad pública.

¹⁶ Según las estadísticas oficiales encontradas en la página web: <http://www.mj.gov.br/snj/oscip.htm> consultada el 3/03/2003.

¹⁷ De acuerdo con la Constitución Federal, el Presidente de la República, en situaciones trascendentes o de extrema importancia y urgencia, puede adoptar medidas provisionales con fuerza de ley, medidas que son luego pasadas al Congreso, el cual tiene 30 días para discutir las.

- El tema de incentivos tributarios fiscales surge para las OSCIP que pagan a sus directores. Desde la publicación de esta medida provisional, las OSCIP que optan por pagarles a sus directores pueden estar exoneradas de impuestos sobre los ingresos y recibir donaciones deducibles de empresas donantes, proporcionando de esta manera un incentivo tributario fiscal.
- Las OSCIP estuvieron en condiciones de recibir donaciones de bienes muebles de parte del Estado.

Sobre la base de estas leyes generales y benéficas concernientes al tercer sector, se introdujo otro conjunto de leyes pertinentes específicamente a entidades que trabajan en el campo del microcrédito:

Una nueva entidad legal, Sociedades de Crédito para Microempresas (SCM), permite la participación de iniciativas privadas en el sector de microcrédito.

- Las OSCIP de microcrédito ahora están exoneradas de las leyes vigentes que regulan las tasas de interés (las que limitan las tasas de interés al 12% anual), lo que permite tasas de interés de mercado y, por ende, la sostenibilidad.
- Las SCM ahora están en condiciones de hacerse préstamos del Sistema Nacional de Financiamiento; pueden tener una amplia presencia en el ámbito nacional, y pueden estar controladas por una OSCIP. Las oficinas de servicio de microcrédito también pueden ser creadas por instituciones financieras de acuerdo con una resolución del Directorio de la Reserva Federal.
- Una entrada en comunicaciones en red sobre microcrédito busca reunir y difundir información relativa a las microempresas en un portal de Internet (www.portaldomicrocredito.org.br). Un proyecto conjunto de Sebrae/SP y el Comité para la Promoción y Fortalecimiento del Microcrédito; el portal es administrado por la Asociación Brasileira para el Desarrollo del Microcrédito (ABDM) con actualizaciones diarias realizadas por la Red de Información del Tercer Sector (RITS, www.rits.org.br). El comité, la ABDM y el portal surgieron a partir de la primera ronda de discusiones.
- El fascículo *Introdução ao microcrédito* fue desarrollado en colaboración con la Caja de Ahorros Federal, la Red Ceape y Sebrae.

La adopción de nuevas medidas y mejoras en el conjunto de incentivos ofrecidos a entidades certificadas como OSCIP, así como la mejor difusión de información a través de las páginas web, publicaciones, cursos y eventos auspiciados por el tercer sector, llevaron a un

crecimiento en el número de certificaciones aprobadas y a una reducción en el número de desaprobaciones, como puede observarse en el cuadro 1, publicado por el gobierno federal en la página web oficial del Ministerio de Justicia.

Cuadro 1

NÚMERO TOTAL DE SOLICITUDES DE CERTIFICACIÓN COMO OSCIP 12/03/2002

	Certificación de OSCIP				Total
	1999	2000	2001	2002	
Aprobadas	8	83	252	471	814
Rechazadas	123	231	110	68	532
Total	131	314	362	539	1.346

El número de entidades certificadas (814) parece pequeño en relación con el grupo de 220.000 entidades mencionado anteriormente. En realidad es pequeño, como lo es el número de entidades designadas como de utilidad pública (7.200) en el nivel federal en más de 67 años de implementación de la ley 91 de 1935. Sin embargo, comparando las tasas de crecimiento, observamos que la adopción del modelo de OSCIP resultó en una tasa más alta (en promedio, 203 anual) que aquella de la 'utilidad pública' federal (en promedio, 107 anual) y que, de acuerdo con las publicaciones sobre certificaciones en la prensa oficial, el número de solicitudes de certificación como OSCIP ya ha sobrepasado aquellas solicitudes de declaración de 'utilidad pública' federal.

Creemos que el proceso de fortalecimiento del tercer sector en Brasil se alcanzará a través de la «apropiación» de las entidades por la sociedad. Esta 'propiedad' se basa en una nueva conciencia de que las organizaciones pertenecen a los ciudadanos, no tanto en el sentido de patrimonio, sino más bien en el sentido de que los individuos creen en las causas que apoyan. La responsabilidad social está creciendo en Brasil, ganando una presencia incluso mayor en los medios, en la producción académica, y en las discusiones cotidianas de los ciudadanos comunes y corrientes y los líderes empresariales.

La ley cumple un papel importante en la 'apropiación' a través del establecimiento de mecanismos que propician la inversión social privada mediante los incentivos fiscales, que amplían y mejoran las normas de gobernanza y control social, y que imponen una nueva ética de gestión. En el establecimiento y mantenimiento de estas nuevas normas, la ley contribuye activamente a incrementar la conciencia de los actores involucrados en la defi-

nición, financiamiento y control de las organizaciones de la sociedad civil, haciendo irreversible el proceso de promoción de estas organizaciones.

El conjunto de leyes aprobadas a lo largo de los años recientes demuestra con claridad que cualquier falta residual de credibilidad en el tercer sector, como resultado del proceso de acusación contra el Presidente en 1991, ha sido superada. También demuestra que el gobierno federal ha logrado percibir las asociaciones con la sociedad civil desde una mejor perspectiva, observándolas como un método para encarar los problemas sociales nacionales –aunque no se dispone aún de la información estadística para demostrar el nivel de crecimiento de los recursos–. Dentro del sector privado, los recursos invertidos en causas sociales a través de las OSC continúan aumentando año a año, tal como se refleja en la creciente importancia de los informes sociales y balances de la información financiera de las grandes empresas.

CONCLUSIONES

El proceso de reforma ha sido una experiencia de aprendizaje político, tanto para el gobierno como para la sociedad civil. Y no ha sido una experiencia fácil. No fue fácil para los representantes del gobierno, quienes tuvieron que reunirse con los miembros de la sociedad civil para definir juntos aquello que antes, en su tradición autocrática, había sido definido enteramente por el Estado. Tampoco fue fácil para las organizaciones de la sociedad civil. De un momento a otro, tuvieron que transitar desde una posición de crítica frente a la ley hasta llegar a una de respaldo; y, en este proceso, tuvieron que confrontar toda la complejidad de concebir algo que era nuevo y en armonía con un sistema legal que existe desde el año 1500. Además, la nueva legislación necesitaba ser capaz de hacer frente a las preocupaciones de una sociedad de 170 millones de habitantes y 220.000 organizaciones sin fines de lucro.

La reforma legal es un proceso que está siendo continuamente alimentado por nuevas percepciones, opiniones y ejemplos, un proceso que se convierte en una tarea permanente, sin fin. Tanto el gobierno federal como las organizaciones asociativas tienen dificultades para captar y entender todas las demandas de la sociedad civil, debido al simple hecho de que los medios de comunicación son imperfectos y que es utópico imaginar que la miríada de opiniones y expectativas de la sociedad pueden ser conducidas de una manera que sea simultáneamente sistemática y organizada. Sin embargo, el enigma de la comunicación efectiva no debe conducir a la parálisis en la búsqueda profesional de un nuevo modelo, incluso si este es uno imperfecto. Si la democracia perfecta no existe, menos podrá existir un proceso legislativo perfecto.

Para la sociedad civil esta es una conclusión dolorosa, que pone en cuestión el axioma de que las organizaciones de la sociedad civil representan los intereses de la sociedad civil.

En realidad, estas organizaciones tan solo representan segmentos de estos intereses y, aunque trabajan a favor del beneficio público, nunca habrá necesariamente un acuerdo unánime sobre ellas y, por lo tanto, no serán inmunes a la crítica. Para los pesimistas, el bajo nivel de respaldo a la Ley n° 9.790 de 1999 fue una partida de defunción del nuevo modelo legal. Para los optimistas, fue una prueba de que la relación entre los medios y las organizaciones de la sociedad civil necesitaba ser mejorada o redefinida, puesto que la falta de respaldo estaba simple y llanamente basada en el desconocimiento del público acerca de la nueva ley, y en la incapacidad de las organizaciones de entender que la sociedad ha cambiado y necesita una nueva norma para administrar el interés público. Las organizaciones participantes observan que no era ni una ni la otra cosa, y tampoco ambas cosas juntas; el problema residía en la dificultad de comunicación y construcción de consenso entre sus propios miembros.

La reforma legislativa también requiere una mayor base teórica y científica que la que los representantes de las organizaciones tenían a su disposición en ese momento. De ser posible, se debería incorporar al análisis experiencias internacionales más sistematizadas de modo que, por un lado, los profesionales no pierdan tiempo y energías reinventando la rueda y, por otro lado, no intenten implementar experiencias que han tenido muy malos resultados o que han sido descartadas en otros países. Los representantes involucrados en el proceso también deben contar con el total respaldo de sus organizaciones, con una red interna para la investigación y discusión, de forma que cuenten con la información y la asesoría necesarias para presentar sus propuestas en la mesa de negociaciones de una manera consistente.

La participación de la sociedad civil es muy importante en el debate y en la formulación del nuevo marco legal. No solo es innegable la importancia de la participación de la sociedad civil en el actual proceso, también es necesario que se implementen nuevos y más permanentes canales de comunicación entre las organizaciones y el gobierno de manera que puedan participar continua y activamente en los debates que afectan al tercer sector. Tales canales no deben limitarse al Poder Ejecutivo, como ocurrió en la primera fase de la reforma, sino que deben ampliarse igualmente a los poderes Legislativo y Judicial. La ampliación de tales canales es necesaria puesto que el fortalecimiento de la comunicación con el Congreso es esencial para participar en los debates que surjan. La participación activa en los debates es igualmente importante en lo que se refiere al tratamiento judicial, puesto que numerosas leyes pueden tener diversas interpretaciones cuando se aplican para evaluar una controversia, y ciertos conceptos necesitan no ser considerados por la ley, dado que son producto de un proceso de jurisprudencia.

En Brasil hay todavía mucho por hacer. Es necesario ampliar los incentivos fiscales, los cuales juegan un papel significativo en el incremento de los flujos de capital privado para proyectos de beneficio social. También es necesario fortalecer la estructura que impulsa la

participación de la sociedad civil en los consejos asesores de política pública creados por la Constitución de 1988, de modo que se conviertan en agentes efectivos del cambio social y la protección ambiental. Finalmente, se requiere crear una base de datos capaz de equipar a los parlamentarios, jueces y promotores de la justicia con información confiable acerca del tercer sector, para así apoyarlos en sus actividades relacionadas con la creación, la aplicación y el control de las nuevas leyes y, también, para servir como una referencia para investigadores y aquellos interesados en las organizaciones de la sociedad civil.

Por último, conviene fortalecer los principios fundamentales con la necesaria producción de conocimiento de calidad para hacer posible la articulación institucional, y para crear, ampliar y ocupar los espacios disponibles de manera que las reformas legales de este tipo puedan introducirse. Estas reformas, a su vez, servirán de base para la evolución de estas ideas fundamentales y para continuar alimentando el ciclo de modificación social en curso y leyes que orienten el avance del proceso de reforma.

BIBLIOGRAFÍA

Conselho da Comunidade Solidária (2002). *Seis anos de interlocução política: metodologia, resultados e avaliação de 1996–2002*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária.

Fernandes, Rubem Cesar (1994). *Privado porém público—o terceiro setor na América Latina*. Río de Janeiro: Relume-Dumará.

Ferrarezi, Elisabete (2001). «El nuevo marco legal del tercer sector en el Brasil», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. nº 20. Venezuela. Junio.

Landim, Leilah (1993). *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Río de Janeiro: ISER.

Landim, Leilah y Neide Beres (1999). *Ocupações, despesas e recursos: as organizações sem fins lucrativos no Brasil*. Río de Janeiro: Nau.

Salamon, Lester y Helmut Anheier (1996). *The Emerging Sector: An Overview*, Manchester/Nueva York: Manchester University Press.

Santos, W.G. (1993). *Razões da disordem*. Río de Janeiro: Rocco.

Szazi, Eduardo (2001). *Terceiro setor: regulação no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Peirópolis.

LOS ENTORNOS FAVORABLES PARA LA FILANTROPÍA Y LA SOCIEDAD CIVIL: EL CASO CHILENO

Gonzalo De la Maza E.

¿Qué es un entorno favorable para que se relacionen la filantropía, la sociedad civil y el cambio social? En un artículo dedicado al tema, la editora de este volumen, Cynthia Sanborn, se preguntaba cuán realista era pensar en una filantropía que transitara 'de la caridad a la solidaridad' estableciendo vínculos asertivos con las comunidades pobres, defendiendo sus derechos básicos y luchando contra la desigualdad¹. Si eso ya es difícil de imaginar, este capítulo le da una vuelta de tuerca adicional y se pregunta: ¿cuál sería un entorno favorable para el desarrollo de ese tipo de filantropía y para el fortalecimiento de la sociedad civil en general?

Al plantear la pregunta sobre el cambio social, este capítulo introduce la idea de 'orientaciones sustantivas' para la filantropía. Es decir, no solo se trataría de estimular la filantropía y la sociedad civil en general, sino particularmente aquella que encara la pobreza, la desigualdad y la injusticia. Es perfectamente posible que la filantropía crezca y que, en vez de estimular el cambio social, lo inhiba. De hecho, como se menciona al comienzo de este libro, en América Latina las connotaciones del término están asociadas con el paternalismo y el control social por parte de quienes ostentan el poder. Algo similar ocurre con la sociedad civil: esta no es un conjunto homogéneo de organizaciones y personas progresistas y de buen corazón; más bien reproduce en su interior las contradicciones y conflictos de los actores que la conforman. Y si bien tanto las prácticas filantrópicas como las acciones de la sociedad civil son fenómenos emergentes en el contexto regional actual, su importancia no es unívoca sino que involucra a varios proyectos diferentes. Esto acrecienta la relevancia de examinar el potencial real que tienen ambas para el logro de sociedades más justas, más democráticas y mejor desarrolladas.

Si el cambio social es la meta fundamental, ¿cómo definirlo de una manera no arbitraria? Este capítulo pretende hacerlo en el contexto de metas ampliamente compartidas por la

¹ «Reducir la inmensa brecha entre los ricos y los pobres debería ser el principal reto de la siguiente ola de filantropía. ¿Pero no es esta una contradicción sustancial? Se puede esperar que aquellos que más se benefician de la distribución desigual de la riqueza y de otros recursos reviertan esta situación?» (Sanborn 2002: 7).

sociedad. En el caso chileno, tales metas incluyen una sociedad democrática, integrada, económicamente desarrollada y sostenible. Por lo tanto, un «entorno favorable» sería uno que promueva las prácticas y las acciones filantrópicas de la sociedad civil chilena en la búsqueda de dichas metas, y no solo para el desarrollo de esas actividades en sí mismas. En concordancia con la experiencia del autor, el capítulo abordará con más detenimiento lo referido a la sociedad civil y en menor detalle lo relacionado con la filantropía².

En la práctica, este tipo de filantropía podría definirse como la participación de las personas individuales y del sector empresarial en las tareas de expansión de la democracia y en la producción de un mayor número de bienes públicos. Un entorno favorable debería estimular a las personas a proporcionar más tiempo y dedicación a la acción voluntaria, a realizar mayores aportes en dinero a causas solidarias, y a aumentar su conciencia de corresponsabilidad para resolver los problemas sociales, antes que a esperar todo del Estado. En el caso de las empresas, esto debiera traducirse en mayores aportes en dinero a causas no lucrativas y mayor responsabilidad social empresarial. En síntesis, un entorno favorable para la filantropía orientada al cambio social debería estimular un voluntariado creciente y diversificado; una mayor responsabilidad social empresarial e individual; y la disponibilidad de recursos crecientes del sector privado para las tareas del bien público.

En lo que se refiere a la sociedad civil, el entorno sería favorable si promueve el surgimiento de una sociedad civil más organizada, diversa, variables que pueden describirse como sigue: (a) fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones internamente más fuertes, con mayores vínculos entre sí, más democráticas y más eficaces); (b) garantía y estímulo al pluralismo, la diversidad e inclusión de la sociedad civil (libertad de organización y expresión, acción afirmativa a favor de los desfavorecidos y equidad de acceso a recursos económicos e institucionales); (c) garantía de, y estímulo a, la emergencia de nuevos actores (equidad de acceso a recursos económicos e institucionales; respeto a la autonomía de las organizaciones; apoyo público a lo que las organizaciones realizan); y (d) desarrollo de mecanismos de responsabilidad pública (*accountability*), control social, conciencia cívica, respeto a los poderes existentes (gobierno, grandes corporaciones económicas y medios de comunicación)³.

² Esta formulación omite la referencia a dos argumentos muy relevantes que no alcanzamos desarrollar aquí: el que señala que en realidad la filantropía y la sociedad civil deben garantizar el pluralismo en la sociedad y no sujetarse a consensos (es el argumento 'norteamericano'), y el que resalta que tras este tipo de conceptos hay una lucha de proyectos políticos, como propone Dagnino (2003: 4 y ss.). Señalemos simplemente que nuestra afirmación no se opone a esos argumentos, sino que, sin desconocer esas situaciones, busca desarrollar un fundamento posible para la política pública a favor de estas prácticas.

³ En este caso hemos adaptado el criterio establecido para una «sociedad civil saludable», definida como aquella que simultáneamente es capaz de actuar autónomamente, en colaboración, en oposición y controlando la práctica de quienes ostentan el poder político, económico y de comunicaciones en gran escala. Véase: Bothwell (1998: 251).

La discusión acerca de la creación de entornos favorables para la filantropía y la sociedad civil normalmente se restringe a las reformas legales y financieras que les serían propicias. En este capítulo se sostiene que es necesario ampliar el debate. La evidencia indica que los mecanismos legales y tributarios, siendo relevantes, no son un impedimento radical, ni una varita mágica que expliquen por sí solos el incremento de la acción filantrópica. Las empresas donan aun sin exoneraciones tributarias; las exoneraciones no siempre se utilizan; y las organizaciones de la sociedad civil adoptan la legalidad de un modo muy instrumental. Para promover la filantropía, es necesario considerar las variables estructurales, como son las condiciones y tendencias socioeconómicas predominantes, así como el ambiente cultural. Además del entorno legal y tributario, el contexto institucional debe tener en cuenta el conjunto de capacidades institucionales y políticas del Estado que pueden incidir en modificar favorablemente o no dichas condiciones. Este capítulo enfoca principalmente este último conjunto de temas.

El siguiente diagrama representa lo que sería un entorno favorable:

Variables estructurales

- Tendencias socioeconómicas
- Pautas culturales



Entorno favorable

- Marco institucional
- Políticas públicas
- Legislación
- Mecanismos de financiamiento / marco tributario



Impactos esperados

- Filantropía: centrada en temas públicos, volumen y diversidad de la acción voluntaria, responsabilidad social y recursos privados
- Sociedad civil: organización, diversidad, apertura y capacidad de control social

Específicamente, este capítulo aborda el rol de las políticas públicas «en especial la acción gubernamental» en la creación y el fomento de un entorno favorable para el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo de la filantropía en Chile durante los años noventa del siglo pasado. La acción gubernamental en este caso sigue siendo significativa para definir la dinámica social. Las preguntas fundamentales que orientan el trabajo son: ¿hasta qué punto las políticas públicas implementadas desde 1990 han contribuido a la creación

de entornos positivos para el desarrollo de una filantropía y una sociedad civil orientadas al cambio social? ¿Son las políticas públicas realmente eficaces para el logro de esas metas? ¿Qué obstáculos enfrentan, por ejemplo, para modificar las variables estructurales?

El caso chileno parece especialmente adecuado para observar las políticas públicas, ya que desde 1990 en adelante estas políticas experimentaron una reactivación como resultado de la movilización social y política iniciada en 1983. Los gobiernos del período de transición a la democracia siempre han mencionado el fortalecimiento de la sociedad civil como un principio orientador, aunque bajo diferentes nombres, tales como participación social, tercer sector y organismos sin fines de lucro. Además, los datos muestran que un monto importante de los fondos públicos ha sido destinado a la ejecución de programas sociales por actores privados.

En Chile, el principal impulso del Estado ha sido la innovación en las políticas y programas gubernamentales. El marco legal se ha modificado solo parcialmente y menos aún la institucionalidad. Los mecanismos tributarios establecidos en la década de 1980 permanecen con muy pocas modificaciones. Así, el caso chileno nos servirá para reflexionar sobre la potencialidad de los programas gubernamentales para la creación de ambientes favorables.

EL CONTEXTO DE 1990: DINAMISMO ECONÓMICO, POLÍTICA SOCIAL ACTIVA Y PRECARIEDAD SOCIAL

La recuperación de las instituciones democráticas en Chile tuvo lugar en 1990, en el marco de una salida política negociada entre las fuerzas armadas que controlaban el Estado desde 1973 y las nuevas fuerzas responsables de la administración del gobierno, una amplia coalición de partidos políticos que habían ganado un plebiscito a fines de 1988. Esta negociación incluyó mantener la Constitución Política de 1980, con algunas pequeñas reformas consensuadas en 1989⁴. En términos económicos, ha existido una continuidad de las principales políticas orientadas a garantizar el control de la inflación y la apertura de la economía al sector externo sobre la base de la movilización del gran capital privado. Estas políticas han tenido como resultado un crecimiento económico sostenido, aunque muy desigual en sus consecuencias sociales⁵. Mientras tanto, el gobierno ha adoptado una

⁴ La Constitución de 1980 no solo posee claros rasgos autoritarios y otorga gran poder y autonomía a las fuerzas armadas, consagra una economía neoliberal y restringe el rol de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que también tiene mecanismos de protección que la hacen muy difícil de reformar. De hecho, solo al final del tercer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, en el 2005, se logró modificar algunas de las principales limitaciones a la democracia.

⁵ Mientras el crecimiento económico tuvo una tasa promedio en términos absolutos de 6,3% y 4,7% per cápita entre 1989 y el 2000, el empleo creció tan solo en un 1,7% (0,8% a partir de 1994); la productividad creció en un 5,6% anual, mientras las remuneraciones reales solo lo hicieron en un 3,6% en promedio. Cifras oficiales en: Indicadores Económicos y Sociales, en www.mideplan.cl

política social más activa, principalmente en términos de una considerable inversión en infraestructura social básica (educación, salud, vivienda y obras públicas).

La transición institucional no contó con una propuesta social consistente, ya que se centró en el control social, la gobernabilidad y en el sostenimiento del crecimiento económico. La desactivación de los movimientos sociales, las limitaciones políticas y legales de la transición, junto con un creciente grado de privatización de las relaciones sociales y económicas, han ido debilitando gradualmente el acuerdo social y político que hizo posible la transición. Poco a poco, la sociedad se ha ido mercantilizando, y las desigualdades sociales se han ido profundizando, lo que se expresa en el acceso inequitativo a las oportunidades de movilidad social. El crecimiento económico trajo consigo un conjunto de oportunidades, las mismas que, sin embargo, sirven principalmente a quienes tenían recursos previos para aprovecharlas: tales recursos están concentrados en el centro del país, en las comunas urbanas ricas, en los hombres adultos con mayor educación y en quienes participan en redes sociales existentes. Los resultados económicos, unidos a la reactivación de las políticas públicas, el incremento de las jornadas de trabajo y el sobreendeudamiento de las familias, han producido un aumento de los ingresos y una disminución paulatina de la pobreza de acuerdo con las mediciones de ingreso y necesidades básicas⁶.

Las mediciones muestran que la estructura de la distribución del ingreso en Chile no difiere mayormente de la de otros países latinoamericanos, salvo en lo relativo al decil más alto de ingresos, que concentra una proporción extraordinariamente alta de recursos y oportunidades (Meller 1999)⁷. Por ello, en el caso chileno es importante diferenciar con claridad la evolución de la pobreza y la de la desigualdad, y reconocer que mientras que ambas tendencias se han consolidado desde 1987, en la última ha habido ciertamente una regresión. En el contexto de este capítulo, podemos decir entonces que una filantropía para el cambio social debería contribuir a moderar la fuerte tendencia a la desigualdad y a la concentración de ingresos que muestra la sociedad chilena y que resulta peligrosa para la democracia y la integración social⁸.

La contribución de las políticas públicas ha sido decisiva para el aumento de los ingresos de los más pobres. No obstante, el Estado no ha contado con las herramientas necesarias para modificar la desigualdad de oportunidades, ni para reorientar el modelo económico

⁶ En 1990, un 38,6% de las personas recibían ingresos mensuales menores a la denominada «línea de la pobreza». En el 2003 era superior al 18%, por encima de aquella de treinta años antes, en 1973, cuando incluía a un 17% de los chilenos, después de dos décadas de estancamiento económico.

⁷ Se estima que la desigualdad en la distribución del ingreso solo es superada por Brasil en el continente.

⁸ Esto parece ser también un fuerte consenso entre la población chilena: «Los chilenos distinguen entre ambos principios (equidad e igualdad) y los consideran esenciales a ambos. El primero, porque su ausencia afecta y destruye a las personas. El segundo, porque su ausencia afecta y destruye al país como comunidad» (Garretón y Cumsille 2002: 75).

que la ocasiona y que bloquea las posibilidades del 40% de la población de menores ingresos. Desde 1990, el gasto público social se ha duplicado en términos absolutos, creciendo en algo más de dos puntos porcentuales del PIB y representando tres cuartos del gasto público total (República de Chile 2000). ¿Cómo es posible que, a pesar de estos esfuerzos del sector público, no se modifique la estructura crecientemente inequitativa de la sociedad chilena? La rigidez en la distribución del ingreso se relaciona con el hecho de que solo el gasto público es redistributivo, mientras que las fuentes principales de ingreso tienden a ser concentradoras. Es difícil que el gasto social aumente si no se da un crecimiento del gasto público total, lo que parece políticamente inviable en el corto plazo, a pesar de que el Estado chileno es uno de los más pequeños entre los países donde predomina la llamada 'economía de libre mercado'⁹. La función redistributiva del gasto público se ve limitada por el hecho de que este representa solo un quinto del gasto total de la economía. De allí la siguiente paradoja: mientras los desembolsos monetarios del gobierno representan para el decil más pobre de la población un 72% de su ingreso total, esto solo mejora su situación en la distribución de ingresos en un 0,1%¹⁰.

El análisis anterior nos lleva a plantear que el fomento de la filantropía no puede realizarse a costa de una disminución de las tareas básicas del Estado, sino que necesariamente debe plantearse como suplemento, complemento o ampliación de dichas tareas. Lo mismo puede decirse del fortalecimiento de la sociedad civil: en el caso chileno este no puede ser concebido simplemente como una 'transferencia de poder' desde el gobierno, pues ese poder es bastante reducido. Junto a la agenda democratizadora de las propias instituciones estatales, lo que debe considerarse es el empleo de las políticas públicas como elemento de fortalecimiento de la sociedad civil, de modo tal que esta pueda actuar con mayor autonomía, incidir sobre la agenda pública y actuar como contrapeso a la enorme concentración de poder económico, político y comunicativo en manos de un reducido sector de la población.

La transición democrática puede mostrar importantes logros en materia social; sin embargo, ellos no se han traducido en integración y participación social estables. Tampoco se expresan en grandes movilizaciones colectivas, ni en demandas políticas; más bien se manifiestan como temor e inseguridad, desafiliación política y debilitamiento de los lazos colectivos y comunitarios. La gente se retrae a los espacios privados y a la vida doméstica, desconfía de 'los otros' y tiene pocos instrumentos con los cuales desarrollar proyectos

⁹ Según la Heritage Foundation, entre las 14 economías más 'libres', el consumo del gobierno en Chile es el más bajo como porcentaje del PIB (8%), en el gasto ocupa el tercer lugar (24%), y el cuarto lugar en términos del peso de las empresas estatales (2,94% del PIB). Véase Arriagada 2003a.

¹⁰ Además, debe recordarse que cada vez más los usuarios pagan parte de los servicios públicos: un 50% en salud, cerca del 40% en vivienda y un 10% en educación, con tendencia a crecer por la vía del financiamiento compartido (Sanhueza s.f.).

compartidos. Los vínculos sociales se deterioran. Se observa un alto grado de desconfianza, una asociatividad precaria, una creciente instrumentalización de las relaciones sociales e incluso un debilitamiento de la cohesión al interior de la familia¹¹.

A su vez, las profundas transformaciones económicas y sociales han producido cambios en la sociabilidad y las relaciones sociales. De un período de ajuste, en el que se adoptó un modelo neoliberal excluyente y concentrador, se transita a uno de crecimiento sostenido por el mismo modelo, al que se adiciona una acción del gobierno en el área social encaminada a paliar sus consecuencias más agudas. Si bien aumentan los ingresos y mejora la oferta de política social, ello no se traduce en pautas de integración y participación social estables. La inclusión económica que produce el actual modelo es precaria, incierta, parcial y profundamente inequitativa. En el plano político, las limitaciones de la transición, el reducido papel del gobierno y los 'enclaves autoritarios' impiden cambios significativos y una participación real. En estas circunstancias, el desafío de crear un entorno favorable para la sociedad civil es, en general, un desafío de integración, de creación de vínculos, y de ocasiones y espacios para la construcción de proyectos colectivos¹².

LAS POLÍTICAS DEL PERÍODO DE TRANSICIÓN

¿Cómo han influido las políticas públicas en el contexto reseñado más arriba? ¿Qué tan capaces han demostrado ser para crear entornos favorables para el desenvolvimiento de una sociedad civil y una filantropía que impacten sobre los desafíos descritos? Este capítulo distingue entre los enfoques y prácticas globales de política pública –especialmente en el área social–, y aquellas iniciativas dirigidas específicamente al sector sin fines de lucro y las organizaciones de la sociedad civil. Estas últimas iniciativas son solo una fracción de las abundantes estrategias gubernamentales, que repercuten de modo más decisivo sobre la dinámica social. En esta sección discutiremos tales estrategias y políticas generales, y en la siguiente trataremos las acciones destinadas explícitamente al sector sin fines de lucro, la filantropía y la sociedad civil.

¹¹ La conciencia ciudadana está marcada por la desconfianza y la inseguridad, la sensación de falta de poder y control sobre la propia vida y el temor. En palabras del PNUD, detrás del miedo están otras inseguridades «aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y, finalmente, de la noción misma de orden». Se debilita el espacio público porque se percibe «falta de reconocimiento y representación de las instituciones públicas, precisamente aquellas encargadas de crear los vínculos que hacen a la ciudadanía moderna» (PNUD 1998).

¹² En otro texto hemos desarrollado una idea planteada inicialmente por Pedro Güell: «Si persiste la disociación entre lo que me determina y no puedo controlar y lo que sí controlo pero es intrascendente, las perspectivas de cambio se hacen nulas. Ellas dependen de encontrar ese tiempo y ese espacio en el que se puedan desarrollar vínculos diferentes y ello supone ir más allá del carácter neoliberal asociado a la mundialización, así como de la inserción subordinada y sin regulaciones estimulada por las políticas de ajuste estructural. Supone orientarse a la construcción de alternativas». (De la Maza 2003a).

En un inicio, la fórmula utilizada para describir el objetivo de la acción gubernamental fue ‘crecimiento con equidad’. Esta expresión pretendía denotar la intención del gobierno de mantener el modelo económico que estaba demostrando un importante dinamismo desde mediados de la década de 1980. También indicaba que a ese crecimiento se le introducirían correcciones, lo que debía dar como resultado la superación de algunas de las fuentes de inequidad presentes en la sociedad chilena. Se trataba de adaptar la fórmula acuñada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), pero donde ‘desarrollo’ era reemplazado por ‘crecimiento económico’ y donde tener ‘equidad’ significaría en la práctica ‘disminución de la pobreza’.

La fórmula propuesta aseguró la gobernabilidad durante el período de transición, y obtuvo el compromiso de los actores hegemónicos que, aunque opositores políticos, se beneficiaban directamente de la política económica. También permitió controlar el eventual descontento social proveniente de la acumulación de demandas insatisfechas durante la larga dictadura. Con este fin se utilizaron las herramientas de la política social, y se propició la así llamada ‘política de los consensos’. Así, en el terreno legislativo solo se promovió aquello que tenía desde el inicio el apoyo de la oposición de derecha, es decir, materias que habían sido previamente negociadas por fuera de las instancias deliberativas. No se recurrió a la movilización social para crear nuevas correlaciones de fuerza, con lo que, si bien se aseguró la calma para la transición, se debilitó a las instancias de la política democrática y se dejó sin espacio relevante a la participación social¹³.

CONTINUIDAD E INNOVACIONES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES TRADICIONALES

Las políticas sociales tradicionales, como salud, vivienda, educación y previsión social, experimentaron un importante cambio en Chile, y destacaron en el contexto latinoamericano. Sin embargo, también en este terreno se combinaron los factores de continuidad y cambio que marcaron el entorno institucional, político y financiero para la sociedad civil chilena. Entre las tendencias establecidas durante el gobierno militar –reducción de financiamiento, focalización, desconcentración, municipalización y privatización–, la primera de estas, el gasto público, se incrementó significativamente, y la focalización fue modificada, afinándose los procedimientos e incorporándose nuevos ‘grupos prioritarios’. Se establecieron nuevos programas aunque sin alterar, en términos generales, la institucionalidad de las políticas sociales diseñada por la dictadura militar. Los incrementos presupuestales fueron importantes en todas las áreas y se han mantenido a lo largo del tiempo¹⁴.

¹³ Véase, al respecto, Garretón (2000: 143 y ss.).

¹⁴ Entre 1989 y el 2000, los programas orientados a grupos prioritarios fueron los que tuvieron el mayor incremento (11,7% anual); llegaron a equipararse en monto al presupuesto de vivienda (que solo creció en 3,9% anual). Educación creció a una tasa de 9,3% anual, mientras salud lo hizo al 8,1%. www.mideplan.cl

Los principales objetivos de las políticas sociales más importantes implementadas bajo los gobiernos de la concertación no incluyeron la creación de entornos favorables para el desarrollo de la filantropía y el fortalecimiento de la sociedad civil. Los espacios que se abrieron a la participación a través de diverso tipo de organizaciones civiles buscaron principalmente la co-financiación de programas y políticas (vivienda, salud y, posteriormente, educación), subsidiando de este modo la insuficiencia de recursos del sector público. Otra modalidad importante de vínculo entre la acción gubernamental y las entidades privadas ha sido la 'externalización de servicios', a través de la cual el gobierno planifica la acción y asigna los recursos, y el sector privado ejecuta los programas y proyectos. Los principales servicios externalizados han sido administrados por empresas, aunque también han participado organizaciones sin fines de lucro (sostenedores educacionales, programas de vivienda, capacitación laboral). En los casos en los que participan ambos tipos de organizaciones, no existe ninguna forma de estímulo que fomente la consolidación del sector sin fines de lucro como operador de servicios. Por el contrario, se ha fomentado una competencia entre empresas y organismos sin fines de lucro (ONG, municipios y, en algunos casos, organizaciones sociales) con el fin de obtener la mejor ecuación costo/beneficio para el gobierno.

En el caso de la salud se mantuvo el sistema mixto establecido en 1981, donde el sector privado capta a los grupos de mayores ingresos (25% aproximadamente), mientras el sector público atiende a la mayoría y asume las enfermedades catastróficas, los adultos mayores y, en general, los aspectos 'no rentables' de la atención en salud. Asimismo, tampoco se revirtió el proceso de subdivisión del Servicio Nacional de Salud en 27 servicios regionales autónomos, ni la administración municipal de la atención primaria de la salud. A pesar de la importante inyección de recursos, el sistema público sufre de una falta de financiamiento crónico, que ha llevado a plantear una reforma integral de la salud, vinculando de otra manera a los sectores público y privado¹⁵.

En lo que concierne al vínculo con la comunidad, a partir de 1992, se desarrolló el Programa de Promoción de la Salud, y durante un tiempo se promovieron también los Consejos Locales de Salud y de Desarrollo de los Hospitales. Estos dos programas han permitido constituir instancias de apoyo a la gestión hospitalaria y a la salud preventiva. Sus acciones se basan en el trabajo voluntario, los aportes financieros y materiales, y las organizaciones comunales. Sin embargo, no existe una relación entre estas iniciativas y la actual discusión acerca de la reforma de la salud, ni existe participación alguna en la definición de las orientaciones de política (Valdés 2002)¹⁶.

¹⁵ El pilar de la reforma de salud es el Plan AUGE, que establece garantías explícitas de salud en un conjunto de patologías que constituyen la mayor demanda de atención. Estas garantías son válidas tanto para el sector público como para el sector privado y comenzaron su aplicación en el 2004.

¹⁶ Para mayor información acerca de la política del cuidado de la salud, véase De la Maza (2003b: 299-332). En el 2006 se evaluó negativamente el impacto de estas políticas de promoción sobre el logro de metas sanitarias como la reducción de la obesidad, el alcoholismo, el tabaquismo y otros factores. Eso abrió un debate sobre la necesidad de incrementar la regulación legal y la acción intersectorial alrededor de los llamados 'determinantes sociales de la salud'.

En el sector educación también continúan existiendo tanto los establecimientos privados como los públicos, bajo administración municipal; estos últimos captan a la población de menores ingresos y a quienes son rechazados por el sistema privado. Este último, por su parte, comprende el sector particular pagado (que atiende al 7% de los estudiantes) y un sector privado subvencionado, cuya cobertura alcanza alrededor del 40% de la matrícula y que funciona con fondos que aporta el gobierno. Este incluye a un tercio de establecimientos sin fines de lucro (principalmente de origen religioso) y a un creciente sector empresarial lucrativo; ambos reciben la subvención estatal. Tanto el sector privado subsidiado como el municipal se han beneficiado del incremento de la subvención escolar, así como de la implementación de diversos programas para el mejoramiento de la calidad de la educación y de los recursos estatales para la construcción de infraestructura para hacer posible la jornada escolar completa en la educación básica y media. En la administración de las subvenciones no existe distinción alguna entre el sector lucrativo y el no lucrativo¹⁷.

Solo el sector educación ha contado con instrumentos para fomentar las donaciones de parte de empresas privadas, las que han movilizado una importante cantidad de fondos a la educación básica y superior. En el primer caso, a través de la Ley de Donaciones con Fines Educativos, esto ha significado no solo la participación de las empresas en proyectos educativos, sino también el apoyo a las escuelas municipales. En el segundo caso, las donaciones se han concentrado principalmente en universidades privadas dirigidas a los sectores de mayores ingresos, y conducidas por grupos religiosos conservadores. Esto indirectamente ha tenido como resultado el incremento de la inequidad de la oferta educativa (con recursos que el gobierno deja de percibir), y la concentración de poder, lo que perjudica la diversificación de la sociedad civil chilena. En términos jurídicos, las universidades son organizaciones sin fines de lucro; sin embargo, en la práctica, la mayor parte pertenece a grupos empresariales que obtienen ganancias con ellas¹⁸.

En el caso del sector vivienda, la política pública ha estado orientada a proporcionar el mayor número de 'soluciones habitacionales' a los sectores carentes de vivienda, con el fin de disminuir el inmenso déficit habitacional existente al final del régimen militar. Esto fortaleció la alianza preexistente con el sector de la industria inmobiliaria, que cuenta con un enorme 'mercado cautivo'. La política estatal se mueve dentro de los parámetros establecidos por el control privado del suelo, y ha desarrollado mecanismos de subsidio a la

¹⁷ El año 2003 se aprobó en el Parlamento el proyecto de ley sobre la Jornada Escolar Completa, al cual se han agregado regulaciones tanto de transparencia en el uso de recursos como de exigencias de inclusión de alumnos 'en riesgo social' para establecimientos particulares subvencionados.

¹⁸ «Durante el año 2002, un total de 69 universidades e institutos profesionales recibieron donaciones: 38% de estas fueron a cuatro universidades privadas y al INACAP, un instituto profesional de propiedad de la Confederación de la Producción y el Comercio; las universidades son Los Andes, perteneciente al Opus Dei; del Desarrollo, perteneciente a un grupo de la UDI (el principal partido de la derecha pinochetista); Adolfo Ibáñez, del grupo (empresarial) Ibáñez y Andrés Bello, perteneciente al grupo (empresarial) Saieh (Arraigada 2003b).

demanda de los más pobres que garantizan la rentabilidad del negocio inmobiliario¹⁹. El mecanismo de financiamiento a través del subsidio habitacional fue establecido durante el régimen militar, con la finalidad de estimular la oferta privada de ‘soluciones habitacionales’ para los pobres. Este objetivo se mantuvo durante la transición, aunque con mayores recursos y una mejor eficiencia de su gestión. El papel asignado a las organizaciones sin fines de lucro se ha visto reducido a proyectos de asistencia técnica y organización de la demanda de algunos pobladores. Actualmente, un reducido grupo de ONG está dedicado al tema de la vivienda y el urbanismo. Se ha organizado a la población beneficiaria en diversos ‘comités’ –una forma institucional no permanente– que apuntan principalmente a hacer posible el ahorro previo y el aporte financiero que los pobladores han debido realizar para la obtención de sus ‘soluciones habitacionales’ y para la pavimentación de sus calles.

Un resultado negativo de la política de vivienda –que se deriva directamente del éxito de su enfoque unilateral y sectorizado– es el surgimiento masivo de ‘los pobres con techo’, grandes conjuntos habitacionales periféricos, sin acceso a servicios, concebidos como ‘condominios de vivienda social de bajo costo’ sin una legislación adecuada para su funcionamiento, con enormes problemas de convivencia comunitaria y vida cotidiana²⁰.

UN CAMBIO DE PARADIGMA: LAS POLÍTICAS DE LA INFANCIA

Otro sector que recibe una subvención permanente del gobierno, pero que muestra un panorama diferente de los anteriores, es el de atención a la infancia en situación de riesgo social. Durante el período de la dictadura se constituyó un sector de instituciones tradicionales de atención a lo que se denominaba ‘menores en situación irregular’, y se estableció una subvención por cada niño internado en dichas instituciones. En 1990, el gobierno chileno suscribió la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia y comenzó una redefinición global de las políticas hacia el sector, buscando hacerlas concordantes con el enfoque que plantea la Convención. Esto significó apuntar a disminuir la duración de la permanencia de cada niño en la institución (indirectamente estimulado por la modalidad de subvención existente), y a promover programas innovadores a cargo de instituciones sin fines de lucro que comparten el mismo enfoque de derechos. De manera simultánea, se promovió una profunda reforma legal del sector, incluyendo la institucionalidad (el Servicio Nacional de Menores), leyes de protección de derechos de la infancia y una ley de respon-

¹⁹ Este hecho ha aumentado la segregación de las ciudades, así como también el crecimiento desmedido e inorgánico de las ciudades intermedias y la reproducción de la pauta de urbanización precaria («poblaciones») en las zonas rurales.

²⁰ Dichos condominios son considerados como ‘soluciones’ y no como ‘problema habitacional’, de tal modo que no forman parte de la política gubernamental ni municipal, a pesar de que es allí donde se están generando la mayor parte de los ‘nuevos problemas sociales’ que la población considera prioritarios: inseguridad, delincuencia, tráfico y abuso de drogas, desempleo juvenil, conflictos vecinales, etc. Solo en Santiago se calcula que un millón de personas habitan en estas condiciones. Una buena caracterización de la sociabilidad emergente se puede observar en la película *El chacotero sentimental*. Véase, también, Skewes (2002: 233-245).

sabilidad penal juvenil. Durante el gobierno de Lagos se estableció una instancia de coordinación de las políticas de infancia en el ámbito del Ministerio de Planificación (Mideplan). Como la aplicación de las normas de la Convención Internacional está sometida a revisiones periódicas, el gobierno ha informado ampliamente sobre sus acciones y el sector no gubernamental también ha constituido sus propias redes para el monitoreo e informes a la instancia correspondiente de las Naciones Unidas.

El sector de políticas para la infancia muestra la transformación de un sector tradicional que ahora contempla la participación de la sociedad civil y que cuenta con los mecanismos de financiamiento que la hacen posible. Al mismo tiempo, dicha participación no se limita a la ejecución de programas, sino que establece también niveles de interlocución política que han impactado en los proyectos de reforma legal. A pesar de que subsisten problemas no resueltos, el sector cuenta con un cuerpo doctrinario y legal consistente; con un marco de políticas de largo plazo (planes nacionales y regionales de la infancia), y con mecanismos de financiamiento que no dependen únicamente de proyectos concursables. Dirigido exclusivamente al sector no lucrativo, este sector de políticas de la infancia también ha desarrollado instancias de consulta y negociación política. Si bien la ejecución de los programas sigue siendo encargada a terceros externos, en este caso, el marco en el cual ello ocurre es radicalmente diferente. Paradójicamente, uno de los problemas por resolver es el de la defensa corporativa de instituciones desarrolladas al amparo de una política de subvenciones diseñada para 'externalizar servicios', pero carente de los marcos legales y políticos reales²¹.

La filantropía privada se orienta principalmente a temas de la infancia, especialmente en lo concerniente a las formas de asistencia, y sobre la base de valores tradicionales de la caridad cristiana. Las ONG, al fundamentar sus esfuerzos en el paradigma de los derechos de la infancia, han tenido muchos problemas para obtener fondos del sector empresarial. No se han establecido incentivos específicos para este sector.

LA EXTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SIN FORTALECER A LA SOCIEDAD CIVIL: EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA EL DESEMPEÑO LABORAL Y EL FOMENTO PRODUCTIVO

A lo largo de este período se ha puesto un énfasis importante en la capacitación laboral a través de diversos mecanismos, todos ellos externalizados, es decir, no realizados directamente por el gobierno. El más masivo ha sido el de la utilización de la franquicia tributaria,

²¹ Otros problemas actuales son el bajo monto de los subsidios, la resistencia del estamento judicial a cargo de la 'justicia de menores', así como la resistencia política que aún suscita el enfoque de derechos en la oposición de derecha. Véase, al respecto, Corporación Opción (1998).

a través de la cual las empresas pueden descontar un monto de sus utilidades sujetas a impuestos, si lo utilizan para la capacitación a trabajadores. Este mecanismo se ha ido ampliando con el tiempo, aunque aún está lejos de alcanzar el límite de sus posibilidades en la medida que muchas empresas no lo utilizan suficientemente. Aunque el gobierno ha realizado diferentes innovaciones tendientes a aumentar el uso de la franquicia y la cobertura de la capacitación laboral, en general se ha desaprovechado la utilización de esta franquicia para el fomento del sector sin fines de lucro; las organizaciones sin fines de lucro no pueden hacer uso de la franquicia, ni se ha estimulado el surgimiento de 'empresas sociales' u otro tipo de organizaciones sin fines de lucro en el área²².

Otros programas de capacitación, financiados directamente por el Estado, han sido orientados a jóvenes desempleados «a través del Servicio de Capacitación y Empleo (Sence) y del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis)». A pesar de que muchas ONG han tenido experiencias exitosas en este ámbito, la modalidad que siempre ha utilizado el gobierno para financiar estos cursos ha sido la licitación periódica de acuerdo con un formato común. Esta modalidad impide el trabajo a mediano y largo plazo y la consolidación de instancias de la sociedad civil, pues estas están sometidas a las mismas reglas que cualquier empresa consultora cuya especialidad es precisamente la presentación de proyectos y la constitución de equipos *ad hoc* para ellos, sin una proyección territorial o en el tiempo²³. Sin embargo, desde mediados de la década una coalición de instituciones no lucrativas de Santiago, especializadas en el área (Forjar), logró que el Parlamento le aprobara una asignación de recursos plurianual para programas de mayor duración que los impulsados por los servicios públicos. Esa experiencia no se ha repetido²⁴.

En lo que se refiere a los programas de fomento productivo, el gobierno ha recurrido a mecanismos novedosos para fomentar la innovación empresarial a través de la asociatividad. Estos son conocidos como Profos (Proyectos de Fomento), a través de los cuales el gobierno subsidia la contratación de un gerente para el desarrollo de proyectos de innovación que comprometen a un conjunto de empresarios, agrupados por rubro, ámbito u otra forma de vínculo productivo. En 1996 se propuso la aplicación de este mecanismo al sector sin fines de lucro y, posteriormente, una coalición de ONG (Redesol) intentó negociar su utilización para desarrollar un proyecto en el área productiva. Ninguna de esas gestiones

²² Solo algunas pocas corporaciones empresariales han estructurado organismos intermediarios para la capacitación laboral (Organismos Técnicos Intermedios Reconocidos - OTIR), reuniendo los recursos provenientes de la franquicia al final de cada año y evitando que estos dejen de utilizarse.

²³ Adicionalmente, este mecanismo de asignación de recursos facilita la multiplicación de oferentes de capacitación de calidad muy desigual, incluidos varios casos de mal uso de recursos y corrupción. En el 2006, el Sence estableció una acreditación más exigente para los organismos técnicos ejecutores de capacitación. Esta sola medida redujo dichos organismos de seis mil a novecientos en el país.

²⁴ De hecho, esta situación es considerada 'excepcional', y se logró luego de cabildar directa e intensamente en el Parlamento, a partir de un buen posicionamiento de las instituciones comprometidas.

tuvo un resultado positivo. El gobierno chileno, paradójicamente, fomenta la asociatividad entre los competidores habituales –las empresas–, y la competencia entre los actores vinculados tradicionalmente a la cooperación, las ONG²⁵.

UN COMENTARIO SOBRE LAS MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO

Las modalidades de financiamiento público utilizadas en los sectores sociales tradicionales, especialmente el subsidio y la subvención, se han mostrado adecuadas para fortalecer la participación de actores privados en áreas de la actividad nacional que el Estado busca privilegiar. Esto se ha hecho en el pasado en campos tales como el cuidado de la salud, el desarrollo forestal, la promoción de las exportaciones, la intermediación financiera para el crédito a la microempresa, la concesión de carreteras y la participación de organizaciones privadas en la educación, entre otros. No obstante, en vez de ser utilizados a favor de la sociedad civil y la filantropía, las modalidades de financiamiento público han sido empleadas deliberadamente a favor de la empresa privada, siguiendo la orientación establecida durante el gobierno militar, que inició la implementación de estos mecanismos. El gobierno chileno tiene experiencia en externalizar y en transferir fondos a agentes privados subsidiándolos de manera significativa, experiencia que se ha acrecentado en un contexto de aumento del gasto público en el área social. Crear condiciones favorables para el sector sin fines de lucro y la sociedad civil, supondría una prioridad política de estos en la agenda gubernamental, y una comprensión más clara de las funciones que le caben en el desarrollo social. Hasta el momento se ha concebido al sector sin fines de lucro principalmente como parte de un conjunto de agentes privados que cooperan con el ejercicio de la función estatal, a un menor costo. Esta situación comenzó a modificarse con la puesta en práctica del Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2001), plan que sin embargo perdió empuje a partir de la crisis de corrupción que afectó al gobierno en el 2003.

LAS NUEVAS INSTITUCIONES SOCIALES

Desde 1990 se han creado nuevas instituciones que se especializan en el área social, con innovadores programas que marcan la diferencia respecto a las áreas tradicionales enfatizadas por el anterior gobierno militar. Estas instituciones están definidas en función de grupos poblacionales considerados como vulnerables y para los cuales no se habían desarrollado programas y políticas. Con un enfoque multisectorial, estas instituciones fueron agrupadas bajo un nuevo ministerio creado para tal efecto, el Mideplan (la antigua Oficina de Planificación). En una primera etapa se constituyeron instituciones especializadas en

²⁵ Véase la propuesta en Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (1996: 232).

jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y grupos de extrema pobreza. Más tarde se crearon los servicios del adulto mayor y de la discapacidad²⁶.

El impacto general de las instituciones innovadoras ha sido relativamente bajo. No han tenido éxito en articularse eficazmente entre sí y con la política social tradicional, que sigue teniendo un enfoque sectorial a falta de una autoridad social de nivel ministerial, y por carecer de una integración institucional definida dentro del sector público²⁷. No obstante, estas instituciones innovadoras son las que introdujeron en la administración pública la preocupación por actores antes no considerados; la agenda gubernamental se amplió para incluir a estos nuevos actores como participantes activos. Quizás quien mayores logros ha obtenido en esta materia sea el Sernam (Servicio Nacional de la Mujer), que obtuvo el estatus de ministerio, y que está respaldado por el reconocimiento de la Convención por la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer y la aprobación gubernamental de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, con sus respectivos planes regionales, así como instancias de negociación de compromisos con otras agencias públicas. Paradójicamente, el Sernam carece de instrumentos de financiamiento para impulsar la agenda de la igualdad de oportunidades entre las organizaciones de la sociedad civil.

Estas nuevas instituciones son las que mantienen contactos más permanentes con las organizaciones civiles en sus respectivos sectores, y han constituido un sinnúmero de instancias de participación en distintos niveles de implementación de políticas. Sin embargo, el formato de proyectos de corta duración asignados por concurso reduce tal participación a una dimensión meramente instrumental (la obtención del proyecto), y no permite la construcción de una asociatividad de tipo más permanente. Las metas, plazos, modalidades y productos esperados de las instancias participativas se vuelven tecnocráticos o, peor aun, clientelistas, en la medida que se subordinan a la agenda de la institución. La multiplicación de instituciones especializadas, que convocan a la sociedad civil de una manera independiente, produce como efecto una asociatividad fragmentada y efímera, de modo que lo decisivo no es la creación de instancias, sino su diseño y modos de implementación (existe al respecto diversidad de experiencias)²⁸.

Todas estas instituciones han operado con el sistema de licitaciones y concursos de proyectos, destinados mayoritariamente a organizaciones no lucrativas, tanto a las compuestas

²⁶ La Agencia Chilena de Cooperación Internacional también se adscribió inicialmente a Mideplan hasta que fue transferida a la Cancillería.

²⁷ A fines de la década de 1990, el gobierno anunció el cierre de Mideplan, lo que hasta la fecha no ha ocurrido. También instituciones como el Instituto Nacional de la Juventud y la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena y la Agencia de Cooperación Internacional han atravesado profundas crisis internas.

²⁸ El enfoque territorial de las políticas, que permite la coordinación entre instituciones y actores de diversa naturaleza ubicados en un mismo territorio, es aún muy reciente en el país, aunque está avanzando de la mano del proceso de descentralización y fortalecimiento de actores regionales y locales. Fue ensayado por el Fosis a fines de la década de 1990, pero luego se discontinuó para dar prioridad a los programas de empleo de emergencia. Véase De la Maza (2005).

por equipos profesionales como a las asociaciones de base. Esto ha producido una multiplicación de fondos públicos para el financiamiento de pequeños proyectos a través de múltiples 'ventanillas de financiamiento'. Por su parte, también las organizaciones de la sociedad civil proporcionan una significativa cantidad de fondos que es complementaria al apoyo de los programas de gobierno, pues en la mayoría de casos dichos proyectos suponen una importante cuota de co-financiamiento por parte de las instituciones ejecutoras.

Desde el punto de vista del financiamiento, se puede decir que estas instituciones estatales han contribuido a la subsistencia de un conjunto de organizaciones sociales de diverso tipo, las cuales han estado a cargo, en un momento u otro, de la ejecución de los proyectos. Sin embargo, el sistema ha mostrado múltiples limitaciones para el desarrollo de una sociedad civil autónoma y con mayores capacidades: el bajo monto global comprometido, los continuos cambios en los términos y condiciones de los concursos, la corta duración de los proyectos, el carácter instrumental de la participación y la multiplicación de 'ventanillas'. En lo que se refiere a la filantropía, estos proyectos por lo general no la han considerado entre sus prioridades, salvo para exigir aportes comunitarios y contar con el trabajo voluntario como un componente no valorizado de los proyectos financiados²⁹.

La situación descrita permite pensar que también los programas focalizados pueden cumplir un papel en la estructuración de la asociatividad, especialmente en el nivel de los sectores pobres, dado que allí está concentrada la actividad gubernamental. Dichos programas constituyen de hecho estructuras de incentivos para los grupos pobres, y remarcan su relación con el gobierno en este 'último eslabón de la cadena' de las políticas públicas. Cifras del Informe de Desarrollo Humano del año 2000 dan cuenta de la existencia de más de ochenta mil asociaciones de diverso tipo en Chile (sin contar las de tipo religioso), y caracterizan dicha asociatividad como fragmentada, no vinculada a redes y con baja incidencia en el rumbo de las políticas públicas. En efecto, los programas sociales orientados a grupos prioritarios, así como otras agencias gubernamentales «como Chiledeportes y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap)», inciden de hecho en la asociatividad de los grupos pobres, pero lo hacen de un modo que no fortalece su sostenibilidad y desarrollo de mayores capacidades. Si se considera que en términos presupuestales este es el sector que más ha crecido durante la década de 1990, y que su relación con los grupos populares es

²⁹ «En los fondos concursables para proyectos e iniciativas sociales, el énfasis está en el apoyo a la labor estatal, antes que en el financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil ... se debe promover una nueva cultura de gestión de los fondos y programas gubernamentales centrada en la creación de alianzas estratégicas entre actores públicos y privados, con el fin de ampliar la cobertura y calidad del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil». Consejo Ciudadano: Informe Final, p. 32. Otro autor agrega: «El problema central en los Fondos de Inversión es su forma unilateral de relacionarse con la sociedad civil, centrada en el financiamiento de proyectos, con lo que se descuida otras formas de relación mutuamente beneficiosas ... Una concepción más amplia debería cubrir funciones de determinación, producción y financiamiento de iniciativas en asociación con las organizaciones sociales» (Salamanca 2002: 273).

directa, se comprende que, a pesar de las limitaciones de diseño institucional, su contribución al desarrollo de la sociedad civil podría ser diferente.

Un caso especial es el del cuidado medioambiental. En Chile esta es un área de acción completamente nueva, con instituciones de un relativo perfil bajo (la Comisión Nacional de Medio Ambiente, Conama), que enfrentan una fuerte presión de parte de los intereses del gran empresariado. Frente a los grandes conflictos medioambientales (centrales hidroeléctricas, megaproyectos productivos), el Estado ha jugado un papel subordinado. Aun así, se ha establecido un mecanismo institucional de participación, vinculándolo a los estudios de impacto ambiental que las empresas deben presentar para desarrollar sus proyectos. Esta experiencia ha servido de base para el proyecto de Ley de Bases de la Participación. Un factor clave ha sido la constante y bien organizada actividad del movimiento ambientalista de la sociedad civil chilena, que involucra a varias redes y organizaciones y que continúa teniendo vínculos y apoyo financiero internacional³⁰.

En materia de financiamiento, Conama ha utilizado el mecanismo usual del concurso de pequeños proyectos para organizaciones de base, de bajo impacto y alta dispersión. Sin embargo, el Fondo de las Américas, establecido en 1995, fue costeado gracias a la conversión de la deuda bilateral de Chile con los Estados Unidos y dedicado a la temática ambiental. Este fondo fue destinado íntegramente a organismos no gubernamentales sin fines de lucro y fue administrado por un consejo mixto elegido entre los ejecutores no gubernamentales y designados por el gobierno (con mayoría de los primeros). El fondo era una modalidad concreta de transferencia de recursos públicos para la gestión autónoma de organizaciones civiles, y que ha producido una interesante movilización de recursos adicionales. Ha servido de inspiración a la propuesta de Fondo Mixto para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil. No obstante, una vez que los fondos disponibles se agotaron, el gobierno chileno dejó de apoyar un segundo acuerdo de reconversión de la deuda o de destinar otros recursos para continuar con el Fondo de las Américas, el cual dejó de funcionar en el 2004.

LAS POLÍTICAS REFERIDAS A LA SOCIEDAD CIVIL

En esta sección abordamos las políticas y programas gubernamentales que se refieren específicamente a la relación del gobierno con la sociedad civil como un objetivo de la acción del gobierno. Este ha desarrollado instancias y definiciones relevantes sobre el tema, las cuales han ido evolucionando a lo largo del período.

³⁰ Ello se ha «reforzado por un estilo de gestión pública que ha buscado crear y ampliar espacios, como el Consejo de Desarrollo Sustentable, elegido democráticamente. Otros modelos interesantes de incorporación ciudadana en las instancias directivas de organismos públicos han sido desvirtuados por motivos políticos, como es el caso de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena y el Directorio de Televisión Nacional». Consejo Ciudadano: Informe Final, p. 16.

La década de 1990

Entre 1990 y 1993 se logró la política de ‘acuerdos sociales’, principalmente entre las grandes empresas y el movimiento sindical, alrededor de asuntos como el salario mínimo. Aun más importante, la política sirvió para confirmar el valor político de la negociación y la concertación por encima del conflicto sindical. Dichos acuerdos permitieron que el movimiento sindical postergara sus demandas específicas en función de la gobernabilidad política, a cambio de algunas concesiones en cuanto a salarios, despidos e indemnizaciones. Sin embargo, no modificó realmente el Código del Trabajo promulgado por la dictadura, causante de una «gran desregulación de las actividades laborales; una disminución del carácter protector del derecho al trabajo; una pérdida de poder de las organizaciones sindicales y una reducción del ámbito de las negociaciones colectivas» (Ruiz Tagle 1993)³¹. En la práctica, su compromiso con el proceso político limitó su autonomía y distanció a la dirigencia de las bases sindicales.

En el caso de las organizaciones populares urbanas, la década se inició con la democratización de las juntas de vecinos, una forma de organización territorial que se desarrolló durante la intervención militar. Alrededor de este objetivo se produjo una importante movilización, similar a la que se había logrado en la década de 1980, pero no vinculada a la amplia y diversa trama de organizaciones sociales desarrolladas durante ese período. A pesar de que hasta hoy subsiste un conglomerado de organizaciones vecinales (y uniones comunales de juntas de vecinos), la existencia orgánica de estas juntas vecinales empezó a decaer significativamente en la década de 1990. En 1996 se dictó una nueva ley con la intención de regularlas, pero en realidad las debilitó al permitir la formación de varias juntas por cada unidad vecinal y al no abordar el tema del financiamiento y los espacios de participación³². Institucionalmente, el gobierno constituyó la División de Organizaciones Sociales, en el Ministerio conocido como Secretaría General de Gobierno, como el vínculo con las organizaciones sociales territoriales.

Otra medida importante entre las iniciativas explícitas orientadas a la sociedad civil estuvo constituida por la conformación de una oficina de enlace entre el gobierno y las ONG, dependiente de la división social de Mideplan. Esta oficina coordinó un comité consultivo ONG-gobierno presidido por el Ministro y conformado por dirigentes de diversas redes, instituciones específicas, fundaciones ligadas a partidos políticos y otras ‘personalidades’³³. Durante este período se fundó la Asociación Chilena de Organismos

³¹ Hemos mostrado en otro trabajo que la afiliación sindical creció entre 1988 y 1992, para luego caer sostenidamente durante el decenio siguiente. También los sindicatos son cada vez más pequeños, la negociación colectiva menos frecuente y el receso sindical extendido. Ver De la Maza (1999).

³² Para mayor información, véase De la Maza (1999).

No Gubernamentales, Acción, que agrupaba a más de un centenar de ONG ligadas a la promoción del desarrollo. Durante los primeros años, el debate se centró alrededor de las orientaciones de los nacientes programas gubernamentales y se logró la promulgación de un «Estatuto Tipo para ONG». Este estatuto permite contar con un formato preaprobado que simplifica –ahorrando tiempo y dinero– la constitución jurídica de estas entidades como Corporaciones Sin Fines de Lucro. Esto no había sido posible durante la dictadura, pues se requería la aprobación del propio Presidente de la República. El estatuto no modifica el fondo del problema –el mismo que se deriva de la normatividad contenida en el Código Civil chileno del siglo XIX–, aunque sí facilita su operación. Otras propuestas más amplias de las ONG no fueron acogidas³⁴.

De 1994 en adelante, el énfasis del segundo gobierno de la Concertación estuvo en la puesta en marcha de un programa nacional e intersectorial que involucraba a la sociedad civil, y que apuntaba a la superación de la pobreza. Se constituyó un comité interministerial social y se convocó a personas representantes de los diversos sectores de la sociedad civil para conformar el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP)³⁵. Formaron parte del Consejo dirigentes empresariales, religiosos, ONG, instituciones filantrópicas y otros, y se conformaron filiales regionales y provinciales en 15 puntos del país. Sin embargo, dos años después se reformuló el Programa de Superación de la Pobreza; y, como consecuencia de ello, la acción del CNSP produjo conflictos, internamente con los representantes del gran empresariado, y externamente con los responsables del Comité Interministerial Social de ese entonces, quienes posteriormente fueron reemplazados³⁶.

A partir de 1996, el Mideplan nuevamente se encargó de definir una política para el sector sin fines lucro, principalmente en cuanto a su participación en «el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales» (Mideplan 1998). Estos planteamientos fueron debatidos en una nueva instancia denominada Comité Consultivo de Políticas Sociales y en eventos regionales, y fueron aprobados por el Comité de Ministros Sociales. Como resultado de este proceso, en 1999 se publicó el Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y de las Organizaciones Privadas sin Fines de Lucro y con Fines Públicos. Sin embargo, el plan nunca fue implementado, debido a que el gobierno estaba llegando a su término y las nuevas autoridades cambiarían una

³³ Todos los gobiernos de Concertación han recurrido al establecimiento de consejos y comisiones de naturaleza consultiva, invitando a sus miembros a título personal (y no institucional), y reuniendo representaciones de una muy amplia y diversa naturaleza. Este hecho ha perjudicado muy fuertemente la formación de consensos entre los miembros de dichas comisiones.

³⁴ Véase Acción (1994).

³⁵ Véase el contenido del decreto presidencial de creación del Consejo, en CNSP (1996: 7).

³⁶ El CNSP dejó de funcionar como tal, y su Comité Técnico se desactivó junto con gran parte de las filiales regionales. Dadas las nuevas circunstancias, se constituyó la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FNSP), que subsiste y administra algunos programas con fondos públicos. Para más detalles, ver Raczynski y Serrano (2003: 355 y ss.).

vez más las orientaciones gubernamentales.

Después del año 2000

Durante la campaña presidencial del presidente Ricardo Lagos, se firmó un acuerdo con personas vinculadas al mundo de las ONG en un intento por innovar las políticas públicas para favorecer el reconocimiento y apoyo público a las organizaciones de la sociedad civil, modificando los marcos legales para estas. La orientación seguida por el gobierno de Ricardo Lagos (en el cargo hasta el 2006) se basó en el diagnóstico del debilitamiento de la participación ciudadana, considerada como la 'empresa inacabada' de la transición, vale decir, como un componente rezagado del proceso democrático. Las motivaciones de una política como esta no tuvieron en cuenta de manera crítica las características del proceso económico y político, sino que le adicionaron una política pública específica que hasta ese momento no había existido.

Los instrumentos utilizados han sido principalmente tres: la convocatoria al Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, la publicación del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, y la elaboración de un Proyecto de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. El Consejo Ciudadano convocó a personas representativas de ONG, instituciones filantrópicas y asistenciales, dirigentes de agrupaciones de organizaciones vecinales, fundaciones empresariales, centros de estudio y fundaciones ligadas a los partidos políticos. En diciembre del 2000 emitió un Informe de su trabajo donde presentó propuestas para cuatro áreas: marco legal, financiamiento, voluntariado y políticas públicas. En marzo del 2001, el gobierno recogió en gran medida estas propuestas en el Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. El plan fue implementado a través de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, que aportó recursos para el fomento del voluntariado, la difusión pública y la realización de estudios en materias legales. Simultáneamente se promulgó el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, que establece los compromisos de 16 ministerios para favorecer la participación ciudadana en sus políticas y programas. Se encargó al Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segegob) el seguimiento al cumplimiento de dichos compromisos. En enero del 2003 se publicó el primer balance del cumplimiento del Instructivo.

Como una medida complementaria, en el 2002 se estableció el Fondo Mixto para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil como un instrumento que buscaba organizar los fondos públicos puestos a disposición de estas organizaciones, a la vez que promovía la construcción de capacidades y el fortalecimiento institucional. Este fondo, diseñado para atraer otras contribuciones públicas y privadas, acoge parcialmente la propuesta de 1996 del CNSP con respecto a la recaudación de los distintos fondos públicos dispersos que son transferidos a organizaciones civiles para su propio desarrollo. Se inició con un monto bastante reducido, centrado principalmente en el desarrollo de capacida-

des³⁷. El desarrollo de esta política, particularmente en el primer período, ha contado con el apoyo de instancias consultivas con participación no gubernamental en cada uno de sus componentes y ha asegurado una forma de gestión marcada por la transparencia. A su vez, la Segegob ha mantenido diálogos permanentes tanto con redes de ONG, como con los representantes de las agrupaciones nacionales de organizaciones vecinales.

La elaboración de la Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que se había iniciado en el gobierno anterior, continuó durante el gobierno de Lagos a cargo de la División de Modernización del Estado, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Secpres). En un principio, esta propuesta contemplaba la participación ciudadana en el nivel de toma de decisiones, así como en los niveles informativo y consultivo-propositivo, y abarcaba los ámbitos de gobierno central, descentralizado, regional y local. Finalmente, la propuesta fue limitada solo al nivel central de la política pública, proponiendo niveles e instrumentos que no impliquen otras reformas legales, y estableciendo «la obligatoriedad de regular y cumplir en toda la gestión pública, en los niveles informativo y consultivo-propositivo», excluyendo la participación en el nivel de toma de decisiones. Incorpora también la participación de los funcionarios en la gestión de las instituciones, y contiene un mecanismo de defensa y protección de los derechos e intereses de la sociedad civil en materia de participación ciudadana a cargo del Defensor del Ciudadano (Secpres 2002: 5). Con el inicio del gobierno de Michelle Bachelet en el 2006, el Ejecutivo envió una modificación al proyecto de ley, con el fin de introducir instancias de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los diferentes niveles de la administración, manteniendo sin embargo su carácter consultivo.

CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA REFERIDA A LAS DONACIONES PRIVADAS

A lo largo del 2003, el gobierno de Lagos enfrentó severas acusaciones de corrupción pública, incluido el uso de fondos públicos para realizar campañas políticas. Esto condujo a negociaciones entre el gobierno y la oposición que tuvieron como resultado una expeditiva aprobación (la norma fue calificada como de 'extrema urgencia') de una ley que permitía las franquicias tributarias para empresas que donaran fondos para campañas políticas, además de garantizar el anonimato del donante. La norma también extendía la franquicia tributaria a las donaciones privadas en los campos de pobreza y discapacidad. Estas dos áreas fueron añadidas a las ya existentes de educación, cultura, y deportes. Se estipulaba un límite máximo autorizado y también un fondo mixto en el cual 30% de toda donación

³⁷ Esta iniciativa ha enfrentado a las visiones más 'restringidas' de fomento a las organizaciones con las visiones más 'amplias' de rediseño de las políticas públicas y de modos de relación entre el gobierno y la sociedad civil. Véase la propuesta del Fondo de Financiamiento Mixto y los comentarios de organizaciones civiles en www.participacionciudadana.cl.

debe ser depositado. Este fondo, administrado por representantes del gobierno y de la sociedad civil, tiene la intención de proporcionar recursos a instituciones que no pueden conseguirlos de donaciones privadas; en otras palabras, su objetivo es la redistribución parcial de donaciones privadas sujetas a franquicia tributaria, lo que en el pasado mostró una marcada tendencia a concentrarse en un pequeño número de beneficiarios. Además, la ley dispone un registro de instituciones consideradas como de 'interés público' que también pueden beneficiarse de estos fondos.

La ley vigente ha levantado una serie de objeciones de parte de diversos sectores de la sociedad civil. Las redes de ONG se oponen a ser incluidas en una ley diseñada básicamente con fines de financiamiento político, a mantener restricciones sobre temas considerados como arbitrarios para obtener donaciones sujetas a privilegios (los temas ni siquiera son consistentes con las prioridades del gobierno), y al hecho de que la franquicia tributaria no se extienda a individuos, sino que se restrinja a empresas que pagan un impuesto de segunda categoría. A su vez, las fundaciones filantrópicas de mayor visibilidad pública han participado a la fuerza en el establecimiento del Fondo Mixto, puesto que extraen parte de los fondos donados, y también se oponen a los límites máximos establecidos, a los mayores controles y multas por el uso indebido de las donaciones, y a la restricción de donaciones a empresas. Las fundaciones también sostienen que el efecto práctico de la ley ha sido una drástica disminución en las donaciones, especialmente aquellas destinadas a actividades culturales, sumándose esto a la reticencia de las empresas a hacer donaciones. Las empresas, junto con los miembros del Congreso pertenecientes a la oposición de derecha, han estado teniendo conversaciones formales con el fin de enmendar la ley.

A pesar de que no existe un marco legal favorable, las grandes empresas recientemente han empezado a mostrar interés en la así llamada 'responsabilidad social empresarial'. Los mayores esfuerzos en este sentido provienen de empresas que funcionan en Chile pero que tienen sus casas matrices en el extranjero, y que operan en varios países rigiéndose por sus políticas empresariales. Acatando los acuerdos comerciales con la Unión Europea, esta tendencia también ha sido acogida por las empresas chilenas que exportan a Europa. La manera de proceder por lo general asume la forma de una fundación vinculada directamente a la empresa, que toma medidas relacionadas con su propia organización o, en caso contrario, con los barrios o poblados cercanos a las instalaciones de la empresa. Algunas de las fábricas que han tenido dificultades serias con el público han hecho diferentes esfuerzos de este tipo para mejorar su imagen pública³⁸.

³⁸ A partir del 2005, el discurso de responsabilidad social empresarial ha sido asumido oficialmente por las organizaciones gremiales del gran empresariado, lo cual se asocia a las exigencias que se establecen desde la OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) para la incorporación de Chile a esa organización.

Pocas fundaciones de este tipo, sin embargo, han sido establecidas para realizar donaciones a ONG y otras organizaciones, como es frecuente en el hemisferio norte. La Fundación Minera Escondida y la Fundación Carmen Goudie se cuentan entre las pocas que hacen este tipo de donaciones. Dos donaciones importantes que contribuyeron a financiar proyectos no gubernamentales fueron la Fundación San José de La Dehesa, organizada por una congregación religiosa para emprender proyectos de vivienda, y la Fundación Andes en varias otras áreas. Los recursos de ambas instituciones se han agotado y sus actividades han finalizado.

A pesar de la naturaleza descoordinada de sus políticas sectoriales, el gobierno chileno ha desarrollado acciones específicas y permanentes para establecer la interlocución por lo menos con una fracción de la sociedad civil. Estas acciones no han tenido continuidad en sus objetivos ni en sus referentes institucionales, pasando del área social «contra la pobreza» (Mideplan) al área política (Segegob). Estas acciones también se encuentran desvinculadas de aquellas que se realizan en relación con las organizaciones sindicales y las empresas, conceptualizadas como ‘concertación social’, localizadas institucionalmente como parte del Ministerio del Trabajo, y no han tenido incidencia sobre la definición del presupuesto del sector público. En el 2000, el fortalecimiento de la sociedad civil se convirtió en un objetivo transversal de las políticas públicas, incluyendo principalmente a las ONG, a instituciones filantrópicas, organizaciones vecinales y centros vinculados a partidos políticos. La aplicación de esta política recibió apoyo financiero y político del Banco Interamericano de Desarrollo, bajo la forma de programas para el desarrollo de la sociedad civil e iniciativas orientadas a incrementar la participación de la sociedad civil en las políticas públicas.

El apoyo fiscal a las donaciones a través de las exoneraciones y franquicias tributarias no ha sido consistente con las prioridades del gobierno en los sectores empobrecidos, y se han hecho avances fragmentados sobre la base de la normatividad referida a temas específicos. La reciente ley sobre donaciones, diseñada para ampliar el rango de la franquicia a través de la sistematización y la unificación de legislaciones previas, estuvo supeditada a una ley de donaciones con propósitos políticos y ha concitado una considerable crítica, lo que abre la expectativa de una pronta modificación.

Si bien es muy pronto para evaluar las políticas orientadas al fortalecimiento de la participación ciudadana, se puede observar que la rama Ejecutiva del gobierno chileno está avanzando en varios sectores, en lo que se refiere a la incorporación de mecanismos de participación ciudadana, expresada bajo la forma de compromisos institucionales materializados en un proyecto de ley. Esto último tiene continuidad con el esfuerzo previo de modernización de la administración pública; al respecto, el mayor progreso hasta la fecha ha sido la mayor disponibilidad de información, la simplificación de los procedimientos y la facilidad en el acceso a los servicios públicos; todo lo cual se conceptualiza como un mejor servicio

al cliente / usuario. La consistencia política en general está todavía por verse, en términos de la extensión a la sociedad civil, la institucionalización de la participación, el impacto sobre las políticas sectoriales y los mecanismos concretos de fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de la filantropía.

CONCLUSIONES

No es posible pensar en crear entornos institucionales favorables para la filantropía y la sociedad civil sin referirse a las severas limitaciones estructurales que las afectan. En sociedades marcadas por la inequidad, como la latinoamericana y la chilena en particular, la reproducción de brechas socioeconómicas representa una barrera especialmente relevante para el cambio social. Otro gran problema estriba en las implicancias sociales y culturales del modelo económico neoliberal predominante, que profundiza la fragmentación social y debilita el vínculo solidario entre las personas, incluso donde este modelo está teniendo resultados positivos en cuanto a crecimiento económico, como en el caso chileno. Las funciones de coordinación del Estado, así como su capacidad para garantizar la vigencia universal de ciertos derechos básicos se ven desafiadas por este contexto, lo que obliga a desarrollar nuevos enfoques de política pública.

En Chile, así como en gran parte de la región, se ha puesto énfasis en la necesidad de modificar los marcos legislativo y tributario. No obstante, es posible también utilizar otros instrumentos de política pública con la misma finalidad. Luego de las severas reducciones del Estado, la activación y el fortalecimiento de la política pública pueden verse como un requisito previo, que se suma a los necesarios cambios requeridos en la legislación y el marco tributario. Esos cambios, por otra parte, no pueden ser planteados solamente como estímulo a la filantropía y la sociedad civil en general, ya que ello puede perfectamente contribuir a la reproducción de las desigualdades. Por ejemplo, en Chile, la promoción de las donaciones privadas para la educación evidencia que un mecanismo como este puede ser efectivo para movilizar recursos, pero tener resultados contrapuestos desde el punto de vista de los requerimientos de la equidad y el cambio social. Algo similar ocurre con el traspaso de programas sociales a manos privadas por la vía de la externalización si no se construyen marcos institucionales adecuados para ello.

La política social chilena muestra interesantes resultados en cuanto a su capacidad de innovar en programas focalizados, aumentar los recursos disponibles y transitar de una estrategia paliativa a una de inversión social. Esta activación de las políticas públicas, sin embargo, ve limitados sus efectos por la excesiva sectorización y desarticulación del propio sector público y por una relación excesivamente instrumental con la sociedad civil. La promoción de la filantropía y la sociedad civil son objetivos sustantivos que deben formar parte integral de la política, desde su diseño hasta su implementación y evaluación. Es

relevante el establecimiento de mecanismos de participación institucional estables y legitimados, así como garantizar la continuidad de las políticas y la evaluación de sus resultados en esta área. La potencialidad de la política pública no se agota en el desarrollo programático o en el incremento de recursos disponibles; incluye de modo fundamental el marco institucional en el que esta se desenvuelve.

Las iniciativas de política pueden materializar las posibilidades que otorga el marco legal y tributario. A modo de ejemplo, en la promoción de las capacidades laborales utilizando la franquicia tributaria y en la promoción de la asociatividad empresarial, el gobierno chileno ha articulado consistentemente ambos aspectos. Sin embargo, no lo ha hecho para el objetivo de promoción de la sociedad civil, la que hasta ahora ha sido considerada principalmente como un ejecutor de programas externalizados. El caso de las políticas de infancia se ha desarrollado de un modo positivo: el marco legal fue reformado para asegurar que los derechos de los niños estén garantizados, en consonancia con la legislación internacional, asumiendo así la responsabilidad intransferible del gobierno. Al mismo tiempo, se formularon políticas que favorecen la permanente participación de las organizaciones de la sociedad civil en acciones dentro de ese marco normativo. La externalización de funciones en esta área está respaldada por mecanismos de financiamiento, sostenibles pero insuficientes, mientras que el sector no gubernamental tiene vínculos nacionales e internacionales que favorecen esta potencialidad.

No obstante, los enfoques de política no han sido coherentes. Las dos grandes reformas sociales de comienzos del 2000, el Sistema de Protección Chile Solidario y la reforma de la salud, volvieron a introducir un enfoque de derechos en la política pública, focalizados en el primer caso y universales en el segundo. A pesar de ello, no consideraron un rol para la sociedad civil ni han desarrollado instancias de participación efectiva.

La reforma legal puede constituir un camino relativamente largo y difícil de recorrer, pues debe modificar cuerpos legales muy consolidados o fundamentales y no necesariamente cuenta con los consensos políticos favorables en la medida que involucra cesión de poderes. Lo mismo ocurre con el marco tributario que enfrenta una razonable oposición desde los responsables de las finanzas públicas, puesto que la ampliación de las franquicias tributarias no puede involucrar exoneraciones fiscales. La ley referida a las donaciones fue finalmente aprobada luego de una considerable presión política, e incluso entonces las organizaciones de la sociedad civil consideraron que la norma era insuficiente y su diseño deficiente, por lo que actualmente se discute su reformulación.

La utilización de políticas públicas activas puede comenzar aun antes de que sean implementadas tales reformas legales, y esto puede servir para promover las propias reformas. Es posible inducir reinterpretaciones de las normas y procedimientos, modificaciones administrativas (como en el caso del Estatuto Tipo para ONG), modificaciones institucionales

(las nuevas instituciones de política social, el papel de la Segegob) e introducirse elementos externos (crédito del BID). La potencialidad de estos cambios dependerá de su inserción en una estrategia que no renuncie a la modificación institucional más permanente.

Un entorno favorable no está constituido tan solo por una política o programa específico de 'promoción de la sociedad civil', por importante que esta sea. La coherencia de toda la estrategia de las políticas públicas constituye la esencia, porque allí está en juego la capacidad del gobierno de impactar sobre las tendencias globales de la sociedad. En Chile, el aumento constante de los presupuestos para las políticas sectoriales (especialmente la atención a la salud y la educación) multiplicó los vínculos entre la sociedad civil y el gobierno en áreas de interés general. Una 'política de fortalecimiento de la sociedad civil' debe garantizar que se otorgue prioridad a estas áreas, o correr el riesgo de perder relevancia. Es necesario sincronizar los distintos aspectos de la política para estructurar un entorno favorable. Una política consistente también tendría que incidir en los vínculos entre los programas focalizados y los grupos pobres y excluidos de la sociedad. Un gobierno que concentra sus recursos en el área social y los focaliza hacia sectores pobres, requiere 'leer' las consecuencias de su accionar en la conformación de la asociatividad en el nivel popular, la cual no depende únicamente de las 'motivaciones' o la 'cultura política' de los pobres. Lo mismo puede decirse acerca de la promoción de la filantropía privada en dichos temas. Hasta ahora los incentivos no han estado destinados a privilegiar los sectores pobres y excluidos. Por el contrario, algunos de ellos han reforzado las desigualdades así como la concentración de recursos.

A lo largo del continente, la actual tendencia a externalizar servicios y a ejecutar programas con actores privados no es suficiente para el surgimiento de una filantropía al servicio del cambio social y para el fortalecimiento de la sociedad civil. Para evitar caer en la desprotección social y la exclusión, la externalización debe estar precedida por el establecimiento de marcos normativos ampliamente consensuados y por sistemas eficaces de regulación y de responsabilidad de rendir cuentas. Resulta particularmente importante fortalecer como componente de la sociedad civil al sector sin fines de lucro que brinda servicios. Estos organismos tienen requerimientos diferentes de aquellos de las empresas o consultoras privadas que actúan en el área social, y el tratamiento igualitario favorece a estas últimas. También es necesario distinguir entre organismos conformados sobre la base de afiliados (como las instituciones de base) y organizaciones especializadas en la provisión de servicios profesionales. De hecho, el gobierno chileno ha aplicado con éxito sus políticas para fomentar otras áreas de la actividad económica y social, pero el sector empresarial ha limitado este accionar, incluso en el área social. Estrategias diseñadas para promover la asociatividad empresarial o el subsidio a actividades productivas podrían aplicarse con éxito al sector sin fines de lucro y la sociedad civil.

Entre los mecanismos de transferencia de recursos para la ejecución privada de programas es necesario distinguir entre aquellos que ayudan al fortalecimiento y sostenibilidad de las organizaciones civiles, y aquellos cuyo énfasis está en estimular la competencia entre organismos para obtener menores costos de operación. En algunas áreas las subvenciones y subsidios han sido complementados con fondos privados, movilizados por instituciones no lucrativas sólidas y comprometidas que amplían el área de servicios sobre la que actúan. Si bien las licitaciones y los concursos de proyectos también movilizan recursos privados, carecen de sostenibilidad y parecen tener un impacto institucional más bien negativo sobre el perfil de las organizaciones de la sociedad civil. La experiencia pionera del Fondo de las Américas muestra que ciertas modalidades de financiamiento pueden ampliarse hacia fondos de administración mixta, pero el gobierno chileno lo ha discontinuado. No se ha explorado el área de co-decisión de marcos presupuestarios y transferencias en función de resultados.

El actual marco internacional que consagra derechos económicos y sociales y estipula condiciones de cumplimiento para los estados, puede ser un factor coadyuvante de apoyo a la sociedad civil, tanto a través del establecimiento de estándares y de la movilización de recursos de cooperación, como asegurando más y mejores mecanismos para la participación de la sociedad civil en los programas y políticas sociales. Las redes no gubernamentales internacionales también operan como un importante factor de presión frente a los organismos de financiamiento y de política, aumentando la capacidad de influir en sectores de la sociedad civil. Las innovaciones en la política pública chilena referidas al medioambiente y la infancia, por ejemplo, son evidencia de lo antes mencionado.

Es necesario investigar de modo más acucioso y profundo el tipo de impactos que determinadas orientaciones de política pública están teniendo sobre la filantropía y la sociedad civil. Las opciones de política que se toman normalmente involucran ventajas y desventajas entre actores, prioridades, etc. La investigación debe orientarse no tanto a registrar o identificar la legislación, los mecanismos tributarios o los programas y fondos implementados, sino a identificar las consecuencias específicas que cada uno de ellos está teniendo sobre el desarrollo de la sociedad civil y la filantropía, aspecto sobre el cual aún hay poca evidencia. La tendencia descentralizadora que se verifica actualmente demuestra que las iniciativas no deben considerarse únicamente desde el punto de vista del gobierno central, sino que debe tenerse también en cuenta el conjunto de experiencias locales y regionales, así como los marcos reguladores a través de los cuales los cambios innovadores se están dando en el vínculo entre la institucionalidad pública, la filantropía y la sociedad civil en los niveles local y regional.

BIBLIOGRAFÍA

- Acción (1994). «Preocupaciones inmediatas de las ONG en su relación con el Estado», en *Cooperación al Desarrollo* n° 12. Santiago de Chile.
- Arraigada, Genaro (2003a). «Chile: el más pequeño Estado entre las 'Economías Libres'». Informe n° 284. En www.asuntospublicos.cl
- (2003b). «La actual crisis política». Informe 286, enero. En www.asuntospublicos.cl
- Bothwell, Robert O. (1998). «Indicators of a Healthy Civil Society», en Burbidge, John (ed.). *Beyond Prince and Merchant. Citizen Participation and the Rise of Civil Society*. Nueva York: Pact.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) (1996). «La pobreza en Chile: un desafío de equidad e integración social». Santiago de Chile.
- Corporación Opción (1998). *Cambio de Mirada* n° 1. Santiago de Chile.
- Dagnino, Evelina (2003). «On Confluences and Contradictions». Ponencia presentada a LASA .
- De la Maza, Gonzalo (2005). *Tan lejos tan cerca. Sociedad civil y políticas públicas en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- (2003a). «Hacia la glocalización», en Alvayay, R. y J. Salinas (eds.). *Iniciativas locales ciudadanas hacia un Chile democrático*. Santiago de Chile.
- (2003b). «Más pero no mejor. El problema de la calidad de vida», en Muñoz, O. y C. Stefoni (eds.). *El período del Presidente Frei Ruiz Tagle*. Santiago de Chile. Pp. 299–332.
- (1999). «Los movimientos sociales en la democratización de Chile», en Drake, P. e I. Jaksic (comp.). *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: Arcis-Lom.
- Garretón, M.A. (2000). *La sociedad que vivi(re)mos*. Santiago de Chile.
- Garretón, M.A. y G. Cumsille (2002). «Las percepciones de la desigualdad en Chile», en *Proposiciones*, n° 34. Santiago de Chile.

- Meller, Patricio (1999). «Pobreza y distribución del ingreso en Chile (década de los noventa)», en Drake, P. e I. Jaksic (comp.). *El modelo chileno. democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile.
- Mideplan (1998). «Bases de una política de Estado para el tercer sector». Santiago de Chile.
- PNUD (1998). *Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile.
- Raczynski, D y C. Serrano (2003). «Viejos nuevos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile», en Muñoz, O. y C. Stefoni (eds.). *El período del Presidente Frei Ruiz Tagle*. Santiago de Chile.
- República de Chile (2000). *Informe nacional de seguimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*. Copenhague 1995. Santiago de Chile: Mideplan.
- Ruiz Tagle, Jaime (1993). «Desafíos del sindicalismo chileno frente a la flexibilización del mercado del trabajo», en *Revista de Economía y Trabajo* n° 1. Santiago de Chile.
- Salamanca, F. (2002). «Nuevas formas de co-provisión entre Estado y sociedad civil», en *Proposiciones* n° 34. Santiago de Chile.
- Sanborn, Cynthia (2002). «From Charity to Solidarity? Giving and Volunteering in the Americas», en *ReVista, Harvard Review on Latin America*. Primavera.
- Sanhueza, Claudia (s.f.). «El copago en las políticas sociales». Documento no publicado.
- Secpres (2002). «Proyecto de reforma y modernización del Estado. Propuesta de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública». Santiago de Chile. Enero. En www.participacionciudadana.cl.
- Skewes, J.C. (2002). «El diseño espacial de los campamentos y su desmantelamiento por las políticas de vivienda», en *Proposiciones* n° 34. Santiago de Chile. Pp. 233-245.
- Valdés, Alejandra (2002). «Resumen del diagnóstico. La participación social y ciudadanía en Salud», Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile. Informe preliminar. Octubre.

LA AUTORREGULACIÓN Y LA LEGITIMIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL: IDEAS PARA LA ACCIÓN

Rodrigo Villar

«¿Y a las ONG, quién las ronda?», se pregunta un diario colombiano¹. Poco tiempo después, el semanario de mayor circulación de Colombia publicó un artículo central titulado, «Las ONG: ¿héroes o villanos?»². Estos titulares reflejan la intensificación del escrutinio público sobre las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) –incluidas las fundaciones privadas, las ONG profesionales y las organizaciones de base– que se está desarrollando en América Latina. Con este escrutinio, la aceptación acrítica de las virtudes de las OSC podría ser cosa del pasado. La amplia variedad de contribuciones hechas por los donantes y activistas de la sociedad civil para la resolución de los crecientes problemas de pobreza, exclusión social y destrucción medioambiental, continúa siendo reconocida. Sin embargo, conforme estas organizaciones crecen en número, visibilidad e influencia en la arena pública, su papel y legitimidad vienen siendo examinados de manera más cercana y realista. Cada vez más, a este sector se le pide que rinda cuentas de sus resultados, de su responsabilidad política y de su transparencia pública. Esta demanda actual de ‘responsabilidad’ plantea un gran reto a las OSC, pero también puede constituir una gran oportunidad para redefinir el futuro y la identidad del sector así como para ampliar su legitimidad.

El desarrollo de mecanismos de autorregulación y la promoción de OSC más transparentes y responsables podría contribuir a reforzar su legitimidad. Esto, a su vez, crearía un entorno de funcionamiento más favorable, ampliando el apoyo para estas organizaciones. Diversas voces influyentes han comenzado a manifestarse sobre estos temas. Por ejemplo, en enero del 2003, Alberto Núñez, Vicepresidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), dirigió una carta abierta al presidente Fox a través de la revista de esta Confederación, proponiéndole «creer y apoyar, con verdadera voluntad política, las instituciones serias, representativas de la sociedad civil»..., y agrega: «pero eso sí, exigiéndoles transparencia y rendición de cuentas, y no sólo en lo económico, sino yendo mucho más allá, en sus órganos de gobierno, en sus códigos de ética y de valores, y, muy importan-

¹ *El País*. «Y a las ONG ¿quién las ronda?», 10 de octubre de 2002.

² *Semana*. «Las ONG: ¿héroes o villanos?», 18 de noviembre de 2002.

te, en la medición de los logros obtenidos en la utilización de los recursos destinados a cumplir su misión» (Núñez 2003).

Siguiendo esta tendencia de promoción de la transparencia y la responsabilidad pública, Susan Beresford, presidenta de la Fundación Ford, hizo un importante llamado al establecimiento de estándares éticos y profesionales en el campo de la filantropía. En noviembre del 2002, durante la primera reunión de la asociación de las fundaciones latinoamericanas, en São Paulo, puso énfasis en que el propio sector debía llevar a cabo esta tarea, antes que esperar que fuera impuesta de manera externa por regulaciones del Estado. «Si la gente de nuestra profesión no hace nada para establecer prácticas éticas, los reguladores del gobierno fuera de la profesión lo harán por nosotros, y podrían imponer más normas y una mayor rigidez de lo que necesitamos y deseamos» (2002: 3).

La confianza pública de la que gozan las OSC no se puede dar por sentada; y la opción de una mayor regulación del gobierno hacia las OSC, si la confianza decae, no es algo automático. Sin embargo, como se ha señalado antes, el desarrollo de mecanismos colectivos de autorregulación puede jugar un papel clave en la creación de un entorno propicio para estas organizaciones, en el que prevalezcan la legitimidad y la confianza pública, lo cual, al mismo tiempo, contribuirá a limitar la excesiva regulación de parte del gobierno.

Ciertas asociaciones paraguas y algunas redes en América Latina han venido desarrollando estos mecanismos de autorregulación. No obstante, en la región, el conocimiento sistematizado y compartido sobre este tema es limitado, y las estrategias de autorregulación aún no han sido evaluadas con el fin de observar la manera en la que ellas amplían la legitimidad y generan la confianza pública. No existe un mapeo del tipo de mecanismos empleados en la autorregulación, ni una sistematización de los procesos colectivos para su desarrollo. Si las demandas de responsabilidad que se plantean a las OSC siguen creciendo en los próximos años, el aprendizaje sobre autorregulación deberá ser incluido en una futura agenda de trabajo, dado que es uno de los mecanismos fundamentales que tratan este fenómeno de mayor responsabilidad. En este caso, tanto el aprendizaje entre las asociaciones paraguas para desarrollar estos mecanismos, así como el diálogo entre las asociaciones y los investigadores involucrados en estos temas, ayudarán a convertir la demanda de responsabilidad en una oportunidad estratégica para avanzar en el desarrollo de legitimidad e identidad de este sector.

Este capítulo se propone discutir la relación existente entre la legitimidad, la responsabilidad y la autorregulación, ilustrar con ejemplos los avances alcanzados en estos temas en América Latina, así como proponer ideas para una agenda de aprendizaje social e investigación sobre estos temas. Estas son algunas ideas y preguntas iniciales que identifican los temas que podrían ser estudiados en profundidad en un futuro. Si coincidimos en que la legitimidad, la responsabilidad y la autorregulación son los principales retos para las OSC, debemos buscar soluciones operativas.

El capítulo propone primero algunas hipótesis sobre las posibles razones que explican la demanda de responsabilidad. Posteriormente explora los temas de la legitimidad y la responsabilidad de las OSC, y continúa con una sección dedicada a analizar las posibilidades y limitaciones de la regulación del gobierno y de la autorregulación en términos de tal responsabilidad. Una cuarta sección ilustra los avances realizados por las organizaciones paraguas de la región en relación con el establecimiento de un objetivo ético y los mecanismos colectivos de autorregulación. La importancia del aprendizaje social también se analiza como un requisito para lograr cualquier avance en los procesos de autorregulación. Una sección final pone énfasis en la necesidad de 'la responsabilidad de rendir cuentas hacia abajo' y el papel que pueden jugar los donantes en la promoción de esto. El capítulo concluye con algunas ideas para una futura agenda de trabajo sobre el tema³.

¿POR QUÉ EL CRECIENTE ESCRUTINIO A LAS OSC?

El creciente escrutinio a las OSC en América Latina parece tener diversos orígenes. Investigar las razones de tal escrutinio nos puede ayudar a entender quién está exigiendo esta responsabilidad, qué tipos de demandas se están haciendo, y por qué surgen estas demandas. La indagación acerca de las razones del escrutinio también puede ayudar a facilitar información acerca del tipo de respuestas que las propias OSC están desarrollando como réplicas a estas demandas. No obstante, en el nivel regional se ha realizado muy poca investigación sobre este tema más allá del artículo pionero de Oliveira (1999). Si bien este capítulo especula un tanto acerca del futuro, también plantea algunas hipótesis acerca de por qué está creciendo esta demanda por mayor responsabilidad.

En primer lugar, los cuestionamientos acerca de lo que Adil Najam llama 'el mito de la infalibilidad' de las OSC (Najam 1996: 339–340) han demostrado que valores tales como la democracia, la equidad, la inclusión, la participación y el interés por lo público no son inherentes a las organizaciones del sector. También demuestran que las virtudes que con frecuencia se atribuyen a sus organizaciones «tales como el trabajo con los pobres, el ser flexibles e innovadores y el producir capital social» no pueden generalizarse, aunque están presentes en un considerable número de estas organizaciones. Esto ha llevado a un análisis más realista del sector y a un examen más crítico de sus potencialidades.

Por ejemplo, el último informe del Banco Mundial sobre la pobreza pone énfasis en esta idea de no generalizar acerca de las OSC. Luego de mostrar el potencial de estas organizaciones para desarrollar programas anti-pobreza y para movilizar a comunidades pobres, el

³ Una versión preliminar de este documento fue presentada en el seminario sobre Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía organizado por la Fundación Kellogg y Cedes en Antigua, Guatemala, del 3 al 5 de abril de 2001.

informe hace una advertencia: «En ciertas oportunidades, las ONG reflejan el sistema político en el que se desenvuelven, o los grupos de interés, y en razón de esto pueden no ser funcionales a los intereses de los pobres como deberían. Las ONG no son una panacea y es importante que se hagan responsables de sus acciones, en particular con los grupos pobres que dicen representar» (World Bank 2001: 111).

En segundo lugar, las OSC han asumido nuevos roles en el escenario del diálogo político, y con frecuencia se les proyecta como vehículos de democratización. Sin embargo, las interrogantes acerca de la 'representatividad' de estas organizaciones y su capacidad de hablar a nombre de otros están crecientemente sujetas a un mayor debate, tanto de parte de los detractores de las organizaciones como de algunas de las supuestas partes representadas.

La década de 1990 fue un período en el cual el crecimiento, la visibilidad y la presencia pública de las OSC en América Latina se incrementaron considerablemente (Toro y Vila Moret 2000). En algunos casos, esta presencia desafió o cuestionó las estructuras de poder existentes. En consecuencia, algunos sectores han empleado como arma la estrategia del desprestigio de algunas OSC denominándolas 'no representativas' y demandando responsabilidad de rendir cuentas.

Este es el caso de organizaciones de derechos humanos en Colombia, lo que llevó a 30 de ellas a dar inicio, a fines del 2004, a la campaña «Vivimos para defender la vida». La campaña busca defender el trabajo de las organizaciones de derechos humanos y contrarrestar las acusaciones públicas que censuran el trabajo de los defensores de los derechos humanos en el país (*El Espectador*, 2002). Las fuentes de financiamiento y las alianzas con organizaciones del sector están cambiando. Actualmente, los gobiernos, la banca internacional y las empresas privadas brindan mayor apoyo. Cada una de estas fuentes implica nuevas demandas de responsabilidad del sector.

Finalmente, los casos de corrupción, escándalo, incumplimiento y quiebra existentes en las organizaciones del sector con frecuencia son bastante visibles, un hecho que deteriora la confianza pública e incrementa la demanda de responsabilidad de rendir cuentas.

Si tales hipótesis son ciertas, las fuentes de demanda de responsabilidad y las razones de crítica a las OSC serían muchas y con frecuencia contradictorias. Con el fin de ocuparse de esta diversidad de demandas, se requiere una comprensión más profunda de la complejidad de los públicos objetivo de las OSC y de las prioridades en el establecimiento de la responsabilidad de rendir cuentas. Este capítulo ofrece algunos elementos que pueden contribuir a navegar en medio de esta complejidad.

LEGITIMIDAD Y RESPONSABILIDAD: LA DIVERSIDAD DE PÚBLICOS Y FUENTES

La legitimidad de las OSC y la confianza que suscitan en el público son los grandes activos y un recurso fundamental para su supervivencia. Esta legitimidad está estrechamente relacionada con el tema de la responsabilidad de rendir cuentas, si entendemos esta 'responsabilidad' como el hacer que los individuos u organizaciones se hagan responsables unos frente a otros, del cumplimiento de sus promesas y acciones (Brown y Fox 1998: 439, y Brown en este volumen).

El carácter relacional de la responsabilidad de rendir cuentas implica que las organizaciones se hacen responsables de sus acciones frente a ciertos grupos y públicos. Esta relación no es estática sino que, por el contrario, requiere de una dinámica permanente para generar confianza, legitimidad y apoyo a la organización, derivada de la credibilidad y la efectividad de sus acciones. Además de constituir un proceso de información transparente, la responsabilidad de rendir cuentas puede entenderse como una estrategia clave para la construcción de la identidad y la legitimidad de las OSC, así como un constante esclarecimiento público de sus promesas y una permanente búsqueda de apoyo público.

En el caso de las OSC que están orientadas principalmente por mandatos o acciones sociales voluntariamente elegidas, los criterios de responsabilidad se derivan de tales acciones. La legitimidad de estas organizaciones se obtiene de la «explicación y aceptación de la responsabilidad para desarrollar la misión asignada en concordancia con las expectativas establecidas»⁴.

No obstante, la pregunta acerca de ante quién las OSC deben rendir cuentas de lo que hacen para obtener mayor legitimidad, es más bien una bastante compleja y crítica cuando se trata de tomar decisiones respecto a las estrategias de cualquier organización en este sector. Esto es particularmente cierto si uno tiene en cuenta la variedad de *stakeholders* en estas organizaciones y las dificultades para evaluar el valor público creado por sus programas (Moore 2002: 3).

Las OSC pueden rendir cuentas a sus consejos directivos, fundadores, empleados, miembros, donantes, agencias financieras, gobiernos, beneficiarios, aliados o al público en general, pero cada uno de estos públicos requiere diferentes niveles de responsabilidad, de la misma manera que las OSC tienen un interés particular con cada uno de los públicos para mantener o ampliar su legitimidad. Dado que estos públicos no siempre coinciden en sus demandas, las OSC deben tomar decisiones estratégicas acerca de quiénes tienen priori-

⁴ Véase el informe: «Building on Strength: Improving Governance and Accountability in Canada's Voluntary Sector. Panel on Accountability and Governance in the Voluntary Sector». Informe final. Febrero 1999 (<http://www.web.net/vsrtrsb/pagvs/Building on Strength.htm>), pp. 10–11.

dad entre sus públicos. La tensión es aun mayor si se tiene en consideración el peso de las terceras partes en la financiación de las OSC.

A diferencia del caso de las empresas privadas, que obtienen el apoyo financiero y legitimidad social de los clientes y beneficiarios directos de sus productos, las OSC reciben una porción importante de sus recursos y apoyo de terceras partes. Estas terceras partes pueden ser donantes individuales, donantes empresariales, fundaciones nacionales e internacionales, voluntarios o gobiernos que transfieren estos recursos confiando en su retorno social. Pero, adicionalmente, tal como señala Mark Moore (2002), la legitimidad y el apoyo no se obtienen únicamente de los contribuyentes materiales. Las agencias gubernamentales que proporcionan el estatus legal o las oficinas de registros públicos, las autoridades tributarias que supervisan el uso de las exoneraciones tributarias, los auditores, las organizaciones certificadoras, los pares, los medios de comunicación y, por supuesto, aquellos que se benefician de las actividades de estas organizaciones, son también fundamentales para crear un ambiente favorable de confianza frente a las OSC. Este grupo de autoridades requieren algo más que un «flujo de recursos», también necesitan el apoyo y el «flujo de buena voluntad y entusiasmo de las OSC» (Moore 2002: 15). «A mayor legitimidad de una organización ante los ojos del mundo, mayores sus probabilidades de obtener recursos, atraer voluntarios y disfrutar del respeto y confianza para operar en el mundo. Es importante considerar que las fuentes de legitimidad y apoyo son todos los *stakeholders* y no solo los beneficiarios y donantes» (Ibíd.: 13). Como veremos en la última sección de este capítulo, las terceras partes –particularmente los donantes filantrópicos– pueden jugar un rol catalizador en la promoción de la responsabilidad de rendir cuentas. Esto va más allá de la responsabilidad de rendir cuentas a las terceras partes a quienes supuestamente sirven las OSC.

DIFERENTES FUENTES DE LEGITIMIDAD DE LAS OSC

Además de los diferentes públicos, las OSC tienen diversas fuentes de legitimidad. David Brown, en un trabajo reciente llevado a cabo con un grupo de investigadores y activistas sociales interesados en este tema, propuso cuatro categorías (Brown *et al.* 2001: 64-65), tal como sigue:

- *Legitimidad moral*: basada en valores morales que pueden tener suficiente aceptación y fuerza como para legitimar la acción de las OSC.
- *Legitimidad técnica*: se deriva del conocimiento, experiencia, competencia o información de las organizaciones involucradas en la tarea de incidencia.
- *Legitimidad política*: proviene de la representatividad democrática, la transparencia y el proceso de rendición de cuentas a las «organizaciones de base» o a los ciudadanos

en nombre de quienes hablan y actúan. Este tipo de legitimidad involucra el proceso de toma de decisiones, la forma y manera en la que los miembros de las organizaciones participan en la articulación de, y dan seguimiento a, las actividades.

- *Legitimidad legal*: basada en el logro de estándares y expectativas legales, tanto internos (existencia de consejos directivos responsables, informes al público, manejo transparente de las cuentas), como externos, basados en el cumplimiento de la ley o las políticas establecidas por aquellas instituciones, sobre cuya base se articulan los procesos de incidencia.

El trabajo de Brown y sus colegas es particularmente interesante porque no solo reconoce la existencia de diferentes fuentes de legitimidad, sino porque –al igual que los diferentes públicos y grupos interesados en el proceso– hace diferentes demandas en relación con las fuentes de legitimidad y el uso de diferentes estándares para evaluar la legitimidad de una organización (Brown *et al.* 2001: 72). Esta diversidad de demandas podría ser una fuente de conflicto para las OSC, y requiere que estas desarrollen estrategias para responsabilizarse por las diferentes demandas o que prioricen las fuentes y grupos con quienes ellas desean construir su legitimidad (Brown 2001: 72–74).

LAS FUNCIONES DE LAS OSC Y LAS FUENTES DE LEGITIMIDAD

Las organizaciones del sector atienden varias funciones, lo que influye en el tipo de estructura administrativa, las fuentes de las que pueden hacer uso para obtener legitimidad, y los criterios de responsabilidad de rendir cuentas que pueden emplear. Cuando las OSC prestan servicios y trabajan por el bienestar de la población, los criterios técnicos y profesionales son fundamentales en el tipo de responsabilidad que asume la organización frente a sus beneficiarios. Sin embargo, si las organizaciones trabajan con grupos para establecer de manera conjunta estrategias de movilización social, influir en las políticas públicas o promover transformaciones en la conciencia pública o en coaliciones institucionales, los criterios técnico-profesionales son insuficientes; debe también existir una legitimidad política y moral para canalizar la responsabilidad de la organización (Brown y Moore 2000: 12).

Una OSC que brinda servicios puede, en ciertos casos, mantener a los beneficiarios fuera de la organización y se convierte en responsable frente a ellos, fundamentalmente por la calidad de los servicios que presta y por la eficiencia de sus programas. No obstante, una OSC que trabaja y recibe fondos a nombre de ciertos grupos, que aspira a representarlos o influir en políticas a nombre de ellos, necesita ampliar su estructura de gobierno y de responsabilidad de rendir cuentas ante tales grupos. En estos casos, es importante para la organización involucrar de algún modo a las comunidades de base con las cuales trabaja en el proceso de toma de decisiones, antes que tratarlas únicamente como clientes o

beneficiarios externos a la organización. Las organizaciones que trabajan con comunidades de base y no con clientes deben priorizar mecanismos tales como la consulta, el intercambio de información, la participación directa en el proceso formal de toma de decisiones, asambleas y negociaciones para el desarrollo de agendas compartidas o acuerdos concertados del programa (Brown y Moore 2000: 13-14). Las OSC que pretenden ejercer influencia en las políticas públicas no necesariamente tienen que ser asociaciones controladas por sus miembros para ser legítimas, pero sí tienen que hacerse responsables de lo que hacen frente a quienes dicen representar con el fin de garantizar su legitimidad (Edwards y Hulme 1996: 14). Volveremos a revisar este tema más adelante.

LA RESPONSABILIDAD DE RENDIR CUENTAS: ENTRE LA REGULACIÓN ESTATAL Y LA AUTORREGULACIÓN

Como hemos visto, el tema de la responsabilidad pública y la legitimidad de las OSC es un asunto complicado puesto que involucra a diferentes públicos y a diversas formas de responsabilidad, según las distintas funciones del sector y los diferentes significados de la responsabilidad de rendir cuentas. En vista de la creciente demanda a las OSC en torno de su 'responsabilidad de rendir cuentas', el reto es desarrollar mecanismos de respuesta a esta demanda. Tales mecanismos pueden ir desde una adecuada regulación del Estado hasta el desarrollo de mecanismos de autorregulación en cada organización, subgrupos de organizaciones o en el sector en general. Cada uno de los mecanismos puede contribuir a desarrollar aspectos específicos de responsabilidad pública, pero ninguno de ellos puede asumir de manera individual el conjunto de nuevos retos.

La regulación estatal, por ejemplo, puede contribuir al desarrollo de la 'responsabilidad de rendir cuentas' legal y burocrática o al acatamiento de las organizaciones frente a las leyes y procedimientos existentes. Por ejemplo, si la ley obliga a que cada una de las organizaciones presente un informe público anual con información sobre su misión social, programas, fuentes y uso de fondos, esto puede contribuir a la transparencia del sector. La demanda del gobierno por este tipo de publicidad puede estar basada en el uso, de parte de las OSC, de fondos públicos recibidos directamente del gobierno (transferencias, subsidios y contratos con el gobierno) y de otros fondos públicos (donaciones de ciudadanos y empresas), así como también de fondos públicos indirectos obtenidos de incentivos tributarios o donaciones, de organizaciones sin fines de lucro y de importantes cláusulas gubernamentales de exención tributaria. La ventaja de la regulación del gobierno, en términos de publicidad, es hacer extensivos estos procedimientos a todas las organizaciones del sector. Su verdadero alcance dependerá de la habilidad del gobierno para hacer cumplir tales criterios de información pública y de la exigencia de la población para su cumplimiento.

Resulta muy interesante analizar el potencial que tiene la legislación brasileña para promover una mayor 'responsabilidad legal de rendir cuentas' de parte de las Organizaciones de la

Sociedad Civil de Interés Público (OCSPI) con el fin de ampliar la legitimidad de las OSC. Luego de amplias consultas entre las OSC, y de deliberaciones entre funcionarios del gobierno y representantes de la sociedad civil⁵, se propuso una nueva legislación para incluir a las OCSPI. La ley promulgada como resultado de este proceso (Ley 9790, del 23 marzo de 1999) establece disposiciones concernientes a las condiciones que las organizaciones pueden proponerse a sí mismas de manera voluntaria, y para calificar como un miembro de las OCSPI. También establece mecanismos de control social y de responsabilidad pública en el manejo de fondos públicos, y crea un nuevo instrumento que facilita la cooperación y la transferencia de fondos en las alianzas entre el gobierno y las OCSPI, el «*termo de parceria*» (Szazi 2003 y el artículo publicado en este volumen).

Con el fin de evitar la excesiva regulación del gobierno y promover mecanismos que garanticen la transparencia y responsabilidad pública de estas organizaciones, varios representantes de la sociedad civil que participaron en las deliberaciones sobre la nueva legislación propusieron que se diera prioridad al control de parte de la ciudadanía sobre las OCSPI antes que al control de parte del Estado. Ellos, por lo tanto, propusieron mecanismos como los consejos de fiscalización elegidos, las auditorías independientes y un novedoso poder de fiscalización ciudadano. Esta ley del año 1999 establece que cualquier ciudadano brasileño, ya sea beneficiario o contribuyente de la organización, puede solicitar información financiera y sobre los programas de cualquier OCSPI. En caso existiera evidencia comprobada de fraude o malversación, los ciudadanos pueden solicitar a las autoridades que realicen las investigaciones pertinentes (Szazi 2003 y el artículo publicado en este volumen).

Si bien este curso legal puede contribuir a desarrollar la legitimidad de las OSC en términos de sus dinámicas, otras consideraciones tales como la responsabilidad política democrática (la respuesta a organizaciones de base y el uso de mecanismos de participación), la responsabilidad moral (el desarrollo de normas, código de ética), así como la responsabilidad técnica profesional (mecanismos de acreditación, evaluaciones de desempeño y resultados), pueden ser desarrolladas adicionalmente a través de la autorregulación, en la cual «las reglas son establecidas, administradas e impuestas por las mismas personas cuyo comportamiento es el que debe ser regulado» (Oliveira 1999: 3). El potencial de la autorregulación, en términos de generación de confianza, legitimidad y apoyo público, es enorme. Sus limitaciones están determinadas por el número de organizaciones que realmente acatan las reglas que crean. Las organizaciones paraguas de segundo y tercer nivel, las redes, los foros de organizaciones, los espacios de encuentro, etc., pueden jugar un papel clave en el establecimiento de estas reglas para sus asociados como un todo, bajo la forma de

⁵ Las principales organizaciones 'paraguas' del país fueron uno de los agentes de la sociedad civil que participaron en este proceso. El Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE), la Asociación Brasileña de ONG (ABONG), el Foro Brasileño de ONG y una organización mixta con representantes del gobierno y de la sociedad civil, Comunidad Solidaria, jugaron un papel clave en este proceso (Szazi 2003).

horizontes de valoración, códigos de ética, normas y coaliciones para el desarrollo de programas coordinados.

En la construcción de la legitimidad pública y en posibilitar entornos para las OSC, el desarrollo de mecanismos de autorregulación puede convertirse en una herramienta esencial para generar la confianza pública y contrarrestar las presiones de una excesiva intervención del gobierno en la regulación de las OSC. A mayor confianza del público en los sistemas de gobierno de las OSC y en sus mecanismos de autorregulación –además de la capacidad de las OSC de tratar seriamente los problemas sociales–, menor será la presión por una regulación de parte del gobierno. Según Oliveira, «Las OSC están interesadas en asegurar la confianza de la sociedad en general, en obtener una imagen positiva y responsable, mostrándose a sí mismas como activas defensoras de los valores democráticos, sensibles al público objetivo y, en base a esto, probar que es innecesario que el Estado regule de manera excesiva el desempeño de nuestras organizaciones» (1999: 3).

LAS ORGANIZACIONES PARAGUAS Y LOS PROCESOS COLECTIVOS

Las estrategias de autorregulación pueden desarrollarse en diferentes niveles, desde aquellas adoptadas por organizaciones individuales en sus estatutos y a través del fortalecimiento de sus consejos directivos para que asuman mayores responsabilidades, hasta aquellas acciones colectivas en las cuales las redes de asociaciones que representan a subgrupos de OSC adopten resoluciones entre sus miembros acerca de normas, códigos de ética, reglas de conducta y otras normas compartidas para regular la conducta colectiva de sus miembros.

En un momento como el actual, en el que la competencia por fondos entre las organizaciones del sector es creciente, y donde muchas veces prima la supervivencia de las organizaciones sobre la misión social, es importante pensar más allá de los límites de las organizaciones individuales y crear estructuras y redes articuladas, así como también pensar en fortalecer la capacidad de las organizaciones para enfrentar de manera conjunta los agudos problemas de pobreza, equidad, democracia, exclusión; y no tan solo sobrevivir en el mundo competitivo de las ‘empresas sociales’.

Sin embargo, dada la diversidad de segmentos o subgrupos de OSC representados por las asociaciones, federaciones o confederaciones de OSC vinculadas (ONG, fundaciones, consejos vecinales, cooperativas, etc.), o divididos por temas (niñez temprana, medioambiente, desarrollo de bases, etc.), y la falta de organizaciones que representen al sector como un todo, Oliveira está en lo correcto cuando señala que «la autorregulación del sector sólo puede concebirse como un fenómeno que se multiplique por la variedad de segmentos y grupos de entidades congregados bajo sus respectivos paraguas» (1999: 11). Las organizaciones ‘paraguas’ pueden actuar como un catalizador para la construcción de valores cívicos.

cos y reglas compartidas entre sus miembros, así como en el establecimiento de normas de responsabilidad colectiva para su cumplimiento.

En América Latina, el tema de la autorregulación está siendo introducido con creciente fuerza por diferentes organizaciones paraguas y redes de OSC, tales como asociaciones nacionales de ONG⁶, asociaciones nacionales de fundaciones y donantes⁷, organizaciones nacionales para la promoción de la responsabilidad social empresarial⁸, o redes regionales⁹. Estas asociaciones y redes están jugando un papel importante en la coordinación de acciones, representando subgrupos de organizaciones del tercer sector y promoviendo procesos concertados de autorregulación. El estudio sistemático de sus avances sería de un gran valor no solo para cada una de ellas, sino también para otras asociaciones de OSC que apuntan a incorporar estos temas en sus agendas. Más adelante describimos algunos de sus desarrollos para demostrar la importancia de los temas que están siendo levantados, así como la importancia de una investigación más sistemática en un futuro.

LA CONSTRUCCIÓN DE AGENDAS COMUNES Y EL ESCLARECIMIENTO DE LA PROMESA

Las visiones de las OSC son productos histórico-políticos y no se derivan a priori de sus estructuras y método de funcionamiento (ser una ONG, una organización sin fines de lucro o una OSC). Lo que se puede esperar de estas organizaciones como un todo depende de los procesos de acción concertada que les permitirán canalizar sus actividades bajo agendas comunes o compartidas y de la capacidad de llevar a cabo lo que acuerden realizar. La construcción de identidades comunes y, consiguientemente, de las promesas compartidas que son la base de una futura responsabilidad de rendir cuentas, es una tarea esencial de las asociaciones paraguas y de las redes. «Tanto las asociaciones como las redes son necesariamente seres políticos», tal como nos lo recordara la entonces directora del Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas del Brasil (GIFE) en su artículo acerca del papel de las asociaciones de fundaciones. «No podemos convertirnos en integradores, sustentadores de transformaciones sociales, a la vanguardia en nuestras reflexiones, promotores y artífices, sin asumir una postura política... Es política en el sentido que no es neutral, que es estratégica y defiende un curso de acción: aquel de la transformación social basada en la convicción de una sociedad más justa» (Raposo 2003: 25).

⁶ Entre ellas, la Asociación Brasileña de ONG (ABONG); la Asociación Chilena de ONG, Acción; la Confederación Colombiana de ONG (CCONG).

⁷ Entre ellos, el Grupo de Fundaciones Argentinas; el Grupo de Instituciones, Fundaciones y Empresas (GIFE) de Brasil.

⁸ Entre ellos, el Instituto Ethos de Responsabilidad Social de Brasil, la Fundación Abrinq, y el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi).

⁹ Entre ellas, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones Populares (ALOP), la Red Interamericana de Fundaciones y Acciones Empresariales para el Desarrollo de Base (RedeAmérica), y la reciente red informal promovida por GIFE y las *Worldwide Initiatives for Grantmaking Support* (WINGS), entre representantes de asociaciones de donantes de 11 países de América Latina.

Sobre la base de estas normas compartidas, estas organizaciones de organizaciones podrían convertirse en catalizadoras de la acción y la autorregulación colectiva, coordinada a través del desarrollo de normas para sus miembros, mecanismos de acreditación y códigos de ética.

Un buen ejemplo de este proceso de negociación de expectativas e ideas es el proceso iniciado por la Confederación Colombiana de ONG en el año 2000, cuyo resultado es el Acuerdo Programático por la Paz. La Confederación es una organización de cuarto nivel que congrega a 12 federaciones regionales, 8 redes y 10 asociaciones nacionales de ONG, agrupando a más de 1.000 ONG con una amplia variedad de temas e ideologías. El acuerdo programático fue un instrumento político común entre las diferentes organizaciones, construido de manera colectiva entre los miembros de la Confederación y asumido voluntariamente por sus organizaciones. Es un acuerdo de «organizaciones de la sociedad civil para canalizar sus objetivos hacia afuera (hacia la sociedad) y no hacia adentro, no para fragmentar sino para articular a la sociedad», para «proporcionar respuestas a los políticos, a los militares, empresarios y funcionarios de gobierno acerca de las ONG», y para mostrar «la posición política de la CCONG y sus confederadas, la forma en que conciben la democracia, las organizaciones, las instituciones, los derechos humanos, sus deberes dentro de la red, la construcción del interés público, la productividad, las alianzas nacionales e internacionales, etc.» (CCONG 2002: 5-6).

Este Acuerdo Programático por la Paz propone que las ONG jueguen un papel central en la construcción de un gobierno social a partir de las leyes establecidas en la Constitución de 1991, y establece los derechos humanos como la finalidad ética de las acciones de las ONG. Sobre la base de estos lineamientos, las ONG pueden construir su identidad en el contexto de las OSC para proyectarse como actores sociales frente a la población, para establecer lineamientos de relación con el gobierno, las empresas privadas y las agencias financieras, y para mantener su autonomía e identidad a la vez que desarrollan sus acciones en un contexto de colaboración entre sectores. También es un acuerdo que establece las bases para definir la responsabilidad política asumida por los miembros de la Confederación, y los criterios de responsabilidad de rendición de cuentas para sus organizaciones.

Ejemplos como aquel de la Confederación Colombiana de ONG nos muestran vías a través de las cuales establecer la identidad colectiva y la orientación sociopolítica de un importante subgrupo del tercer sector, así como establecer las bases de lo que podríamos denominar 'responsabilidad estratégica de rendir cuentas'. Esta última se refiere al impacto más general de las OSC y su contribución general al cambio social y a la solución de problemas sociales complejos. Este último tipo de responsabilidad no pertenece individualmente a las organizaciones, sino al grupo de actores y redes de organizaciones que deciden actuar de manera colectiva para producir cambios sociales sostenibles (Edwards y Hulme 1996: 8-11).

Un siguiente paso en la creación de condiciones para la responsabilidad estratégica de rendir cuentas está siendo trabajado actualmente por la RedEAmérica, una red temática de 53 fundaciones empresariales y empresas que funcionan en 12 países de las Américas. De manera similar a la Confederación Colombiana, la RedEAmérica estableció su visión colectiva de lo que significa financiar y apoyar el desarrollo de base en una serie de documentos compartidos por los miembros de la red¹⁰. En este marco, la RedEAmérica se encuentra actualmente trabajando en el desarrollo de un conjunto de indicadores de evaluación para medir las metas estratégicas que buscan alcanzar en la promoción del desarrollo de base: desarrollo de capacidades colectivas en el nivel de organizaciones de base, la promoción del capital social, el alivio a la pobreza y el fortalecimiento de la democracia¹¹. Tales indicadores serían los estándares para evaluar si los miembros de la RedEAmérica están cumpliendo las promesas que establecieron para sí mismos.

LAS ORGANIZACIONES PARAGUAS Y LOS CÓDIGOS DE ÉTICA

Otro mecanismo empleado por las asociaciones ‘paraguas’ es el código de ética. El caso de GIFE es muy interesante, dado que representa los dilemas que se enfrentan y la importancia de desarrollar conceptos claros para alcanzar una filantropía ‘ética’, particularmente en un contexto como en el que GIFE fue creado, donde existían suspicacias justificadas acerca del valor y la naturaleza de la filantropía. En el documento mencionado sobre asociaciones de fundaciones, la dirección de GIFE explica que, en el caso de esta organización, «no fue una coincidencia que la primera decisión oficial de GIFE fuera aprobar un código de ética», dado que esta asociación se originó en un contexto de la historia del Brasil en el cual las quejas sobre corrupción contra el presidente Collor de Mello eran generalizadas e involucraban a varias organizaciones filantrópicas (Raposo 2003: 4-5).

Para demostrar que era posible brindar una ‘filantropía ética’ y canalizar recursos privados en beneficio del público, se requería un código de conducta que pudiera explicar con claridad que los miembros de la asociación «darían prioridad al interés público por encima del interés privado» (Raposo 2003: 6). Consecuentemente, el código de ética detallaba los compromisos de los miembros de GIFE con los principios que orientan a los asociados en su interacción con sus patrocinadores o donantes, con sus beneficiarios y aliados, con entidades similares, con el poder público y la manera en que los profesionales que pertenecen a GIFE deben conducirse (GIFE, Código de ética: 1-2).

Buscando poner énfasis en los temas públicos, los recursos privados para la inversión social en asuntos públicos (filantropía) se distinguieron de aquellos recursos privados para

¹⁰ Véase RedEAmérica (2004a).

¹¹ Véase RedEAmérica (2004b).

la inversión social en los cuales prevalecen los intereses privados, tales como los muchos recursos empleados en programas de responsabilidad social empresarial (Raposo 2003: 24). El código establece que: «las prácticas de inversión social tienen una naturaleza distinta y no deben confundirse o ser empleadas como una herramienta para mercadear bienes tangibles e intangibles (con fines de lucro), por la empresa financiera, como por ejemplo, mercadeo, promoción de ventas o auspicios...» (GIFE, Código de ética: 1).

En este sentido, GIFE está realizando una importante distinción ética que tiene muchas implicancias en términos de poner énfasis en los beneficios para las comunidades y el bienestar público por encima de los beneficios de los donantes y empresas, cuando hacen uso de sus recursos para la inversión social.

La Asociación Brasileña de ONG (ABONG) y la Confederación Colombiana de ONG (CCONG) han desarrollado cada una de ellas su declaración de principios. ABONG publicó su primera declaración en el año 2000, mientras que CCONG aprobó su primera declaración en un encuentro de 1998. En el caso de esta última, cada uno de sus miembros firma la aceptación de esta declaración, la misma que establece los deberes de la organización frente a la sociedad, las ONG confederadas, otras ONG, las OSC, el Estado y la cooperación internacional (CCONG 1998). Además de los principios programáticos que orientan las acciones de la asociación, la declaración de la ABONG establece lineamientos para las relaciones con el Estado, la cooperación internacional, otras ONG, etc. (ABONG 2000). Ambas declaraciones mencionan explícitamente su compromiso con la transparencia, la prioridad del interés público sobre el interés privado y su compromiso con la gestión eficiente de sus recursos.

Sin embargo, ninguna de las declaraciones establece mecanismos de sanción en caso de incumplimiento ni estrategias para resolver conflictos de interés ni tampoco procedimientos para informar en caso de violación de alguno de los principios adoptados por sus miembros. Según Anna Cynthia Oliveira, parece ser que estos códigos de ética y la declaración de principios continúan siendo, en términos de estrategias de autorregulación, «medidas tímidas, localizadas y poco difundidas. Los códigos son un asunto interno de estas redes, que no tienen eco en la sociedad y son ignorados por el Estado» (1999: 3–4).

LAS OSC Y LA PROMOCIÓN DE LA AUTORREGULACIÓN EN OTROS SECTORES

Es interesante, y de alguna manera paradójico, que en América Latina las OSC hayan hecho más progresos en la promoción de mecanismos que hacen más responsables de sus acciones (particularmente a los gobiernos) a otros y en promover la autorregulación de otros sectores (particularmente empresas) que en promover la autorregulación del propio sector sin fines de lucro. Una gran variedad de asociaciones y estrategias de control social traba-

jan por hacer que el Estado se mantenga como 'responsable de rendir cuentas', un tema en el que no profundizaremos aquí¹². No obstante, la promoción de normas y criterios de autoevaluación para las empresas es un fenómeno más reciente; nos gustaría mencionar algunos modelos paradigmáticos tales como el Instituto Ethos y la Fundación Abrinq del Brasil y el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi).

En América Latina, un ejemplo pionero de autorregulación empresarial emprendida por una OSC es aquel de la Fundación Abrinq por los derechos de los niños y adolescentes. En 1995, esta Fundación dio inicio a su Programa Empresa Amiga de los Niños, movilizándolo a más de 2.000 empresas y auspiciando diez acuerdos entre grupos de productores. A través de este programa, la Fundación Abrinq promovió compromisos de parte de las empresas para la erradicación del trabajo infantil y el apoyo a los programas infantiles (Fundación Abrinq 2003a). Cada empresa participante firma un acuerdo a través del cual se compromete a no utilizar el trabajo infantil, ni a establecer contratos con abastecedores que hacen uso de trabajo infantil, a apoyar a los hijos de sus empleados para que se matriculen en la escuela, a invertir en programas sociales infantiles y a donar un equivalente al 1% del impuesto a la renta al Fondo para los Derechos de los Niños y Adolescentes. Este proceso está acreditado por la Fundación Abrinq y renovado anualmente, una vez que se verifican los compromisos asumidos por la empresa, directamente o a través de un auditor. Una vez obtenida la acreditación, la empresa puede usar el sello del Programa Empresa Amiga de los Niños de Abrinq (Fundación Abrinq 2003b).

El Instituto Ethos ha desarrollado una estrategia para producir normas de responsabilidad social proporcionándoles a las empresas un servicio de soporte para la evaluación y planificación de estrategias de responsabilidad social. De esta manera, hace uso de una herramienta denominada Indicadores Ethos de Responsabilidad Social, con indicadores cuantitativos y cualitativos en las áreas de valores y transparencia, incluidas las relaciones con el público interno de la empresa, con el medio ambiente, los abastecedores, los consumidores, la comunidad, y el gobierno y la sociedad. La información generada por la empresa es analizada por el Instituto Ethos, el cual realiza un diagnóstico comparativo en relación con empresas líderes en el área de responsabilidad social, y ofrece recomendaciones a cada una de las empresas para fortalecer sus áreas más débiles (Ethos Institute. Companies and Responsibilities 2001). A diferencia de la Fundación Abrinq, el Instituto Ethos no acredita a las empresas ni les otorga distinciones de ningún tipo. Su rol es crear estándares y apoyar a las empresas para que los alcancen.

En el 2001, Cemefi comenzó a otorgar su Distintivo Empresa Socialmente Responsable a aquellas empresas que satisfacían los estándares mínimos en las categorías de ética empresarial, cuidado y preservación del medio ambiente, calidad de vida en la empresa y

¹² Con el fin de analizar de manera adecuada este tema, véase el documento de Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002).

vinculación de la empresa con la comunidad. Cemefi decide los premios «el proceso se inicia sobre la base de la propia autoevaluación de la empresa en las cuatro áreas mencionadas, empleando los indicadores proporcionados por Cemefi». Posteriormente, Cemefi revisa y verifica la información con los responsables de las áreas en cada una de las empresas. A partir de esta información, Cemefi otorga el Emblema/Distintivo a las empresas seleccionadas en una ceremonia pública. Las empresas premiadas pueden utilizar el distintivo en su publicidad y en su material impreso a lo largo del período de vigencia del premio. Las empresas pueden ser merecedoras del emblema/distintivo nuevamente siguiendo el mismo proceso cada año (Cemefi 2003).

La certificación y promoción de las normas por las OSC en el sector empresarial ha llevado al desarrollo de mecanismos, procedimientos y resultados significativos que podrían generar buenas capacidades para desarrollar estrategias de autorregulación para las propias OSC.

LA AUTORREGULACIÓN Y EL PROCESO DE APRENDIZAJE COLECTIVO

El desarrollo de reglas y estándares para la autorregulación, como señala Anna Cynthia Oliveira, constituye un «proceso político y de aprendizaje que no se logra en el corto plazo», y en el cual «se deben establecer lineamientos, implementar pequeños y grandes talleres para discutirlos, emplear diferentes medios de consulta, promover talleres de diseño y preparación conjuntos hasta que se consolide un cuerpo de reglas y estándares «el cual luego de ser aprobado en asamblea a través de la votación de los afiliados, y habiendo cumplido todas las formalidades estatutarias, puede convertirse de ahí en adelante en un genuino código obligatorio para todos los miembros» (1999: 12–13).

En este desarrollo de mecanismos de autorregulación colectivos, el proceso social de aprendizaje y la coproducción de reglas, estándares y mecanismos son tan importantes como el resultado mismo, dado que cada uno de los miembros de las organizaciones participantes necesita satisfacer estas normas, lo cual implica un peso significativo en la adopción de decisiones institucionales. Se requiere que los miembros de las organizaciones paraguas participen en el proceso, que las adopten, y 'las hagan suyas'. Más aún, el proceso sirve para informar al público interesado en las OSC acerca del funcionamiento de los mecanismos de autorregulación y la manera de hacer uso de ellos. Un documento redactado por la organización que representa al sector sin fines de lucro en los Estados Unidos señala: «nuestra experiencia confirma que el establecimiento de normas éticas se inicia a través de un compromiso con un proceso, el cual es más importante que cualquier código o norma. La adopción de normas éticas de comportamiento requiere la inclusión de todas las personas y entidades afectadas por el trabajo de la organización» (Independent Sector 2002: 8).

Los ejemplos antes mencionados de la CCONG y el GIFE, así como la preparación de una nueva ley para los códigos de conducta de las OSCIP en Brasil, evolucionaron a partir de procesos altamente participativos entre sus asociados. Igualmente, la difusión y las campañas de educación pública fueron claves para promover las normas y los mecanismos de acreditación entre las diferentes empresas. En ambos tipos de estrategias, la incorporación de reglas, regulaciones y normas de comportamiento implica la necesidad de una educación social. Al mismo tiempo, tal aprendizaje social requiere de procesos de participación, así como de procesos educativos y de comunicación para producir cambios institucionales y culturales significativos.

Junto con estos procesos de aprendizaje social, también es importante establecer y difundir mecanismos de supervisión y sanciones para las infracciones de las normas propuestas en los procesos de autorregulación. «Las normas adoptadas no tendrán ningún valor sin los mecanismos de supervisión correspondientes. Y estos mecanismos pueden entenderse en dos niveles: un monitoreo ejercido por la propia asociación de OSC y aquel que puede ser ejercido por el público objetivo y la sociedad en general, vinculando la publicidad de tales normas a la difusión de informes de cada afiliado» (Oliveira 1999: 13). La renovación anual y el empleo de auditores/supervisores en los programas de acreditación de la Fundación Abrinq y de Cemefi son buenos ejemplos de los mecanismos de monitoreo inicialmente propuestos. Además, la legislación brasileña sobre las OCSPI (mencionada más arriba) proporciona un buen ejemplo del tipo de monitoreo que pueden ejercer tanto el público como los beneficiarios. La frecuente ausencia de canales institucionales o del poder de ambos grupos para ser informados y demandar una responsabilidad de rendir cuentas de parte de las OSC, constituye un punto central que debe ser debatido y desarrollado en un plan de trabajo acerca de la legitimidad y responsabilidad de rendir cuentas de las OSC. Este tema será desarrollado en la siguiente sección, poniendo énfasis en la importancia de la responsabilidad de rendir cuentas de arriba hacia abajo.

LA IMPORTANCIA DE RENDIR CUENTAS HACIA ABAJO

Desde que las OSC persiguen objetivos de interés público y reciben fondos y apoyo en nombre de terceras partes, el público y los beneficiarios finales de las actividades de las OSC deberían recibir un tratamiento privilegiado en el proceso de responsabilidad de rendir cuentas, teniendo la oportunidad de ejercer influencia sobre los proyectos y programas en los que estarán involucrados (Oliveira 1999: 5).

En la práctica, sin embargo, el tema de la transparencia y a quién se debe rendir cuentas no depende únicamente de una obligación moral, sino también de una relación de poder. Las relaciones con las OSC demuestran una gran asimetría en la capacidad de los diferentes públicos para exigir el cumplimiento de las normas. Esta asimetría se

deriva parcialmente del hecho de que las OSC, por lo general, obtienen sus fondos de fuentes distintas de sus beneficiarios, tal como se discutió en la sección inicial de este capítulo. Las organizaciones de base y los beneficiarios directos o indirectos de las OSC, así como el público en general, con frecuencia tienen menos poder de hacer cumplir las normas y menos capacidad de demandar la responsabilidad de rendir cuentas de las organizaciones que los donantes o contratistas de las OSC. Algunas organizaciones han contrarrestado esta asimetría de 'responsabilidad de rendir cuentas hacia arriba' con una estrategia explícita de empoderamiento de estos grupos con el objetivo de empoderarlos para alcanzar sus demandas ('responsabilidad de rendir cuentas hacia abajo'), respondiendo directamente a los eslabones más débiles de la cadena. No obstante, en muchas otras ocasiones, las exigencias de grupos que deben ser respondidas son ignoradas, en la medida que estos grupos carecen del poder y de los mecanismos suficientes para sacar ventaja de la responsabilidad de rendir cuentas (Brown y Moore 2000: 8).

A medida que muchos gobiernos latinoamericanos, la banca internacional y las empresas comienzan a incorporar a las OSC en sus agendas, las tensiones relacionadas con las demandas sobre la responsabilidad de rendir cuentas sin duda surgirán en la toma de decisiones de las OSC. Cuando surjan estas tensiones será primordial no sacrificar las raíces cívicas y la responsabilidad frente a las organizaciones de base (responsabilidad de rendir cuentas hacia abajo) para obtener fondos de los gobiernos, instituciones financieras y empresas privadas (responsabilidad de rendir cuentas hacia arriba).

LA INEQUIDAD DENTRO DEL TERCER SECTOR Y EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN

La asimetría, antes mencionada, en la responsabilidad de rendir cuentas no solo se relaciona con las diferencias de poder existentes entre los actores que se encuentran fuera del sector (gobierno, agencias internacionales, empresas privadas), sino también con la inequidad en la voz y la capacidad de las organizaciones dentro del propio sector. La voz, la participación y la capacidad de las organizaciones no se encuentran igualmente distribuidas dentro de la sociedad o dentro de las organizaciones del sector. Reconocer esta asimetría implica proponerse la democratización del sector como un reto, teniendo en cuenta que el desequilibrio en la participación social puede tener un impacto negativo sobre la democracia y el desarrollo social (Verba, Schlozman y Brady 1999).

Un fenómeno actual que convierte esta asimetría en algo aun más complejo es el supuesto de parte del gobierno, la comunidad internacional de donantes e incluso una serie de organizaciones dentro del propio sector, de que las organizaciones que brindan servicios y las más profesionales de las organizaciones son las que pueden servir mejor a los más pobres y 'representar' sus causas de manera adecuada. Las organizaciones de base de los

menos privilegiados, aquellos que buscan su movilización social y promueven esfuerzos colectivos, así como organizaciones que promueven el diálogo político tienen menos peso en la agenda actual. En algunos círculos se habla más acerca de los clientes que acerca de las bases sociales, más acerca de proporcionar servicios que de promover ciudadanía, más acerca de satisfacer necesidades que de garantizar derechos, más acerca de implementar proyectos que de impulsar reformas sociales, más acerca de fortalecer a las organizaciones que de promover movimientos relacionados con problemas sociales relevantes (Fowler 2000: 643).

La prestación directa de servicios a los sectores menos privilegiados tiene su importancia, pero el apoyo brindado a la organización y movilización de estos sectores, así como la intensificación de las voces de las propias personas excluidas y de su capacidad de influir en la agenda pública, son imprescindibles desde una perspectiva de democracia y cambio social. Es importante complementar el trabajo realizado a nombre de los desfavorecidos con el trabajo de los desfavorecidos. Debe prevenirse la profesionalización de la vida organizacional a expensas del crecimiento del número de miembros y de la participación social generalizada. Se debe colocar el énfasis en volver a conectar a las organizaciones civiles con los movimientos sociales y el público en general para prevenir lo que algunos autores han descubierto que es una tendencia en algunos países: el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil, y particularmente las ONG, se encuentran actualmente más cercanas a los poderosos y más lejanas de los excluidos (Hulme y Edwards 1997).

En este contexto, y considerando el potencial rol democratizador de las OSC, es importante encarar el reto de crear habilidades y mecanismos para garantizar verdaderamente las posibilidades de la 'responsabilidad de rendir cuentas hacia abajo'. Con este fin, las comunidades pobres y los grupos excluidos deben ser empoderados y deben desarrollar capacidades de acción colectiva para participar en la solución de problemas y coordinar con los diferentes agentes e instituciones la orientación de las políticas y programas sociales para beneficio de la comunidad (Narayan *et al.* 2000: 165). Las OSC enfrentan un reto importante en la incorporación de las voces de los pobres y excluidos en las estrategias de los programas de desarrollo en general. Deben asegurar la participación de tales comunidades en el debate de asuntos públicos de manera que las instituciones públicas y las OSC puedan satisfacer las demandas de las organizaciones de base, y crear mecanismos de rendición de cuentas a estas comunidades relacionadas con programas implementados por ellas y con ellas¹³.

Los donantes y filántropos podrían tener un papel catalizador en la promoción de esta responsabilidad de rendir cuentas hacia abajo. Hasta donde sabemos, no existen ejemplos

¹³ Acerca de estos temas véase, por ejemplo, World Bank (2001, capítulos 2, 6 y 7); y Narayan *et al.* (2000).

de este tipo de responsabilidad de rendir cuentas promovida por los donantes. Sin embargo, RedEAmérica está diseñando su sistema de financiamiento teniendo esto en mente. El concepto de empoderamiento y de incorporación de las voces de los pobres impregna el enfoque de RedEAmérica. Los miembros de la red financian y apoyan proyectos en tanto herramientas de aprendizaje para reforzar las capacidades de la gente pobre de participar en las decisiones que configuran sus vidas. Este enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad implica que las voces de los pobres estén incluidas en el diseño e implementación de cualquier proyecto financiado y apoyado por un miembro de la RedEAmérica.

RedEAmérica actualmente se encuentra creando el Fondo de Desarrollo de Bases para canalizar recursos desde los donantes hacia las organizaciones de base a través de miembros de la red. Como una forma de continuar con la incorporación de la responsabilidad de rendir cuentas hacia abajo, algunos miembros de la Red han planteado que los donantes podrían tener dos tipos de informes al canalizar recursos por el Fondo de Desarrollo de Bases. El primero se derivaría del conjunto de indicadores de desarrollo de base definidos por la RedEAmérica, mientras que el otro consistiría en una evaluación de los clientes acerca del servicio brindado por el miembro de la red a las organizaciones de base. Con este tipo de evaluaciones, los miembros de la RedEAmérica y la comunidad de donantes están creando las condiciones para la incorporación de las voces de los pobres en el ciclo completo del proyecto. Al hacerlo, la red está promoviendo la responsabilidad de rendición de cuentas hacia abajo, la cual debe orientar el desarrollo de las bases.

CONCLUSIONES

El mayor activo de las OSC, su legitimidad y confianza pública, está siendo crecientemente sometido a escrutinio en América Latina. Desarrollar estrategias para encarar este entorno de creciente escrutinio es fundamental para que las OSC amplíen su legitimidad y creen entornos favorables de funcionamiento. Al lado de las políticas y leyes públicas, existen otras estrategias que pueden favorecer el desarrollo de la confianza pública en las OSC. Una de estas estrategias es el desarrollo de mecanismos colectivos de autorregulación. Tales mecanismos pueden contribuir considerablemente a satisfacer la actual demanda de responsabilidad de rendir cuentas de las OSC y la ampliación de su legitimidad. Al mismo tiempo, el desarrollo de tales mecanismos puede convertirse en un método a través del cual se transforme este reto de mayor responsabilidad de rendición de cuentas, brindando una oportunidad para dar a conocer las visiones y lineamientos de los subgrupos de OSC, y proyectar aun más su identidad y responsabilidades frente al público.

La pregunta por la legitimidad y responsabilidad de rendir cuentas de las OSC es, sin embargo, un tema complejo que requiere decisiones estratégicas de cada organización y de las organizaciones que representan a los subgrupos de tales organizaciones. La diversi-

dad de fuentes de legitimidad, la multiplicidad de públicos que pueden reclamar una mayor responsabilidad de rendir cuentas de las OSC, así como los diferentes estándares empleados para hacer esto, obligan a las OSC a establecer con claridad sus prioridades en términos de a quién y cómo responder a las diferentes, e incluso conflictivas, demandas de responsabilidad de rendir cuentas.

Un énfasis adicional en el ejercicio de la responsabilidad de rendir cuentas proviene del hecho de que las OSC –particularmente aquellas de interés público o que prestan servicios a terceras personas– reciben la mayor parte de sus recursos de personas o instituciones distintas de los propios beneficiarios. Aquellos que proporcionan los recursos generalmente tienen más poder de demandar la responsabilidad de rendir cuentas que aquellos que reciben los servicios. Esta asimetría de poder con frecuencia se traduce en una priorización de estrategias de ‘responsabilidad de rendir cuentas hacia arriba’ frente a la ‘responsabilidad de rendir cuentas hacia abajo’. Con el propósito de evitar sacrificar las raíces cívicas, la responsabilidad pública y la importancia de los vínculos de las OSC con sus organizaciones de base, es importante desarrollar estrategias de «rendición de cuentas hacia abajo», incluida la participación de organizaciones de base en la orientación de los programas así como en su responsabilidad de rendir cuentas.

El desarrollo de mecanismos de autorregulación comienza a estar presente en algunas de las organizaciones paraguas de OSC en América Latina. Actualmente ya se cuenta con experiencias acumuladas sobre el empleo de diversas estrategias. No obstante, la investigación, el procesamiento y los aprendizajes compartidos por estas organizaciones acerca del tipo de mecanismos empleados, su desarrollo y los resultados conseguidos a partir de su uso, son mínimos. Este tipo de aprendizaje –combinado con una mejor comprensión de los orígenes de las actuales demandas de responsabilidad de rendir cuentas, las principales características de estas demandas y el tipo de argumentos que están siendo empleados para exigir una mayor responsabilidad de rendir cuentas de parte de las OSC– puede contribuir de manera significativa al desarrollo de este tema en la región y al diseño de mecanismos que ayudarán a ampliar la legitimidad del sector.

Un plan de trabajo trascendente para este sector debe incluir mapear el nivel de confianza en las OSC de la región. Cualquier plan de trabajo significativo también debería analizar factores tales como los actores que demandan un mayor escrutinio acerca de estas organizaciones, los segmentos de OSC a quienes se les demanda una mayor responsabilidad de rendir cuentas, y las respuestas a estos desafíos de parte de las organizaciones paraguas y redes de OSC. Este es un plan que ofrece un escenario de colaboración entre los investigadores y líderes de OSC, en particular de las organizaciones paraguas y de las redes, dado el aprendizaje potencial que podría lograrse de una combinación de investigaciones empíricas, el desarrollo de conceptos y el intercambio de experiencias.

BIBLIOGRAFÍA

- Associação Brasileira de Organizações não Governamentais. *Carta de principios de Associação Brasileira de ONG's*. www.abong.org.br.
- Beresford, Susan (2002). «Aprovechar las posibilidades de la filantropía: la función clave de las organizaciones de infraestructura». En www.wingsweb.org/SPANISH/programs/LAC-Nov2002/index.html.
- Brown, L. David (ed.) (2001). *Practice-Research Engagement and Civil Society in a Globalizing World*. Civicus y The Hauser Center for Nonprofit Organizations. Harvard University.
- Brown, L. David y Jonathan A. Fox (1998). «Accountability within Transnational Coalitions», en Brown, L. David y Jonathan A. Fox (eds.). *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. The MIT Press.
- Brown, L. David y Mark H. Moore (2000). «Accountability, Strategy and International Non-Governmental Organizations». Hauser Center for Nonprofit Organizations. Harvard University. Documento no publicado.
- Brown, L. David *et al.* (2001). «Civil Society Legitimacy: A Discussion Guide», en Brown, L. David (ed.). *Practice-Research Engagement and Civil Society in a Globalizing World*. Civicus y The Hauser Center for Nonprofit Organizations. Harvard University.
- Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) (2003). «Distintivo Empresa Socialmente Responsable-2002». En: <http://www.cemefi.org/frames.cfm?ENC=2&ID=eventos/2002/enero/00>.
- Confederación Colombiana de ONG (2002). «Acuerdo Programático por la Paz». Bogotá. Julio.
- (1998). «Declaración de principios de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de Colombia». www.ccong.org.co.
- Covey, Jane G. (1992). A Note on NGOs and Policy Influence. Institute for Development Research. Vol. 9, nº 3. Pp. 1-5. Septiembre. Boston.
- Daubón, Ramón y Harold Saunders (2002). «Operationalizing Social Capital: A Strategy to Enhance Communities' 'Capacity to Concert'», en *International Studies Perspectives*. Vol. 3, nº 2. Pp. 176-191.

- De Souza Briggs, Xavier (2000a). «Community Building: The New (and Old) Politics of Urban Problem-Solving in the New Century». John F. Kennedy School of Government. Harvard University.
- (2000b). «The Art & Science of Community Empowerment. Visiting Scholar Series. Poverty Reduction & Economic Management Network». The World Bank. Presentación en power point.
- Edwards, Michael y David Hulme (1996). «Introduction. NGO Performance and Accountability», en Edwards, Michael y David Hulme (eds.). *Beyond the Magic Bullet. NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. Kumarian Press.
- Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente (2003a). «Programa Empresa Amiga da Criança» (Children's Friend Company Program). En <http://www.Abrinq.org.br/peac/programa/historico.shtml>.
- (2003b). «Termo de Compromisso». En <http://www.Abrinq.org.br/peac/empresas/credencie.shtml>.
- Fowler, Alan (2000). «NGDOS as a Moment in History: Beyond Aid to Social Entrepreneurship or Civic Innovation?», en *Third World Quarterly*. Vol. 21, nº 4. Pp. 637-654.
- Ginsburg, Mark (1998). «NGOs: What's in an Acronym?», en *Current Issues in Comparative Education*. Vol. 1, nº 1.
- Hulme, David y Edwards, Michael (1997). «Conclusion: Too Close to the Powerful, Too Far from the Powerless», en Hulme, David y Edwards, Michael (eds.). *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort? Save the Children*.
- Independent Sector (2002). «Obedience to the Unenforceable. Ethics and the Nation's Voluntary and Philanthropic Community».
- Ethos Institute. Companies and Responsibilities (2001). «Ethos Indicators of Entrepreneurial Social Responsibility».
- El Espectador*. «No somos la retaguardia de la guerrilla.» 17 de noviembre de 2002.
- El País*. «Y a las ONG ¿quién las ronda?» 10 de octubre de 2002.
- Moore, Mark (2002). «The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations' por Robert Kaplan». Documento no publicado.
- Najam, Adil (1996). «NGO Accountability: A Conceptual Framework», en *Development Policy Review*. Vol. 14. Pp. 339-353.
- Narayan, Deepa *et al.* (2000). *Voices of the Poor. Can Anyone Hear Us?* The World Bank.
- Núñez, Alberto (2003). «Carta al Presidente Fox», en *Coparmex-Entorno*. Año 14, nº 173. Enero.
- Oliveira, Anna Cynthia (1999). «La autorregulación de las OSC». Ponencia magistral presentada en el III Taller Regional Centroamericano, realizado por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Guatemala. 10-12 de junio.

- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002). «Held to Account: Experiences of Social Accountability in Latin America», en *Journal of Human Development*. Vol. 3, nº 2.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Raposo, Rebecca (2003). *Fundações, desenvolvimento e mudança social. O papel das associações de fundações. Um olhar brasileiro*.
- RedEAmérica (2004a). *Construir juntos. Una propuesta para hacer desarrollo de base*. Programa de Construcción de Capacidades Institucionales. Fundación Corona. Colombia.
- (2004b). *Evaluación para el desarrollo de base*. Programa de Construcción de Capacidades Institucionales. Fundación Corona. Colombia.
- Rueschemeyer, Dietrich (1998). «The Self-Organization of Society and Democratic Rule. Specifying the Relationship», en Rueschemeyer, Dietrich; Marilyn Rueschemeyer y Björn Wittrock (ed.). *Participation and Democracy. East and West. Comparisons and Interpretations*. M.E. Sharpe. Nueva York.
- Semana*. «Las ONG: ¿héroes o villanos?». 18 de noviembre de 2002.
- Szazi, Eduardo (2003). «Creating an Enabling Environment for Philanthropy and Civil Society: The Case of Brazil». Documento no publicado.
- Toro, Olga Lucía y Elena Vila Moret (2000). «Philanthropy and Volunteerism Programming in Latin America and the Caribbean». W.K. Kellogg Foundation. Retrospective Evaluation 1994–2000.
- Verba, Sidney; Kay Lehman Schlozman y Henry E. Brady (1999). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press.
- World Bank (2001). *World Development Report. 2000/2001. Attacking Poverty*. Oxford University Press.

IV

**REFLEXIONES A PARTIR
DE LA PRÁCTICA INTERNACIONAL**

LA FILANTROPÍA ORGANIZADA DEL NORTE Y DEL SUR

Christine W. Letts

Al igual que en otras regiones del mundo, la filantropía no es nueva en América Latina. Existen antiguas tradiciones de contribución a la iglesia y a otras caridades específicas entre la gente de todas las clases. La Iglesia Católica ha jugado un papel predominante en la canalización de la filantropía desde los individuos hacia quienes se hallan en situación de necesidad. Sin embargo, existen nuevas tendencias en la filantropía latinoamericana que están surgiendo como consecuencia de diferentes formas de institucionalización. Los autores en este libro describen y comentan acerca de los principales rasgos del emergente sector filantrópico en varios países latinoamericanos. Si bien el foco de atención de cada capítulo es diferente, y cada uno presenta distinta información para ayudarnos a comprender el estado de la filantropía organizada, en conjunto ilustran varias tendencias que es importante tener en cuenta. El propósito de este capítulo es el de discutir tales tendencias, así como sugerir las oportunidades y precauciones asociadas a ellas.

¿Qué impacto tienen estas tendencias en la ampliación de la filantropía como un todo, en el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales o en el potencial para el cambio social? Muchas de estas tendencias presentan contrastes en relación con los rasgos del sector filantrópico más consolidado de los Estados Unidos. Los *stakeholders* que se ubican en el sector social en América Latina podrían sacar ventaja de la naturaleza emergente del sector para establecer políticas e iniciativas que enriquezcan aquellas tendencias que prometen el progreso y el fortalecimiento del sector, al mismo tiempo que reajustan aquellas que no lo hacen. Es tentador para los actores locales e internacionales alentar ciertas prácticas que encontramos ventajosas en los Estados Unidos. Pero es recomendable darse cuenta primero de que las tendencias latinoamericanas están cada vez más vinculadas, de modo que influir en ellas será más complejo y, segundo, que podrían haber ventajas en la forma diferenciada de la filantropía y de las prácticas de los actores en América Latina; y todo esto podría brindar lecciones para los Estados Unidos.

1. LOS ACTORES QUE PARTICIPAN EN LA FILANTROPÍA ORGANIZADA PREFIEREN EL DESARROLLO O EL COMPROMISO ESTRATÉGICO, A DIFERENCIA DE LOS CONCEPTOS TRADICIONALES DE 'CARIDAD', COMO EL OBJETIVO DE LA FILANTROPÍA EMERGENTE

Esta tendencia es señalada de diferentes maneras por los autores. Varios de ellos observan que algunas formas de responsabilidad empresarial y de filantropía están vinculadas con nociones de asistencia, paternalismo y control social, todas las cuales tienen connotaciones negativas. De la Maza presenta la crónica de cómo las asociaciones abogan por que las fundaciones empresariales vayan más allá de su aproximación tradicional a la filantropía, la cual se centraba en la transferencia de recursos materiales a sus trabajadores y a los que se hallaban en situación de necesidad en su entorno inmediato. El argumento es que esto podía satisfacer las necesidades, pero no cambiar las condiciones que crearon tales necesidades. Este tipo de filantropía puede ser caracterizada como 'patronal' en el peor sentido, en tanto aumenta el control de la empresa sobre los trabajadores y los priva de voz. Turitz y Winder vinculan la connotación negativa, paternalista, de 'donantes', con la reticencia a adoptar más actividades de donación a favor de la ejecución de programas –otra tendencia discutida más adelante–.

Estas son advertencias relevantes, pero podrían ser prematuras en el importante esfuerzo de incrementar la filantropía en América Latina. Primero, cabe recordar que la naturaleza de las necesidades y el contexto para la filantropía organizada están en evolución. Las asociaciones de responsabilidad social empresarial están realizando progresos alentando a las empresas a elevar las condiciones de los trabajadores, pero en todo América Latina estas condiciones no han mejorado lo suficiente como para que los trabajadores y sus familias dejen de ser destinatarios que merezcan una atención importante. Segundo, los individuos en Norte y Sudamérica han desarrollado fuertes tradiciones de comportamiento caritativo, principalmente a través de sus afiliaciones religiosas. Estas tradiciones no se detendrán, y antes que asignarles cualquier connotación negativa, es útil alentar a los individuos a emplear varios vehículos y métodos en sus donaciones para alcanzar diferentes propósitos. Tan solo debemos darnos cuenta de la proliferación de la 'caridad' en respuesta al impacto del tsunami en Asia para recordar cuán importante es esta motivación para movilizar recursos e involucrar a la gente en la ayuda mutua. Por último, la mayoría de filántropos que son considerados estratégicos empezaron donando a una obra de caridad. La evolución de la Fundación Carvajal en Colombia, desde la caridad hasta el desarrollo económico y el empoderamiento emprendedor, es un buen ejemplo de esto. Su estrategia evolucionó no solo como consecuencia de darse cuenta de las limitaciones de esta forma de filantropía, sino también porque llegó a estar cerca y conocer, a través de su obra de caridad, las causas, problemas y organizaciones. Dado que la caridad prevalece tanto entre todo tipo de donantes, del norte y del sur, podría ser que dejar de lado la simple 'donación' a las organizaciones caritativas o a las causas de los necesitados, termine disuadiendo a

las personas –para quienes esta podría ser una parte importante de sus contribuciones– de llegar a ser una fuerza más visible en la filantropía organizada. Esto nos lleva a la siguiente tendencia.

2. EXISTE UN NÚMERO RELATIVAMENTE PEQUEÑO DE FUNDACIONES QUE HAN SIDO CREADAS POR INDIVIDUOS

Todos los autores se refieren a las estadísticas que muestran que el número de fundaciones creadas por personas individuales es el porcentaje más pequeño, detrás de las empresas y los líderes cívicos (con la excepción del caso peruano, donde alguna vez el número de fundaciones familiares superaba al de fundaciones empresariales). Por cierto, esta tendencia se halla en marcado contraste con la evolución de las fundaciones en los Estados Unidos. Ahí, las fundaciones privadas más grandes fueron, y todavía lo son, iniciadas y dotadas de fondos patrimoniales por individuos. La vasta mayoría de fundaciones, en términos numéricos, son fundaciones familiares de todos los tamaños que fueron iniciadas por un individuo. En los primeros tiempos de la filantropía organizada en los Estados Unidos, las fundaciones fueron creadas para posibilitar que los profesionales trabajen en las raíces de los problemas sociales. Las fundaciones Rockefeller, Carnegie y Russell Sage fueron todas fundadas en este espíritu. A lo largo del siglo XX, los individuos motivados por otros factores siguieron estableciendo fundaciones. Los Estados Unidos cuentan con un tratamiento tributario favorable para el establecimiento de fundaciones, en particular cuando se transfiere un patrimonio u ocurre una repentina generación de riqueza. Segundo, los individuos siempre se han sentido motivados a crear fundaciones con el fin de brindar un mecanismo para el compromiso familiar en la medida que las generaciones dentro de las familias están crecientemente dispersas por todo el país. Los individuos en América Latina viven en diferentes entornos sociales, culturales y legales que no alientan el mismo tipo de creación de fundaciones.

Turitz y Winder hacen un buen trabajo al enumerar algunos problemas asociados con esta tendencia en América Latina. Ellos proporcionan datos que muestran el bajo nivel de presencia de fondos patrimoniales en las fundaciones latinoamericanas. En los Estados Unidos, los fondos patrimoniales, si bien tienen el potencial de evitar la rendición de cuentas, brindan muchas ventajas, particularmente independencia y perdurabilidad. Tal como Turitz y Winder señalan, las fundaciones sin fondos patrimoniales deben depender de la recaudación y de las contribuciones para seguir funcionando, y son bastante frágiles. Esto no solo limita su flexibilidad, sino que también las coloca potencialmente en competencia con las organizaciones encargadas de ejecutar los servicios sociales que ellas pretenden apoyar. A medida que crece el sector filantrópico, la riqueza individual debe llegar a ser una parte activa de él, si es que no la fuerza motriz, con el fin de crear mayor estabilidad y pluralidad de intereses en el sector.

3. LAS FUNDACIONES EMPRESARIALES ESTÁN EMERGIENDO COMO EL COMPONENTE MÁS GRANDE DE LA FILANTROPÍA ORGANIZADA Y ASUMIENDO UN ROL DE LIDERAZGO PARA DAR FORMA AL SECTOR

En esta tendencia existen potenciales peligros que superar y muchos beneficios que cosechar. Varios autores exploran los problemas que pueden surgir de la participación empresarial en el sector público. Uno es el uso del poder por parte de las empresas de una manera no democrática. Esto es posible gracias a un ambiente caracterizado por la falta de transparencia y estructuras que permiten la autocontratación. Rojas advierte que las soluciones públicas dominadas por aportes empresariales «podrían verse limitadas por un uso excesivo de la lógica del mercado». Ella proporciona el ejemplo de una empresa que, en el espíritu de la ventaja comparativa, está interesada en transferir el *know-how*, además de dinero, y que pone un énfasis excesivo en mejorar los procesos y sistemas de gestión como respuesta a los problemas públicos. Es importante notar que, particularmente en el mundo de la filantropía, las empresas no son las únicas que pueden ejercer el poder de un modo no-transparente, no-democrático. Desde hace mucho las fundaciones en los Estados Unidos han sido criticadas por su aislamiento y por sus intervenciones inadecuadas en las políticas públicas o las comunidades, y han llegado a estar bajo un amplio escrutinio durante los últimos años debido a prácticas de autocontratación.

Si bien en los Estados Unidos existen muchos ejemplos excelentes de filantropía empresarial, el liderazgo y la cooperación entre empresas en la esfera pública parece tener tanto, o más, impulso en América Latina que en los Estados Unidos. Existe un significativo potencial en el hecho de que las empresas asuman un rol importante en el sector filantrópico. Primero, es importante reconocer cómo es que todavía se entrecruzan las familias, las fortunas familiares y las empresas a lo largo de América Latina. Si bien podemos estar preocupados por la reticencia de los individuos a asumir el liderazgo de la filantropía, en la mayoría de casos son estos mismos individuos y sus familias quienes son las fuerzas motoras detrás del crecimiento y la creatividad en la filantropía empresarial. Parece muy probable que el crecimiento de la filantropía empresarial sea instrumental para la evolución de la filantropía individual.

Segundo, una vez que una empresa ingresa al terreno público, particularmente captando la atención sobre sí misma por sus ‘buenas obras’, resulta difícil para ella retornar al anonimato. Esta visibilidad invita al escrutinio y al comentario sobre el nivel, la calidad y el impacto de los proyectos públicos. Con el tiempo, ello puede incrementar la presión para avanzar más allá de las relaciones públicas y la caridad hacia un nivel de responsabilidad empresarial que Rojas denomina como ‘buena gobernanza’.

Tercero, el sector empresarial ya cuenta con amplias redes industriales, humanitarias y personales que pueden ser puestas en funcionamiento a favor de las causas públicas. Por

ejemplo, hace muchos años, la Cámara de Comercio Americana estableció en Argentina una serie de premios para la filantropía empresarial ejemplar. Compromete a personas de todos los sectores como evaluadores durante el proceso de selección y organiza cada año un almuerzo grande y bien publicitado para la entrega de los premios. El *World Economic Forum*, que en gran medida está financiado por las empresas, incluye siempre muchas sesiones relacionadas con la responsabilidad social empresarial y la filantropía en sus congresos anuales en Davos, Suiza.

Cuarto, los líderes de las empresas se verán inevitablemente influenciados por la participación empresarial en el sector social. Los principales gerentes de la empresa, así como el gerente general, están destinados a involucrarse donde sea que haya prestigio o riesgo. Ellos tendrán la oportunidad de participar y aprender acerca de los problemas públicos de un modo que actualmente no forma parte de la cultura de los individuos, quienes normalmente permanecerán inmersos en sus mundos privados. Ellos estarán en condiciones de usar su creatividad y conciencia para pensar de manera diferente acerca de los problemas, y para observar cómo sus empresas, en todas sus facetas, contribuyen al problema o a las soluciones. Es probable que su compromiso público a través de la empresa influya también en su compromiso privado. Esto se extiende a un grupo más amplio en la medida que las empresas incluyen el voluntariado como un elemento de sus iniciativas filantrópicas empresariales, tal como señala Fischer.

Quinto, si bien las empresas pueden ser –y de hecho lo han sido– fuerzas para mantener el *statu quo* de la desigualdad de los países latinoamericanos, Szazi señala cómo las empresas del Brasil devinieron en importantes defensores de la reforma. Por último, las empresas pueden ser una fuerza positiva aportando tanto presión como apoyo para la profesionalización de las organizaciones del sector social. Ellas pueden brindar asistencia técnica mediante consultorías, colaboraciones, conferencias, capacitación y participación en consejos de gobierno. En otro ejemplo argentino, los líderes empresariales respaldaron tempranamente a la Fundación Compromiso, una organización de apoyo a la gestión dirigida a líderes de organizaciones del sector social.

Existen estrategias para optimizar los beneficios y minimizar los riesgos de la participación de la comunidad empresarial. Rojas aboga por estrategias de ‘gobernanza pública’, que en esencia exigen a las empresas que alineen sus estrategias asociadas con su gente, productos, política y filantropía. Es importante fortalecer los vínculos entre las asociaciones norteamericanas, como BSR (*Business for Social Responsibility*), y las empresas latinoamericanas. El desarrollo de asociaciones de diverso tipo –que serán tratadas más adelante dentro de otra tendencia–, las cuales desarrollan estándares y estrategias entre las empresas, será importante no solo para alentar las buenas prácticas, sino también para llamar la atención sobre las menos atractivas.

4. EN UNAS CUANTAS REGIONES, LAS FUNDACIONES COMUNITARIAS HAN LLEGADO A SER MÁS FUERTES, PERO ESTÁN LUCHANDO PARA SER ACEPTADAS Y AMPLIAMENTE UTILIZADAS EN LAS COMUNIDADES COMO UN IMPORTANTE VEHÍCULO PARA LA FILANTROPÍA

Varios de los autores abordan el emergente desarrollo de las fundaciones comunitarias y su potencial como una fuerza para el cambio social comunitario. Las fundaciones internacionales fueron el principal impulso detrás de este desarrollo y proveyeron los fondos semilla para muchas de estas instituciones. Si bien el capítulo de Turitz y Winder muestra un crecimiento del apoyo local para estas fundaciones comunitarias, todas ellas están luchando por ser reconocidas como una institución comunitaria importante y para recibir un amplio respaldo de la comunidad. Varios fenómenos pueden explicar esto. Primero, las fundaciones comunitarias exitosas en los Estados Unidos dependen de donativos y cuentas establecidas por individuos, y estas se encuentran en gran medida bajo la forma de fondos patrimoniales. Ya hemos señalado que no existen precedentes culturales para ninguno de estos en América Latina. Segundo, aquellas que han sido más exitosas en lograr el apoyo local han sido habilitadas por el apoyo del gobierno local, como en el caso de varias fundaciones comunitarias mexicanas. Este es todavía un fenómeno poco usual en América Latina.

Las fundaciones comunitarias se desarrollaron en unas cuantas ciudades de los Estados Unidos que contaban con un liderazgo excepcional entre algunos individuos. Crecieron con el énfasis particular de lograr que la gente done dinero de su patrimonio, para destinarlo a la comunidad local, luego de su fallecimiento. Mientras que en muchas fundaciones comunitarias ya no enfatizan los legados como el principal medio de sostenimiento, es importante notar los particulares orígenes culturales y técnicos de estas, hoy en día, grandes e influyentes instituciones.

5. LA MAYORÍA DE LAS FUNDACIONES LATINOAMERICANAS DEDICAN UN MONTO SIGNIFICATIVO DE SUS RECURSOS A LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS ANTES QUE A LAS DONACIONES

Este fenómeno se encuentra en marcado contraste con los Estados Unidos, donde las fundaciones que ejecutan proyectos son escasas y esporádicas, y donde muy pocas fundaciones operan sus propios programas; aunque es más consistente con las fundaciones europeas, que son predominantemente ejecutoras. Los autores tienden a enfatizar las razones negativas de esta tendencia: los temores de la fundación a verse inundada con solicitudes de donaciones; una falta de confianza en las organizaciones de servicios sociales; y una connotación paternalista negativa del término 'donante'. Esta tendencia puede poner trabas al desarrollo de las organizaciones del sector social que son fuertes e independientes en las comunidades latinoamericanas.

Es importante comprender las potenciales fortalezas y ventajas de las entidades ejecutoras antes de que asumamos que el otorgamiento de donaciones es una mejor manera de emplear los recursos. Turitz y Winder señalan que muchos programas operativos son colaboraciones con otras organizaciones y sectores. Este es un fenómeno positivo y uno que vemos con muy poca frecuencia en los Estados Unidos. Las fundaciones con fondos patrimoniales pueden resguardar a los programas de la inestabilidad de los flujos de fondos para crear un contexto de mayor confianza para aprobar, desarrollar y hacer crecer las innovaciones. En los Estados Unidos, las fundaciones establecen y ejecutan programas que parecen muy riesgosos (desarrollo económico) o muy controvertidos (potenciación de capacidades para las organizaciones gay o lésbicas) como para atraer suficientes fondos de otra fuente¹. De otro lado, el otorgamiento de donaciones es importante para ciertos propósitos; por ejemplo, tiene sentido cuando no queda claro que existe una única idea o programa que «funcione» y que es más importante alentar más experimentación y experiencias. El atributo más valioso del dinero privado para fines públicos es su flexibilidad, y debemos aprender cómo optimizar los diferentes métodos de filantropía, antes que asumir que un conjunto es mejor que otro. La experiencia latinoamericana podría ser un excelente laboratorio para aprender puesto que parecen existir más organizaciones híbridas que en otras regiones.

6. LAS FUNDACIONES Y LAS ASOCIACIONES DE FUNDACIONES TIENEN UN GRAN POTENCIAL PARA CONSTRUIR 'PUENTES' EN LA SOCIEDAD LATINOAMERICANA

Existe evidencia considerable mostrada en este libro acerca del récord y potencial de las fundaciones y de las asociaciones de fundaciones y/o empresas para tender puentes entre el gobierno, la empresa y los sectores sociales. Agüero nos brinda una rica historia acerca del papel de las asociaciones en Brasil. Las asociaciones de fundaciones o empresas están emergiendo en diversos países como entidades importantes que darán forma al sector filantrópico. Asociaciones como GIFE y el Instituto Ethos en Brasil, y Cemefi en México, contribuyen al progreso social al proponer marcos éticos y estratégicos a sus miembros. Puesto que la mayoría de miembros son empresas, estas asociaciones podrían contribuir a superar algunos de los peligros relativos a la filantropía empresarial que mencionan los autores. Estas asociaciones pueden darle legitimidad y visibilidad a las iniciativas empresariales, al mismo tiempo que proporcionan alguna 'cobertura' para las empresas individuales o personas que no desean ser personalmente visibles.

Existen otros campos donde las asociaciones pueden ser valiosas: como comunidades de aprendizaje para mejorar las prácticas; brindando legitimidad y apoyo a los cambios lega-

¹ Estos se refieren a una iniciativa de desarrollo económico de la Jacobs Family Foundation en San Diego, California, y a un programa de asistencia técnica ejecutado por la Gill Foundation de Denver, Colorado.

les y normativos; y conectando a redes globales. Las asociaciones son entidades claves que pueden coordinar actividades con las asociaciones o fundaciones del norte. El Instituto Synergos y la Fundación Kellogg han apoyado a, y colaborado con, muchas asociaciones latinoamericanas en su trabajo.

Las asociaciones que involucran a las empresas como miembros podrían ser particularmente convenientes para jugar el papel de tender puentes entre los sectores, como también para brindar otros beneficios para la construcción del sector filantrópico. Además de los beneficios para la responsabilidad social empresarial, los líderes transitan por muchas redes diferentes en una comunidad –políticas, religiosas, sociales y culturales–. La movilización de recursos y la aprobación desde una multitud de fuentes es crucial en cualquier iniciativa importante o estrategia de cambio social. Y si bien esta conexión con frecuencia no es tomada en cuenta o no es explotada, las empresas están conectadas en el nivel de las bases de las comunidades a través de sus ubicaciones y trabajadores. Los líderes y sus empresas aportan diferentes destrezas, herramientas y perspectivas para tratar asuntos públicos. Sin embargo, las asociaciones mitigan el potencial impacto negativo de una excesiva influencia proveniente de pequeños intereses de poder en el despliegue de eficiencia o recursos.

Todos los autores señalan la necesidad de consolidar la identidad del sector filantrópico y de mejorar el entorno regulador. Será importante que los líderes de estas asociaciones mantengan la capacidad de sus organizaciones para plantear retos a sus miembros como también para apoyarlos. Las asociaciones en los Estados Unidos han sido criticadas por proteger intereses particulares, lo cual puede ser un peligro para cualquier organización al servicio de sus miembros.

RESUMEN

El estudio de la filantropía en América Latina es tan nuevo como el propio fenómeno de la filantropía ahí organizada. Los autores en este libro brindan una valiosa comprensión de la estructura y el rol de este sector en desarrollo. Ello exige prestar atención a la transparencia, la ética y a centrarse en la transformación social a medida que crece el sector. Estos atributos serán cruciales si es que el sector filantrópico ha de llegar a ser un actor legítimo en la reforma social y en el desarrollo en los países latinoamericanos. Será también importante que los investigadores y los analistas de políticas observen y documenten las características innovadoras y singulares de la filantropía organizada a medida que esta se desarrolla. La filantropía organizada será una expresión de las ricas y diferentes culturas latinoamericanas y, en última instancia, tendrá mucho que compartir con, así como aprender de, otras regiones del mundo.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA LEGITIMIDAD Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA SOCIEDAD CIVIL

L. David Brown

En capítulos anteriores se han explorado muchos aspectos del auge de la filantropía y de la actividad de la sociedad civil en el cambio social en América Latina. Durante las últimas dos décadas, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han empezado a desempeñar de manera creciente importantes roles en la gobernanza y en la solución de problemas sociales en muchos países y regiones a través de todo el mundo. Han respondido a desastres, brindado servicios esenciales, construido capacidades locales, influido en decisiones políticas, y han catalizado iniciativas intersectoriales que ponen a disposición recursos complementarios de los gobiernos, las empresas y las organizaciones de base.

El rápido ascenso de las OSC como actores nacionales e internacionales ha catalizado el interés en su legitimidad y en su responsabilidad de rendir cuentas¹. En parte, este interés proviene de una «crisis de gobernanza» general que levanta interrogantes acerca de la legitimidad y la responsabilidad de rendir cuentas de las instituciones empresariales y gubernamentales así como de la sociedad civil. En parte, el interés es una consecuencia de la creciente visibilidad de las OSC, en tanto actores sociales, en relación con muchos temas importantes. En parte, ha sido generada por acciones problemáticas, altamente visibles, realizadas por las OSC, tales como la campaña de *Greenpeace* basada en un deficiente análisis de los costos de eliminación de la plataforma petrolera *Brent Spar*, ubicada en el Mar del Norte, o la supuesta auto-contratación hecha por el directorio de *Nature Conservancy*. Y, lo que es quizá más importante, los cuestionamientos han sido levantados por actores poderosos, los propios blancos de las acciones de *advocacy* de la sociedad civil, quienes han preguntado: ‘¿sobre qué base tienen ustedes el derecho de desafiarnos?’, y ‘¿a quién representan?’. Algunos han concluido que las «OSC no-elegidas» son en gran medida irresponsables en relación con la rendición de cuentas, y han establecido un sitio web denominado *NGO Watch* para publicitar las actividades de las OSC².

¹ Véanse Clark (2003); Edwards (2000); y Kovach, Neligan y Burall (2003).

² Véase «Holding Civic Groups Accountable», en *New York Times*, editorial, 21 de julio de 2003; y Klein (2003).

Los interrogantes acerca de la legitimidad de las OSC afectan directamente su capacidad de movilizar recursos, reclutar voluntarios y construir alianzas, así como su capacidad de establecer su credibilidad como agentes de un cambio constructivo. Las OSC no tienen ni la riqueza de las empresas ni la autoridad del gobierno para generar influencia; por lo tanto, dependen de la credibilidad que tengan ante el gran público para generar sus recursos y lograr dicha influencia. Si los críticos impugnan exitosamente la legitimidad y la responsabilidad de rendir cuentas, los roles de las OSC en el desarrollo y el cambio social disminuirán drásticamente. Por lo tanto, el fortalecimiento de la legitimidad de los voluntarios, asociaciones, fundaciones, alianzas y campañas de la sociedad civil, es crucial para su creciente aporte al cambio social constructivo.

Este capítulo analiza los enfoques para construir la legitimidad y la responsabilidad de rendir cuentas de las organizaciones y las alianzas de la sociedad civil, los mismos que les permitirán movilizar recursos, reclutar aliados, y comprometer el apoyo público para el aprendizaje y la innovación social. Sobre la base de experiencias de todo el mundo, se sugieren formas en las que las OSC pueden mejorar su responsabilidad de rendir cuentas ante los *stakeholders* claves, así como su legitimidad en tanto actores sociales en el contexto latinoamericano.

LA RESPONSABILIDAD DE RENDIR CUENTAS Y LA LEGITIMIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL: ANTECEDENTES

La ‘responsabilidad de rendir cuentas’ se refiere a la medida en la que un actor puede ceñirse a sus promesas de realizar alguna actividad o servicio³. Tal responsabilidad puede deberse a uno mismo, como cuando se actúa de manera consistente con principios y valores fuertemente sostenidos. En términos más comunes, dicha responsabilidad involucra responder por los propios compromisos ante otros y, por lo tanto, se refiere a una relación en la que algunos actores piden rendir cuentas a otros. Una OSC que brinda servicios de salud y educación, por ejemplo, puede ser responsable de rendir cuentas ante las financieras y clientes por la calidad de los servicios que presta; y una federación de pueblos indígenas puede ser responsable de rendir cuentas ante sus miembros por su eficacia en tanto representante de sus intereses. Típicamente, la responsabilidad de rendir cuentas requiere cierto grado de acuerdo con respecto a los objetivos generales, los estándares de desempeño, las maneras de evaluar dicho desempeño, los mecanismos para informar sobre las evaluaciones a los *stakeholders*, y las sanciones mediante las cuales los *stakeholders* pueden generar consecuencias en el desempeño.

³ Véanse Brown y Moore (2001); y Cutt y Murria (2000).

La 'legitimidad' se refiere a las percepciones que tienen los *stakeholders* claves acerca de que las actividades y roles de la organización se justifican y son adecuados en términos de valores, normas, leyes y expectativas prevalecientes en el contexto⁴. La legitimidad institucional puede ser enmarcada en términos de los valores y expectativas normativas prevalecientes, o en términos de los requisitos legales y reguladores, o en términos de las expectativas de buenas prácticas ampliamente aceptadas. Las OSC dedicadas a las áreas de salud y educación pueden desarrollar su legitimidad sobre la base de los años de servicio prestados satisfaciendo los estándares reglamentarios y las normas locales. La federación de pueblos indígenas puede ser reconocida como la representante legítima de grupos políticamente marginados, debido a que ha elegido a líderes y porque funciona cumpliendo los procesos de toma de decisiones localmente aceptados.

La legitimidad de las OSC puede ser mejorada o minada por su manera de rendir cuentas ante los *stakeholders* claves. Los sistemas de rendición de cuentas que permiten que los *stakeholders* evalúen y sancionen el desempeño de una OSC pueden también reafirmar ante la comunidad más amplia que sus actividades son congruentes con su misión. Las OSC que prestan servicios pueden reclamar legitimidad mostrando su acatamiento de los estándares de calidad de servicio establecidos por las agencias reguladoras y evaluados por los clientes. La OSC dedicadas a la potenciación de capacidades pueden afirmar su legitimidad sobre la base de mejoras demostradas en las capacidades de los clientes. Las OSC dedicadas al activismo pueden reclamar legitimidad a partir de su experticia en un tema, o articulando valores públicos ampliamente aceptados, o representando al grupo afectado. La legitimidad se enmarca con referencia a los valores, normas, leyes y expectativas de grandes públicos y fuerzas contextuales; mientras que la responsabilidad de rendir cuentas se centra en las obligaciones específicas de las que se debe dar cuenta a los *stakeholders* concretos.

Las normas para la responsabilidad de rendir cuentas y la legitimidad pueden provenir de diversas fuentes. En ocasiones son establecidas mediante acuerdos generales sobre políticas, leyes, valores y normas sociales explícitas. Esto podría denominarse el punto de vista del *ideal societal* de la responsabilidad de rendir cuentas. En los Estados Unidos, por ejemplo, la legislación exige que las organizaciones sin fines de lucro registradas presenten un nivel mínimo de información financiera. Sin embargo, ni la legislación ni las normas ampliamente aceptadas definen para las OSC el tipo de *stakeholder* principal –equivalentes en otros contextos a los dueños de empresas o los votantes de los gobiernos democráticos– ante quien tienen la responsabilidad de rendir cuentas⁵. En efecto, muchos *stakeholders*

⁴ Para las perspectivas sobre legitimidad institucional, véanse Edwards 2000 y Scott 1995. Para los fundamentos de legitimidad en temas particulares, véase Brown *et al.* (2001).

⁵ Véanse Frumkin (2002) y Goodin (2003).

podrían imponer a las OSC demandas contradictorias de responsabilidad de rendir cuentas. ¿Los donantes deben tener precedencia sobre los clientes o los entes reguladores del gobierno o el personal? Si bien los ideales sociales con frecuencia establecen expectativas mínimas para las OSC, la creación de responsabilidades detalladas de rendición de cuentas podría dañar la flexibilidad, la facilidad de acceso, la diversidad y creatividad que forman parte central de los roles y del valor de la sociedad civil ante la comunidad en general.

Cuando las regulaciones y normas sociales no fijan reglas, los líderes de las OSC pueden tener una considerable libertad para definir sus responsabilidades de rendir cuentas de acuerdo con las demandas morales, legales y prácticas de sus misiones y estrategias. Los líderes de las OSC deben desarrollar estrategias que simultáneamente creen un valor público, mantengan la autorización y el respaldo de los *stakeholders*, y creen la capacidad operativa necesaria –donde cada uno de estos asuntos estratégicos involucra a importantes *stakeholders* internos y externos (Moore 2000)–. Los líderes tienen alguna flexibilidad para priorizar la responsabilidad de rendir cuentas ante estos *stakeholders*, puesto que pueden elegir entre algunos costos morales, legales o prácticos. Esta visión de la responsabilidad de rendir cuentas como *elección organizacional estratégica* ofrece a los líderes de las OSC las oportunidades de alinear las expectativas de manera que alienten a los *stakeholders* a presionar por las metas estratégicas. Por ejemplo, una OSC que presta servicios de salud y educación puede mejorar la calidad de sus servicios al mejorar su responsabilidad de rendir cuentas ante los grupos marginados –lo que puede requerir que disminuya esta responsabilidad ante los donantes u otros *stakeholders*–. La elección organizacional estratégica es particularmente importante para potenciar la responsabilidad de rendir cuentas de las OSC en áreas problemáticas para las cuales todavía no existen las soluciones validadas y ‘mejores prácticas’, y donde son vitales las innovaciones.

Una tercera fuente de normatividad puede surgir cuando la experiencia ha empezado a identificar programas efectivos y desafíos provenientes de actores poderosos que demandan reglas más estrictas. Los grupos de organizaciones pueden basarse en su experiencia para construir acuerdos sobre los estándares de desempeño en dominios de actividad críticos. Esta visión de la responsabilidad de rendir cuentas como *normas de dominio negociados*, puede definir estándares de desempeño según los cuales los miembros del dominio aceptan ser responsables de rendir cuentas. La creación de tales estándares involucra un esfuerzo y un riesgo para los miembros del dominio, igualmente compromete su autonomía –por lo tanto, no sorprende que tales negociaciones sean escasas en ausencia de presiones externas que justifiquen tales costos–. El Consejo Filipino de Certificación de ONG, por ejemplo, moviliza a cientos de organizaciones de la sociedad civil para definir estándares, proveer revisiones hechas por pares sobre el cumplimiento, y para apoyar a nuevas organizaciones en la implementación de tales estándares –pero lo hicieron en respuesta a una

amenaza del gobierno de eliminar las deducciones tributarias para las ONG no certificadas⁶–.

Este capítulo trata sobre la construcción de la legitimidad y la responsabilidad de rendir cuentas para dos tipos de dominios (áreas) que son particularmente relevantes para la legitimidad y la responsabilidad de rendir cuentas de la sociedad civil y las actividades filantrópicas en América Latina. Los *dominios sectoriales* se refieren a las comunidades de organizaciones similares que comparten una identidad e intereses sectoriales, tales como las fundaciones empresariales o las ONG de desarrollo. La normatividad de un dominio sectorial incluye el desarrollo de códigos de conducta, declaraciones de principios, y reglas organizacionales o programáticas que son aplicadas por igual a todos los miembros del sector. Ejemplos de tales normas por dominio sectorial incluyen el código de conducta de *InterAction* en los Estados Unidos, la declaración de principios de CCONG en Colombia, y las normas y procesos de evaluación del Consejo Filipino de Certificación de ONG⁷. Tales normas sectoriales definen el escenario para mantener a los miembros del sector como responsables de rendir cuentas por violar las expectativas establecidas para el sector como un todo. En contraste, los *dominios de problema* pueden involucrar a organizaciones disímiles procedentes de muchos sectores diferentes –desde la sociedad civil pasando por el sector empresarial hasta las agencias del gobierno–, que comparten intereses urgentes acerca de alguna cuestión o problema. Por ejemplo, la *World Commission on Dams* congregó a líderes empresariales, instituciones financieras internacionales, representantes de gobiernos, y activistas de bases preocupados por evaluar el desempeño de las grandes represas para establecer normas compartidas para la futura construcción de represas. Las normas para un dominio de problema pueden establecer la manera como los actores con intereses muy diversos pueden interactuar para encarar problemas complejos plagados de conflictos, tales como el manejo de un ecosistema sensible o la prevención de los abusos del mercadeo empresarial en los países en vías de desarrollo⁸.

Este capítulo se centra en la creación de normas de responsabilidad de rendir cuentas por dominios sectoriales y de problemas. Esta evolución es particularmente importante para el fortalecimiento de los roles emergentes de los actores de la sociedad civil latinoamericana en lo que se refiere a innovación social y solución de problemas.

⁶ Véase Chamberlain (s.f.).

⁷ Véase Villar (2003).

⁸ Véanse Weber (2003) y Johnson (1986).

LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE RESPONSABILIDAD DE RENDIR CUENTAS POR DOMINIO

La construcción de estos sistemas ha venido recibiendo una creciente atención durante los últimos años en todo el mundo. Esta sección identifica varios desafíos para acrecentar la legitimidad y la responsabilidad de rendir cuentas de la sociedad civil, y describe las iniciativas para construir sistemas que encaren estos desafíos en una diversidad de escenarios. Entre los desafíos más usuales tenemos: a) la identificación de dominios, objetivos y *stakeholders*; b) la negociación de los estándares de desempeño y las expectativas; c) la construcción de organizaciones de dominio efectivas; d) la medición y la comunicación de los resultados del desempeño; y e) las consecuencias que facilitan tal desempeño.

LA IDENTIFICACIÓN DE DOMINIOS, OBJETIVOS Y *STAKEHOLDERS*

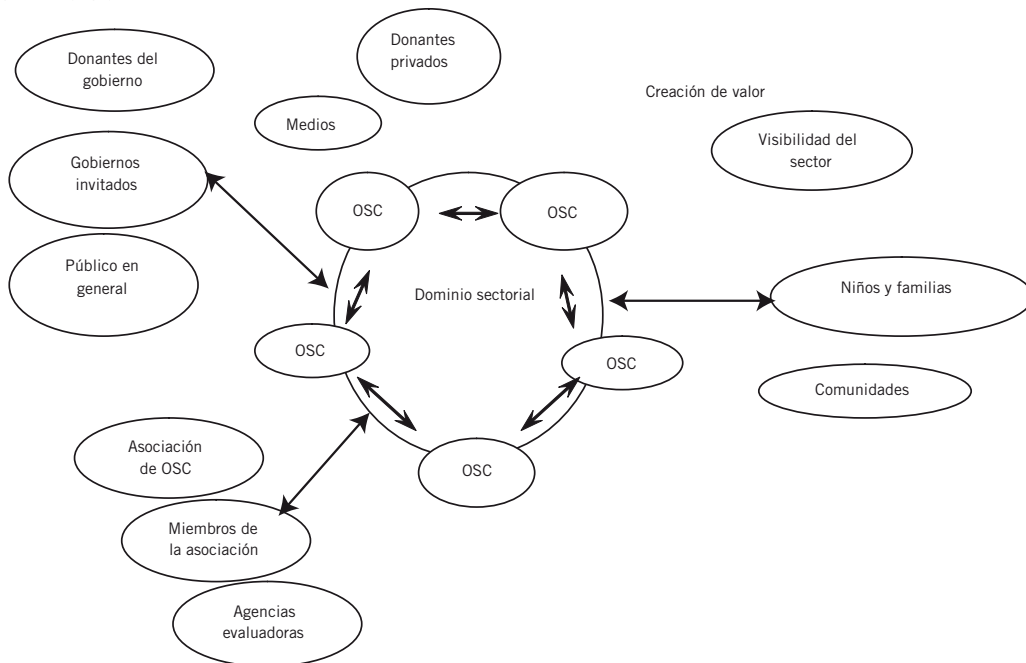
Los dominios interorganizacionales con frecuencia están débilmente organizados y son escasamente comprendidos. Un prerrequisito para la construcción de sistemas de responsabilidad de rendir cuentas por dominio consiste en identificar: a) el dominio; b) los miembros del dominio; c) los objetivos que justifican una inversión en sistemas de rendición de cuentas; y, d) los *stakeholders* que tienen demandas de rendición de cuentas urgentes. Los dominios sectoriales con frecuencia son conformados por organizaciones que compiten entre sí por recursos, y sus miembros podrían ser reticentes a la inversión en sistemas que socavarán su autonomía. Los dominios de problema con frecuencia incluyen a organizaciones con historiales de serios conflictos, de modo que la edificación de objetivos compartidos podría requerir el cambio de posturas arraigadas y de percepciones estereotipadas. Los dominios para la acción conjunta pueden permanecer no reconocidos o con escasos recursos hasta que las amenazas externas, o la insatisfacción con la situación existente, superen las dudas iniciales.

Tanto los dominios sectoriales como los de problema involucran a *stakeholders* con diversas demandas de rendición de cuentas. El llegar a un acuerdo con respecto a la composición del dominio, los problemas y los objetivos, contribuye a esclarecer las identidades de los actores del dominio y de los *stakeholders*. Por ejemplo, el gráfico 1 muestra a los actores y *stakeholders* de un dominio sectorial y de un dominio de problema. El gráfico 1A representa el dominio sectorial de las ONG de los Estados Unidos que patrocinan a la niñez. El dominio tiene un amplio rango de *stakeholders* externos –donantes públicos y privados, gobiernos nacionales locales y anfitriones, los públicos en general, los niños y las familias beneficiadas, sus comunidades, los aliados del programa–, así como *stakeholders* internos –las organizaciones patrocinadoras de la infancia y su personal–. Los miembros del dominio invirtieron recursos sustanciales para desarrollar normas compartidas de responsabilidad de rendición de cuentas, y un proceso de evaluación independiente luego de que la crítica

Gráfico 1A

DOMINIO SECTORIAL: OSC PATROCINADORAS DE LA NIÑEZ

Legitimidad y apoyo



Capacidad operativa

de los medios de comunicación a sus programas amenazó con dañar sus reputaciones ante los donantes privados⁹. Los objetivos del sector incluyen la preservación de las relaciones con los donantes, así como la creación de valor para los niños, sus familias y sus comunidades. Nótese que la organización de dominio requiere que sus miembros sean responsables de rendir cuentas entre sí (flechas pequeñas), así como ante los *stakeholders* externos (flechas grandes). El dominio debe sostener una legitimidad ante, y el respaldo de, los donantes, los medios de comunicación y el público en general. Requiere también contar con la capacidad operativa provista por una asociación del sector, así como con una agencia evaluadora independiente que pueda exigir el cumplimiento de las nuevas normas.

⁹ Véase *Standards for Child Sponsorship NGOs*, Kennedy School of Government, Case n° C16-02-1664.

El gráfico 1B proporciona un mapa similar de los *stakeholders* de la *Applegate Valley Partnership* (AVP) de Oregon, la cual fue organizada para establecer la normativa del dominio de problema del manejo de los recursos naturales del valle, luego de que años de crecientes conflictos llegasen a callejones sin salida que no favorecían a los intereses de nadie (Weber 2003). El dominio involucró demandas de diversos *stakeholders* externos –ciudadanos locales, intereses económicos regionales, gobiernos locales, agencias de cooperación, sindicatos de trabajadores y las futuras generaciones–, así como de *stakeholders* internos de la AVP –empresas madereras, ONG ambientalistas, sindicatos de trabajadores y representantes del gobierno municipal–. Los ambientalistas buscaron poner fin a la tala generalizada con el fin de proteger la vida silvestre y las ecologías; las empresas y los sindicatos madereros querían expandir el uso económico de los recursos naturales; los gobiernos locales esperaban mantener el orden y los bienes públicos; y las agencias nacionales de gobierno querían satisfacer las necesidades de largo plazo, preservando al mismo tiempo las lealtades de los electores. La AVP se basó en el acuerdo sobre la importancia del sostenimiento de los recursos naturales del Valle y la necesidad de poner fin al callejón sin salida existente.

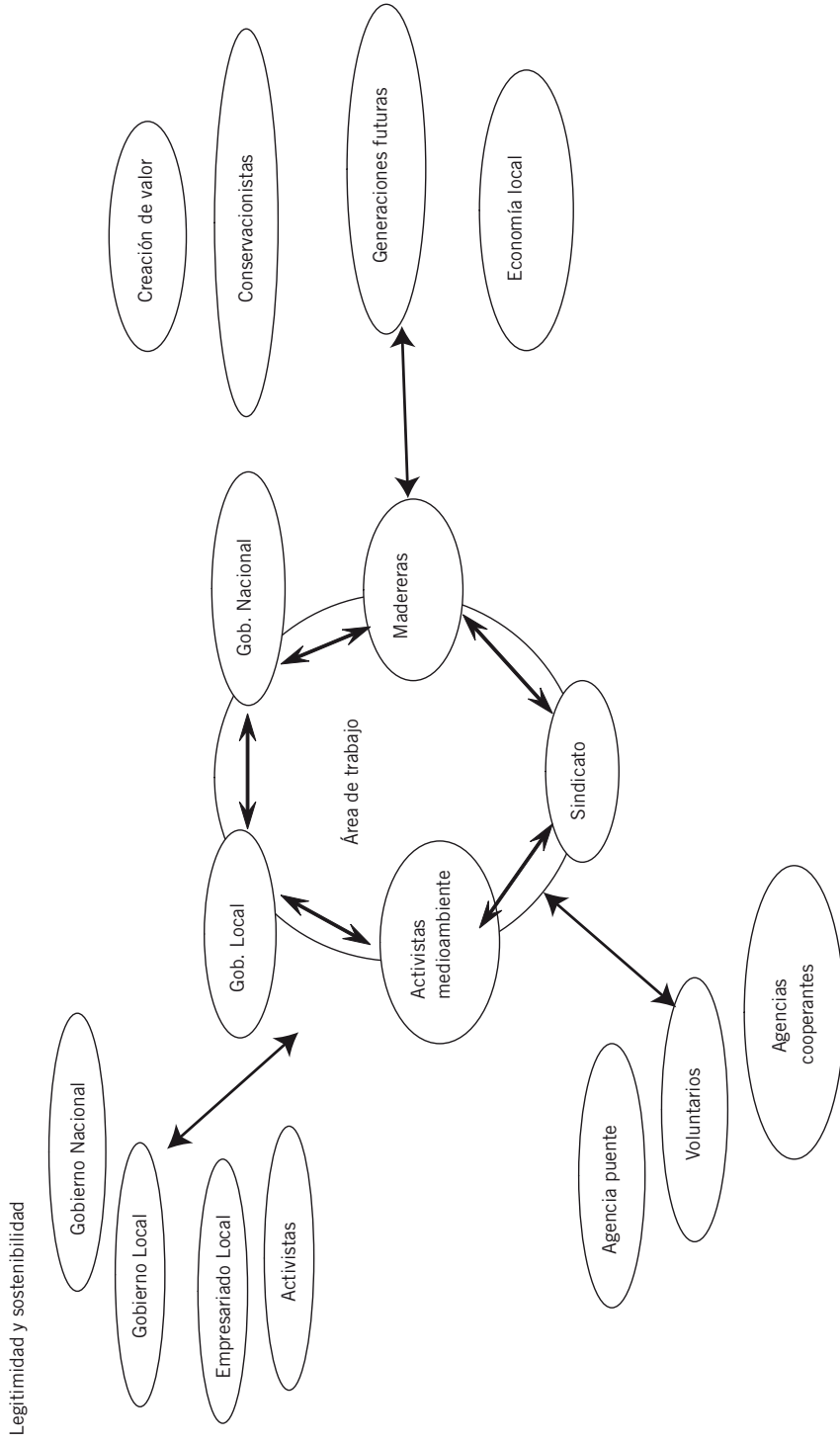
La identificación del dominio, sus objetivos, y sus *stakeholders* internos y externos, constituye un prerequisite para la construcción de vías que permitan manejar los desafíos de la legitimidad y de la responsabilidad de rendir cuentas. Sin un acuerdo sobre los problemas que requieren de la acción colectiva, las partes claves no se pondrán de acuerdo para invertir recursos dirigidos a la construcción de sistemas que limitarán sus actividades futuras. La creación de sistemas que sirvan para rendir cuentas por dominio, requiere lograr un equilibrio entre las demandas de muchos *stakeholders* diferentes, particularmente en áreas donde existen relativamente pocos estándares establecidos por las leyes, normas, valores y expectativas vigentes.

LA NEGOCIACIÓN DE LOS ESTÁNDARES Y LAS EXPECTATIVAS DE DESEMPEÑO

Los estándares de dominio proporcionan parámetros frente a los cuales pueden evaluarse los comportamientos de los miembros de un dominio, y estos ser obligados a responsabilizarse de rendir cuentas. Podría ser complejo establecer estándares en áreas que son escasamente comprendidas o que cambian rápidamente, pero a medida que se acumula experiencia y se esclarecen los impactos, es más factible establecer estándares. El establecimiento de normas de responsabilidad de rendir cuentas involucra sintetizar la experiencia para definir normas e indicadores adecuados, así como la negociación con las partes interesadas sobre cómo evaluar su cumplimiento. Diferentes partes interesadas podrían centrarse en normas distintas: donantes, reguladores, beneficiarios, miembros, socios y públicos objetivo tienen intereses en juego bastante diferentes con respecto a la definición de buen desempeño.

Gráfico 1B

DOMINIO DE PROBLEMA: APPELGATE VALLEY PARTNERSHIP



Entre los dominios sectoriales han estado proliferando las normas de desempeño establecidas mediante códigos de conducta¹⁰. En ocasiones, las normas emergen en respuesta a los donantes privados, tal como el esfuerzo por crear un código de conducta para las ONG que patrocinan a la infancia –una iniciativa que se basa en un esfuerzo previo de InterAction, la agencia paraguas de las ONG estadounidenses para el desarrollo internacional (InterAction 2001)–. En otras oportunidades, las normas del sector son una respuesta a las preocupaciones del gobierno, como en el caso de la creación de un código y un proceso de revisión por pares del Consejo Filipino para la Certificación de las ONG, con el fin de preservar las deducciones tributarias para contribuciones al sector (Chamberlain s.f.). En ambos casos, los miembros del sector crearon normas para acrecentar su legitimidad y responsabilidad de rendir cuentas ante poderosos *stakeholders* externos.

En los dominios de problema, los principales conflictos pueden darse dentro del dominio, antes que con los *stakeholders* externos. Los actores del dominio de problema con intereses bastante diferentes podrían tener que ponerse de acuerdo acerca de los objetivos del dominio y los planes de acción a pesar de las historias de intensos desacuerdos. La creación de normas para el manejo de los bosques y la cuenca de *Applegate Valley*, por ejemplo, requirió tomar decisiones acerca de cuánta tala podía ser permitida sosteniendo al mismo tiempo la ecología local –una controversia que había llegado hasta enfrentamientos violentos entre las empresas madereras, los ambientalistas y los agentes del servicio forestal (Weber 2003: 107-140)–. Permitir la actividad económica, preservando al mismo tiempo el bosque para las futuras generaciones, requirió elaborar cuidadosamente normas y sistemas que respondieran a todos sus intereses.

LA CONSTRUCCIÓN DE ORGANIZACIONES DE DOMINIO EFECTIVAS

Los sistemas de responsabilidad de rendir cuentas por dominios requieren con frecuencia de nuevos arreglos organizacionales, particularmente cuando la implementación de las normas y los sistemas de responsabilidad de rendición de cuentas demandan recursos significativos. Entre los arreglos organizacionales más usuales están las asociaciones sectoriales, las alianzas y coaliciones temáticas, las agencias de certificación independientes y las agencias de información en defensa de los intereses ciudadanos. Tales organizaciones emplean una diversidad de enfoques para evaluar y comunicar el cumplimiento de las normas del dominio por parte de los miembros, lo que incluye autoevaluaciones, evaluaciones por pares mediante representantes de otras organizaciones similares, la certificación de agencias independientes o la publicación de información o las evaluaciones externas.

¹⁰ Para ejemplos, véanse Kunugi y Schweitz (1999); y Weber (2003: 107–140).

Las asociaciones sectoriales que desarrollan códigos de conducta pueden utilizar una diversidad de herramientas para monitorear y evaluar su cumplimiento. Muchas piden a sus miembros la realización de autoevaluaciones y la presentación de información acerca de su propio cumplimiento. Por ejemplo, *InterAction* de los Estados Unidos y el *Lesotho Council of NGOs* exigen anualmente a sus miembros una evaluación y presentación de información acerca de su cumplimiento del código de conducta de la asociación. Este enfoque es barato en términos del tiempo y los recursos de la asociación, pero depende fuertemente del compromiso y la integridad de los miembros para llevar a cabo una autoevaluación seria. El Consejo Australiano para el Desarrollo Internacional exige autoevaluaciones, pero añade un mecanismo de queja de manera que los *stakeholders* externos tienen una vía para plantear preguntas acerca de problemas de cumplimiento¹¹. Este añadido aumenta la probabilidad de que los miembros puedan ser obligados a cumplir con la responsabilidad de rendir cuentas con respecto a las autocalificaciones infladas o fraudulentas. Las asociaciones son valiosas para implementar las normas cuando las comunidades de organizaciones están sujetas a altos costos por la mala conducta de unos cuantos de sus miembros.

Cuando los miembros del dominio son más diversos, como en el caso de los dominios de problema, *las alianzas y coaliciones temáticas* pueden ser creadas para proporcionar una base organizativa para la rendición de cuentas. Juntas, las alianzas y las coaliciones pueden congregarse a diversas partes para la acción colectiva y la mutua rendición de cuentas. La AVP, por ejemplo, congregó a *stakeholders* en conflicto alrededor del manejo de los recursos naturales, y construyó un sistema compuesto de estructuras institucionales formales que propugnaban la participación y la colaboración; los valores y normas compartidos que propugnan el mutuo respeto, la confianza, el uso compartido de la información y la influencia; y los enfoques de manejo centrados en los resultados y la respuesta flexible a múltiples intereses¹². La AVP ha evolucionado ahora hacia un arreglo de co-gobernanza de largo plazo que permite la rendición mutua de cuentas entre sus miembros, así como ante los *stakeholders* externos afectados por sus decisiones. Las alianzas y coaliciones temáticas son útiles cuando la acción colectiva de diversos actores con recursos complementarios es crucial para la gobernanza o la solución de problemas sociales.

Un tercer arreglo organizacional para la responsabilidad de rendir cuentas por dominio es el de utilizar *agencias de certificación independientes* para evaluar el cumplimiento de los estándares. Algunas agencias de certificación movilizan a los miembros del dominio para una revisión por pares, como en el caso del Consejo Filipino para la Certificación de ONG. Otras crean comités de revisión que incluyen a representantes de muchos *stakeholders*, como es el caso del *Pakistan Centre for Philanthropy's NPO Certification Programme* (Rana 2004: 82-88). Tanto en el caso filipino como en el paquistaní, la certificación da lugar a

¹¹ Véanse Chapman (2004) y Rana (2004).

¹² Véase Weber (2003: 70-105).

beneficios tributarios y crea incentivos importantes para el acatamiento. Las agencias estadounidenses patrocinadoras de la infancia están invirtiendo en la certificación a través de una agencia independiente con la esperanza de que consigan un ‘sello de aprobación’ que sea confiable para los donantes potenciales. Las agencias de certificación independientes pueden incrementar la credibilidad de los índices de cumplimiento, particularmente cuando existen altos riesgos de distorsión en las autocalificaciones.

Una cuarta opción organizacional para generar y comunicar información acerca del cumplimiento de los códigos y estándares por parte del dominio es la creación de *agencias de información de ‘defensa de los intereses del ciudadano’*, que hace que la información esté disponible con o sin la cooperación de los miembros del dominio. Por ejemplo, *Guidestar* publica información en línea acerca de los miembros del sector sin fines de lucro de los Estados Unidos que puede ser utilizada por los donantes potenciales, los investigadores del gobierno, los periodistas y los académicos. Se está explorando brindar servicios similares en otros países. Desde una perspectiva más provocadora, la página web *NGO-Watch* fue establecida para hacer públicas las actividades de las ONG ‘no-elegidas’ y ‘no responsables de rendir cuentas’, haciendo que la cobertura mediática de las ONG –particularmente de aquellas involucradas en políticas de acción transnacional– esté ampliamente disponible¹³. Las agencias de defensa de los intereses del ciudadano podrían ser particularmente valiosas en áreas que son susceptibles de conflicto y de resultados negativos si la información es fácilmente accesible.

A medida que aumentan los riesgos e impactos de los comportamientos ilegítimos o que no cumplen con la responsabilidad de rendir cuentas, hay mucho más que decir sobre los arreglos organizacionales más independientes y rigurosos que promueven la responsabilidad de rendir cuentas y la legitimidad de las organizaciones. Cuanto más se espere que las OSC sean actores permanentes en la gobernanza y la solución de problemas sociales, tendrá mucho más sentido desarrollar sistemas duraderos para el establecimiento, monitoreo, evaluación y exigencia del cumplimiento de las normas compartidas.

LA MEDICIÓN Y LA COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL DESEMPEÑO

La información sobre el desempeño señala si los miembros del dominio están a la altura de las normas y expectativas. Conseguir una información que no sea ambigua acerca de si los miembros de un dominio han satisfecho las normas del dominio, puede ser algo complicado, particularmente cuando los objetivos del dominio involucran cambios complejos de

¹³ Véase «Holding Civic Groups Accountable», en *New York Times*, editorial, 21 de julio de 2003. Se puede acceder al sitio web a través de: <http://www.nyt.com>

largo plazo que son afectados por múltiples factores. Algunos desafíos incluyen la disposición o capacidad de los miembros del dominio para compartir información sobre sus actividades y desempeño –el problema de la transparencia–. Otras cuestiones son planteadas por la dificultad de evaluar las consecuencias de la actividad del dominio –el problema de la interpretación–. Y todavía otras preocupaciones emergen de las fuentes y la validez de la información, en particular de las partes tentadas a sesgar o distorsionar la información –el problema de la credibilidad–.

La cuestión de la *transparencia* ha generado diversas aproximaciones al uso compartido y sistemático de la información. Muchas OSC emplean la revelación de sus estados financieros y memorias anuales para informar a sus constituyentes internos y externos acerca de sus actividades. Revelar los estados financieros y memorias lleva a que la información acerca de los insumos (tales como recursos financieros o humanos), las actividades (tales como las actividades de programa o los análisis de política) y los resultados (tales como productos y servicios o propuestas de política) esté disponible para los *stakeholders*. Con frecuencia, las regulaciones gubernamentales requieren tales informes, en particular con respecto a la gestión financiera. Por ejemplo, el *Indian Foreign Contribution Regulation Act* exige que las ONG de la India que reciben fondos extranjeros abran cuentas especiales, de modo que el Estado pueda monitorear cómo se utilizan dichos fondos¹⁴. Muchas OSC publican memorias anuales que proporcionan información acerca de sus misiones, estrategias y actividades así como también acerca de sus fuentes y empleo de fondos. La Internet ha ampliado las oportunidades para compartir información, aunque los gobiernos y las empresas han sido más rápidos en sacar ventaja de tal oportunidad que muchas OSC¹⁵. Estos estados financieros son usualmente informes internos, si bien personas externas e independientes podrían verificarlos y confirmarlos. La construcción de sistemas de rendición de cuentas por dominio requiere esclarecer qué información es crucial para la responsabilidad de rendir cuentas a los *stakeholders* claves del dominio para luego desarrollar informes que permitan acceder a dicha información.

La *interpretación* de los resultados de las actividades de las OSC presenta problemas más complejos. Muchas OSC ponen énfasis en las metas cuyos impactos no son visibles en forma inmediata, tales como el mejoramiento de la calidad de vida de grupos marginados o la potenciación de su capacidad para incidir en las políticas del gobierno. Tales impactos son difíciles de medir de manera no ambigua; toma meses o años su materialización; y los factores causales están tan entrelazados que las contribuciones de las OSC son difíciles de demostrar. Los donantes y otros *stakeholders* con frecuencia piden evaluaciones y medicio-

¹⁴ Véase Ebrahim (2003: 816).

¹⁵ En un estudio comparativo de ONG internacionales, empresas transnacionales y agencias intergubernamentales, los investigadores encontraron que las organizaciones no gubernamentales internacionales tendieron a tener una menor calificación que los otros dos sectores en la provisión de información, pero una mayor calificación que las otras dos en lo que se refiere al control de sus miembros. Véase Kovach, Neligan y Burall (2003).

nes de desempeño, aunque están menos dispuestos a respaldar financieramente tales actividades. Algunos investigadores están construyendo auditorías sociales sistemáticas que combinan una variedad de herramientas y procesos para evaluar programas sociales, mientras que otros están desarrollando normas de presentación de información ampliamente aplicables para medir los resultados sociales¹⁶. Si bien los costos de una evaluación sistemática del desempeño siguen siendo altos, tal estudio busca identificar procesos, productos y resultados que producen los impactos deseados de largo plazo para los dominios sectoriales o de problema.

La *credibilidad* de la información sobre el desempeño con frecuencia está vinculada a cómo será usada. Si la información sobre el desempeño es empleada para sancionar a las OSC, de modo que un desempeño pobre reduce la financiación o el espacio político, entonces las OSC tendrán incentivos para enfatizar los resultados positivos y suprimir los negativos. En tales circunstancias, los autoinformes podrían ser menos creíbles que las evaluaciones independientes. De otro lado, cuando la información sobre el desempeño es empleada como un catalizador del aprendizaje y el progreso organizacional, las OSC podrían buscar activamente información sobre el desempeño a pesar del malestar que puedan causar las malas noticias (Smillie y Hailey 2001, y Kortzen 1980). Los procesos de evaluaciones participativas pueden también contribuir a contar con las perspectivas de los múltiples *stakeholders* incluidos en la toma de decisiones del programa a medida que este se desarrolla¹⁷. Los sistemas de rendición de cuentas por dominio deben equilibrar los pro y los contra de los usos de la información sobre el desempeño y la calidad de la información generada por el sistema.

Probablemente, la recopilación y la comunicación de información a escala del dominio sean más fáciles de justificar en los dominios de problemas, donde el motivo para mantener al dominio unido es el de resolver problemas que todos los miembros consideran importantes. En los dominios sectoriales, los recursos y el compromiso podrían llegar a estar más disponibles en la medida que los miembros experimenten resultados positivos a causa de la medición y la comunicación de información sobre el desempeño, o que ellos reconozcan consecuencias negativas por no cumplir con la responsabilidad de rendir cuentas.

CONSECUENCIAS QUE FACILITAN EL DESEMPEÑO

La identificación de los *stakeholders* del dominio, la negociación de las normas del dominio, la construcción de las organizaciones del dominio, y la evaluación y la comuni-

¹⁶ Para un debate sobre las auditorías sociales, véase Ebrahim 2003. Para una breve referencia acerca de las posibilidades de medidas comunes del impacto social, véase Bonbright (2003).

¹⁷ Véase Estrella *et al.* (2000).

cación del desempeño del dominio, en conjunto, establecen el escenario para mejorar la responsabilidad de rendir cuentas y la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, tales elementos deben culminar en la creación de consecuencias para el buen y mal desempeño si los sistemas de rendición de cuentas han de satisfacer su promesa. Cuando los miembros del dominio interioricen las normas y su responsabilidad de cumplirlas, entonces estarán internamente motivados para ser responsables de rendir cuentas (Behn 2003). Pero la responsabilidad de rendir cuentas de muchas –si no la mayoría– de las organizaciones estará influida por la posibilidad de que existan sanciones que puedan imponer los *stakeholders*, algunos desde dentro del dominio, otros desde fuera del mismo. Las perspectivas de más donaciones privadas a las organizaciones que auspician a la niñez, o los recortes tributarios del gobierno para las ONG en las Filipinas y Pakistán, constituyen incentivos significativos para satisfacer los códigos de conducta del dominio. Sin embargo, las sanciones por pobre desempeño dependen del poder y los recursos con los que cuente el *stakeholder*. Los donantes y los reguladores del gobierno con frecuencia tienen el poder para mantener a los miembros del dominio responsables de rendir cuentas, dado que controlan importantes recursos. Otros *stakeholders*, tales como los beneficiarios del programa o el personal de menor nivel, podrían tener demandas que son menos poderosas en la práctica. Los códigos del sector de PCNC¹⁸ y las organizaciones que auspician a la niñez fueron diseñados con poderosos *stakeholders* donantes y gubernamentales como audiencias principales, y ofrecen menos oportunidades para el apalancamiento de parte de otros *stakeholders*.

Por lo tanto, es importante evaluar las relaciones de poder del dominio para el diseño de sistemas de rendición de cuentas. Cuando se busca que el sistema mejore la responsabilidad de rendir cuentas ante los *stakeholders*, que de otro modo podrían ser ignorados, con frecuencia es necesario el diseño explícito para incrementar sus voces. Si bien podría no ser posible, o inclusive deseable, la nivelación de la influencia de todos los *stakeholders*, pueden crearse estructuras y procesos que posibiliten una amplia participación y compromiso. El *Humanitarian Accountability Project International*, por ejemplo, fue creado por organizaciones de alivio humanitario con el propósito de fortalecer su responsabilidad de rendir cuentas ante los grupos de base afectados por los desastres (Callamard 2004). Contribuye a que los miembros del dominio construyan e implementen sus propios sistemas de responsabilidad de rendir cuentas, y proporciona un vehículo para que los grupos de base levanten sin temor asuntos referidos al desempeño de los miembros del dominio. Los sistemas de responsabilidad de rendir cuentas pueden equilibrar las diferencias de poder mediante un diseño explícito que posibilita tal participación; de otro modo, es posible que solo presten atención a un rango limitado de voces.

¹⁸ Philippine Council for NGO Certification.

Los procesos de sanción difieren considerablemente a través de los dominios sectoriales y de problema. Los dominios sectoriales, compuestos por organizaciones relativamente similares, podrían replicar los patrones de responsabilidad de rendir cuentas inventados por sus miembros. Por ejemplo, la mayor parte de organizaciones que patrocinan a la niñez son vulnerables ante las presiones de los donantes y la atención de los medios de comunicación, y menos vulnerables ante las comunidades locales y los beneficiarios, de manera que no sorprende que este patrón sea recurrente en su sistema de responsabilidad de rendir cuentas por dominio. Los dominios por sector podrían estar creando sistemas de rendición de cuentas que replican las desigualdades comunes a través del sector. Dado que están compuestos por redes de pares, podrían también tener una influencia informal para sancionar a los miembros que faltan a las normas y valores compartidos¹⁹. Desde esta perspectiva, redes como el Instituto Ethos de Brasil podrían estar construyendo nuevas normas y expectativas para trabajar con problemas sociales (Medeiros, Beghin y de Oliveira Neto 2002).

Por el contrario, los dominios de problema incluyen a miembros que son disímiles en términos de valores, intereses y perspectivas; de modo que muchas controversias se dan entre miembros del dominio antes que entre el dominio y los *stakeholders* externos. Las diferencias de poder podrían ser menos importantes en los dominios de problema, dado que una precondition para reconocer el dominio es que exista algún nivel de influencia mutua entre los miembros. Las empresas madereras, los activistas medioambientales y los funcionarios de los gobiernos locales en la *Applegate Valley Partnership* lucharon entre sí hasta llegar a un punto muerto en los tribunales, y se vieron obligados a construir estructuras organizacionales, procesos y normas de cooperación para avanzar más allá de tal punto muerto. En el proceso, desarrollaron la capacidad de levantar los temas de las voces no presentes, de manera que prestaron atención a las preocupaciones de otros *stakeholders*, incluidas las futuras generaciones, en sus deliberaciones: los dominios de problema inicialmente son más difíciles de organizar y gestionar en comparación con los dominios de sector –pero es más probable que ellos cuenten con puntos de vista multifacéticos sobre temas y rendiciones de cuentas dadas las diferentes perspectivas que congregan–.

¿LAS POSIBILIDADES PARA LAS FILANTROPÍAS LATINOAMERICANAS?

¿De qué manera esta discusión sobre la legitimidad de la sociedad civil y la construcción de la responsabilidad de rendir de cuentas por dominios alrededor del mundo es relevante para el surgimiento de la filantropía y sus impactos en las iniciativas de cambio social en América Latina? Quiero sugerirles cinco áreas en las que esta discusión podría tener implicancias útiles para las filantropías interesadas en impulsar los cambios sociales.

¹⁹ Para un análisis de redes como fuentes claves para la responsabilidad de las OSC, véase Goodin (2003).

Primero, la filantropía es en sí misma un dominio de actividad cuyas legitimidad y responsabilidad de rendir cuentas podrían ser cuestionadas. Si sirve de alguna orientación la experiencia de otros sectores de la sociedad civil, las cuestiones acerca de la legitimidad y la responsabilidad de rendir cuentas son cada vez más urgentes a medida que el sector deviene más visible e influyente. El surgimiento de las filantropías latinoamericanas ya ha provocado algunos desafíos con respecto a su legitimidad, y, a medida que se convierten en actores más influyentes, se puede esperar más interrogantes en el futuro.

Las filantropías latinoamericanas deben centrar su atención y recursos en la elaboración de normas de dominio y sistemas de responsabilidad de rendir cuentas que puedan preservar y fortalecer la legitimidad del propio sector filantrópico. Para hacer esto, las filantropías tendrán que enfrentarse a las mismas amenazas a su independencia y autonomía que con frecuencia han obstaculizado el trabajo de otras organizaciones de la sociedad civil en su propósito de construir sistemas de rendición de cuentas por dominio. Las filantropías que no elaboren normas compartidas podrían pagar un alto precio en términos del futuro apalancamiento y de las oportunidades disponibles a las instituciones cuya legitimidad está fuertemente enraizada en la sociedad mayor.

Segundo, es probable que el surgimiento de las iniciativas de la sociedad civil relativas a muchos problemas sociales desencadene crecientes interrogantes acerca de su legitimidad y responsabilidad de rendir cuentas en los países latinoamericanos, particularmente a medida que se involucren poderosos actores que las perciben como amenazas a su posición y poder. Las filantropías latinoamericanas podrían estar excepcionalmente posicionadas para ayudar a las organizaciones y sectores de la sociedad civil a responder a los desafíos de la legitimidad y la responsabilidad de rendir cuentas. Si bien los líderes de la sociedad civil pueden reconocer la importancia de prestar atención a los desafíos de la legitimidad y la responsabilidad de rendir cuentas, podría ser muy difícil movilizar a las organizaciones pares, que compiten entre sí por muchos recursos, para que actúen sobre tal reconocimiento. Las filantropías podrían estar en condiciones de actuar como congregantes relativamente neutrales de las organizaciones de la sociedad civil para explorar temas, y al mismo tiempo ser fuentes de información y apoyo financiero para articular una normatividad compartida, construir sistemas de evaluación y comunicación del desempeño, y para otros aspectos de construcción de la responsabilidad de rendir cuentas. La experiencia sugiere que las iniciativas exitosas de construcción de la responsabilidad de rendir cuentas tienen con frecuencia el beneficio no previsto de crear una mayor cohesión y coherencia a escala sectorial también con respecto a otros temas, de modo que ellas bien podrían tener un efecto general de construcción del sector, así como en la construcción de sistemas de responsabilidad de rendir cuentas.

Tercero, una mayor legitimidad del sector depende no solo de la construcción de sistemas que puedan producir y difundir la información del desempeño, sino también de la negocia-

ción de expectativas con los *stakeholders* claves respecto a lo que es un desempeño aceptable, en particular cuando diferentes *stakeholders* pueden tener preferencias de desempeño distintas o en conflicto.

Las filantropías latinoamericanas podrían estar estratégicamente ubicadas para tender puentes entre los dominios de la sociedad civil y los *stakeholders* externos cruciales, tales como las agencias del gobierno y las empresas, para negociar normas y expectativas mutuamente aceptables. Las filantropías que cuenten con credibilidad a través de las fronteras sectoriales –gobierno, empresa, sociedad civil–, y a través de niveles sociales –local, regional y nacional–, pueden realizar contribuciones excepcionales para ayudar a los actores a comprender las preocupaciones de cada quien, y a sintetizar expectativas mutuamente aceptables. En el proceso, las filantropías pueden contribuir al aprendizaje de todas las partes y a las posibilidades de una mayor cooperación que son inherentes a la mejor comprensión mutua.

Cuarto, los capítulos previos han descrito una diversidad de iniciativas en América Latina que caen bajo el título general de experimentales y de iniciativas intersectoriales para resolver problemas societales –o lo que ha sido descrito antes como dominios de problema–. Muchos problemas simplemente no pueden ser resueltos con recursos disponibles para un sector, ya sean poderosas agencias de gobierno, empresas acaudaladas o urgentes campañas de la sociedad civil.

Las filantropías latinoamericanas están en condiciones de catalizar y apoyar la cooperación intersectorial y los sistemas de rendición de cuentas por dominio que puedan movilizar y legitimar los recursos que de otro modo no estarían disponibles para la gobernanza y la solución de problemas sociales. Las filantropías pueden tener la posición política y los recursos materiales para concentrar la atención intersectorial sobre problemas complejos y para alentar el surgimiento de iniciativas de cooperación de dominio de problema que empleen recursos complementarios disponibles de diferentes actores. El apoyo técnico y material puede ayudar a los actores a construir sistemas de rendición de cuentas que puedan respaldar e institucionalizar las soluciones cooperativas a problemas intransigentes.

Quinto, y finalmente, en muchas regiones y acerca de distintos tipos de temas, está en curso la construcción de sistemas que posibiliten la responsabilidad de rendir cuentas y la legitimidad para los dominios sectoriales de la sociedad civil y para los dominios de problema intersectoriales. Los actores en todo el mundo están luchando con desafíos cuyos detalles locales varían pero cuyas dinámicas subyacentes son similares si no idénticas. Las filantropías latinoamericanas podrían tener impactos globales en dar impulso y difundir el aprendizaje social acerca de las innovaciones latinoamericanas en el fortalecimiento de la sociedad civil y la legitimidad y responsabilidad de rendir cuentas de las filantropías. Con

frecuencia, y por buenas razones, las filantropías se centran primero en tener impactos sobre cuestiones y asuntos ‘cercanos a casa’ –pero en este terreno existen oportunidades para catalizar nuevas ideas sobre los desafíos a escala mundial de la filantropía, la sociedad civil y el cambio social, así como para aplicar ideas de otros escenarios a los desafíos de la región latinoamericana.

UNA NOTA FINAL

Vivimos en un mundo crecientemente interdependiente y que cada vez se encoge más. Estamos confrontados por un conjunto de problemas ‘infames’ para los que las instituciones existentes son crecientemente inadecuadas²⁰. Las OSC han sido importantes actores para visibilizar problemas, tender puentes entre las diferencias y proponer innovaciones para fortalecer los arreglos institucionales para la solución de problemas sociales en muchos escenarios. Su importancia, en tanto actores del desarrollo, se ve reflejada en el surgimiento de iniciativas filantrópicas y de la sociedad civil descritas en capítulos anteriores de este libro. Pero sus roles crecientes, algunos errores visibles y sus desafíos a poderosos actores han llevado a levantar interrogantes acerca de su legitimidad y responsabilidad de rendir cuentas. Estas interrogantes, de ser dejadas sin respuesta, pueden socavar sus futuras contribuciones. La confusión existente acerca de la legitimidad y la responsabilidad de rendir cuentas reduce la influencia de las organizaciones de la sociedad civil ante los constituyentes externos así como en relación con su solidaridad interna y compromiso compartido.

Ese capítulo sugiere que los sistemas de responsabilidad de rendir cuentas por dominio pueden ser diseñados para mejorar la legitimidad y responsabilidad de rendir cuentas de las OSC, así como su capacidad para aprender y desempeñarse tanto en los dominios sectoriales como en los dominios de problema. La construcción de sistemas de responsabilidad de rendir cuentas por dominio requiere identificar los objetivos del dominio y los *stakeholders*, negociar las normas y expectativas de desempeño, construir organizaciones del dominio, evaluar y comunicar el desempeño, y facilitar los resultados. Los actores de la sociedad civil pueden tomar el liderazgo en este proceso, pero el apoyo de los donantes, el gobierno y el empresariado será crítico en lo que inevitablemente es un proceso intersectorial de negociación de los roles societales de la sociedad civil, en relación con otros participantes, en la gobernanza y la solución de problemas sociales. Las filantropías latinoamericanas están singularmente posicionadas para impulsar el fortalecimiento de sus propios sistemas de legitimidad y responsabilidad de rendir cuentas, y de los sistemas de legitimidad y responsabilidad de rendir cuentas de los dominios sectoriales y de problemas de la sociedad civil en la región.

²⁰ Véanse Rischard (2002), Social Learning Group (2001), y Clark (2003).

La responsabilidad de rendir cuentas y la legitimidad son conceptos clave en un tiempo en el que las instituciones existentes se encuentran bajo una intensa presión para adaptarse a la globalización, el cambio tecnológico, las variaciones demográficas, así como a las manifestaciones locales de 'crisis de gobernanza' trans-sectoriales. Las filantropías y otras organizaciones de la sociedad civil pueden ser actores principales en los procesos de innovación social e institucional requeridos para dar respuesta a estos temas. Mejorar su responsabilidad de rendir cuentas y su legitimidad, ante sus propios ojos y ante los ojos de otros, es crucial para definir sus roles en los procesos de aprendizaje social requeridos para hacer frente a los problemas mundiales emergentes.

BIBLIOGRAFÍA

- «Holding Civic Groups Accountable», en *New York Times*, editorial, 21 de julio de 2003.
- Behn, R. (2003). «Rethinking Accountability in Education: How Should Who Hold Whom Accountable for What?», en *International Public Management Journal*, 6(1). Pp. 569-587.
- Bonbright, D. (2003). «Ensuring Potential Winners Do Win», en *Alliance*, 8: 2.
- Brown, L.D. *et al.* (2001). «Civil Society Legitimacy: A Discussion Guide», en Brown, L.D. (ed.). *Practice-Research Engagement and Civil Society in a Globalizing World*. Washington, DC: CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation. Pp. 31-48.
- Brown, L.D. y M.H. Moore (2001). «Accountability, Strategy and International Nongovernmental Organizations», en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(3), 569-587.
- Callamard, A. (2004). «HAP International: A New Decisive Step toward Accountability», en *AccountAbility Forum* (2, Verano). Pp. 44-57.
- Clark, J. (2003). *Worlds Apart: Civil Society and the Battle for Ethical Globalization*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Cutt, J. y V. Murray (2000). *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*. Londres: Routledge.
- Chamberlain, R.A. (s.f.). «Regulating Civil Society: The Philippine Council for NGO Certification (PCNC)». Manila: PCNC.
- Chapman, R. (2004). «Strengthening Australian NGOs: The Australian Council for International Development», en *AccountAbility Forum* (2, Verano). Pp. 89-97.
- Ebrahim, A. (2003). «Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs», en *World Development*, 31(5). Pp. 822-824.
- Edwards, M. (2000). *NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance*. Londres: The Foreign Policy Centre.
- Estrella, M. *et al.* (2000). *Learning from Change: Issues and Experiences in Participatory Monitoring and Evaluation*. Londres: Intermediate Technology Publications.

- Frumkin, P. (2002). *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Goodin, R.E. (2003). *Democratic Accountability: The Third Sector and All*. Cambridge: Hauser Center for Nonprofit Organizations.
- InterAction (2001). *InterAction PVO Standards*, Washington, DC: Interaction: American Council for Voluntary International Action.
- Johnson, D.A. (1986). «Confronting Corporate Power: Strategies and Phases of the Nestle Boycott», en Preston, L y J. Post (eds.). *Research in Corporate Social Performance and Policy* Greenwich, CT: JAI Press. Vol. 8. Pp. 323–344.
- Klein, Naomi Klein (2003). «Bush to NGOs: Watch Your Mouths», en *Globe and Mail*. Canadá. 20 de junio.
- Korten, D.C. (1980). «Rural Organization and Rural Development: A Learning Process Approach», en *Public Administration Review*, 40. Pp. 480–511.
- Kovach, H.; C. Neligan y S. Burall (2003). *Power without Accountability?* Londres: One World Trust, Global Accountability Project.
- Kunugi, T. y M. Schweitz (1999). *Codes of Conduct for Partnership in Governance: Texts and Commentaries*. Tokyo: UN University.
- Medeiros Peliano, A.M.T.; N. Beghin, y V. de Oliveira Neto (2002). «Philanthropy and Equity: The Case of Brazil». Working Paper. Harvard University Global Equity Initiative. [http://fas.harvard.edu/~acgei/PDFs/Philanthropy PDFs/Phil_Brazil_Case.pdf](http://fas.harvard.edu/~acgei/PDFs/Philanthropy%20PDFs/Phil_Brazil_Case.pdf).
- Moore, M. (2000). «Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations», en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1, Suplemento). Pp. 183–204.
- Rana, A. (2004). «Improving Accountability: The NPO Certification Experience in Pakistan», en *AccountAbility Forum* (2, Verano). Pp. 82–88.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Rischar, J.F. (2002). *High Noon: Twenty Global Problems, Twenty Years to Solve Them*. Nueva York: Basic Books.
- Smillie, I. y J. Hailey (2001). *Managing for Change: Leadership, Strategy and Management in Asian NGOs*. Londres: Earthscan.
- Social Learning Group (2001). *Learning to Manage Environmental Risks*. Vol. 2. Cambridge, MA: MIT Press.
- Standards for Child Sponsorship NGOs*, Kennedy School of Government, Case N° C16–02–1664.

Villar, R. (2005). «Self-Regulation and the Legitimacy of Civil Society: Ideas for Action», en Sanborn, C. y F. Portocarrero (eds.). *Philanthropy and Social Change in Latin America*. Harvard University. David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Weber, E.P. (2003). *Bringing Society Back In: Grassroots Ecosystem Management, Accountability and Sustainable Communities*. Cambridge, MA: MIT Press.

EL FORTALECIMIENTO DE LA FILANTROPÍA Y LA SOCIEDAD CIVIL A TRAVÉS DE LA REFORMA DE POLÍTICAS: DE LA PROPUESTA A LA ACCIÓN

Merilee S. Grindle

Las buenas ideas y la buena investigación son esenciales para la promoción de la filantropía y el fortalecimiento de la sociedad civil en América Latina. Sin embargo, es igualmente importante la capacidad de convertir en prácticas concretas las buenas ideas y recomendaciones provenientes de la buena investigación. Cuando tal acción significa introducir nuevas o mejores políticas públicas, el conocimiento del proceso de políticas es una herramienta valiosa para pasar de las ideas de lo que 'debe ser' a la práctica en el mundo real.

Muchos de los capítulos de este libro brindan testimonios elocuentes acerca de la importancia de las políticas públicas en apoyo a la filantropía y a sociedades civiles sólidas en América Latina. Varios de estos capítulos revisan las maneras en que las políticas de gobierno de países latinoamericanos específicos afectan la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para promover el bienestar social, la democratización, la gobernanza efectiva y las agendas de derechos humanos. También se refieren a las maneras en las que tales políticas pueden ser modificadas con el fin de acrecentar el potencial de estas organizaciones para contribuir a la promoción del bienestar público y de las prácticas y los valores democráticos. Otros capítulos toman en cuenta el papel de las leyes que introducen consideraciones de género en la acción filantrópica; mientras que otros se concentran en el impacto de las políticas tributarias que se dan en apoyo a las actividades no gubernamentales. Por último, varios capítulos plantean interrogantes acerca de las políticas reguladoras adecuadas que afectan a las actividades y la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil.

Estos capítulos contribuyen en gran medida a nuestra comprensión del contenido e impacto de las políticas actuales. Proponen importantes maneras mediante las cuales las políticas pueden contribuir a los fines públicos de la filantropía y el activismo de la sociedad civil. Por lo tanto, es importante plantearse la pregunta: ¿de qué manera los reformadores –en este caso, quienes desean introducir nuevas políticas o mejorar las ya existentes– pueden promover de mejor manera sus objetivos en América Latina y en otros lugares?

En términos de lo que sabemos acerca de cómo es que varios tipos de políticas pasan a las agendas públicas, y son moldeadas, negociadas, aprobadas, implementadas y sostenidas,

¿qué es lo que podemos aprender acerca de convertir las buenas ideas y los hallazgos de las investigaciones presentes en este libro en políticas públicas efectivas? En las páginas siguientes, basándome en la literatura acerca de la política del proceso de reforma de políticas, y en mi propia investigación, me gustaría proponer algunas respuestas para esta pregunta¹.

Por cierto, las políticas son moldeadas por los *stakeholders* que abogan por ellas así como por quienes se oponen a ellas, y ciertamente son moldeadas por las instituciones de poder en cada sociedad. Pero también son moldeadas por las preferencias estratégicas de los reformadores que buscan encontrar espacio para maniobrar en entornos políticos frecuentemente contenciosos. A medida que se desarrolla el proceso de políticas, este brinda importantes oportunidades para que los reformadores (y sus oponentes) intervengan de manera estratégica para moldear el contenido de las políticas públicas, y para promover o impedir su aprobación, implementación y continuidad. Primero, por lo tanto, las políticas concebidas deben pasar a formar parte de las agendas públicas.

El establecimiento de la agenda. A través de toda América Latina, las principales nuevas iniciativas políticas fueron introducidas en las décadas de 1980, 1990 y 2000 para modificar de manera significativa la relación existente entre el Estado y el mercado, para cambiar de manera fundamental las formas en las que los servicios sociales son producidos y brindados, y para reestructurar la relación entre los ciudadanos y las organizaciones públicas mediante la democratización y la descentralización del poder estatal.

En el caso de algunas de estas reformas, notoriamente con la introducción de políticas de desarrollo económico más orientadas al mercado, las nuevas ideas generalmente pasaron a formar parte de las agendas públicas debido a que estaban auspiciadas por líderes políticos e instituciones financieras internacionales dedicadas a reestructurar el papel del Estado en el desarrollo económico. En otros casos, notoriamente con la introducción de las nuevas políticas sociales, estos mismos actores con frecuencia fueron quienes promovieron la necesidad del cambio. Pero también los políticos que reaccionaban ante la protesta social por causa del impacto de las reformas económicas neoliberales y sus consecuencias para la cobertura y la calidad de los servicios públicos, con frecuencia tenían razón al querer modificar las políticas existentes para la prestación de servicios de salud, educación, salud pública, infraestructura sanitaria y servicios para grupos particularmente vulnerables². En otros casos, las organizaciones de la sociedad civil –nacionales e internacionales– presionaron por la necesidad de reformar los gobiernos, más notablemente en los

¹ La literatura acerca de la reforma de políticas en los países en desarrollo es amplia. Véase, por ejemplo, Nelson (1990); Grindle y Thomas (1991); Haggard y Kaufman (1995); Grindle (2000); Schneider y Heredia (2003); y Grindle (2004).

² Véase Tulchin y Garland (2000).

casos de la provisión de servicios, en el mejoramiento de las condiciones medioambientales, y en los asuntos referidos a los derechos humanos y la equidad³.

No importa cuál haya sido la fuente de presión para introducir nuevas políticas, el conseguir exitosamente un lugar en la agenda pública dependió generalmente de las actividades de los ‘emprendedores’ de políticas o de los ‘defensores’ de políticas⁴. En tales casos, personas poderosas en términos políticos –en ocasiones presidentes, ministros de gobierno, actores legislativos, directivos principales de importantes comisiones o agencias públicas– estaban dispuestas a asumir una idea, comprometer su tiempo y su energía para promoverla, y emplear su influencia política para asegurar que ella tuviera un lugar prominente en medio de las muchas otras presiones ejercidas sobre el gobierno o entre los diversos compromisos de los líderes políticos. Esto sugiere que convertir una propuesta en una cuestión importante dentro de una agenda política requiere generalmente identificar e inclusive movilizar a quienes se encuentran en puestos políticamente influyentes, y que asumen la difícil tarea de defenderla a través del proceso de elaboración de políticas.

Para quienes buscan modificar las políticas que afectan a la filantropía y a las organizaciones de la sociedad civil, por lo tanto, un primer paso importante para promover el cambio es identificar a tales individuos y trabajar con ellos para asegurar que la idea sea escuchada y tomada en serio por otros políticos y élites encargadas de la toma de decisiones dentro del gobierno. El cómo hacer esto debe ser el centro de atención del pensamiento estratégico de los proponentes de la reforma. Encontrar las conexiones adecuadas con los líderes políticos, trabajar a través de las instituciones políticas, considerar cómo ‘enmarcar’ el tema para que tenga relevancia política –estos son aspectos para iniciar un esfuerzo dirigido a mejorar el marco de políticas para promover los fines de la filantropía y el fortalecimiento de la sociedad civil–.

El diseño de nuevas políticas. Los defensores de las políticas juegan también un papel importante en el diseño de las nuevas políticas. Ellos asumen la responsabilidad de designar a los equipos de trabajo encargados de desarrollar una política específica o una norma legal, generan información relevante, realizan consultas con grupos importantes que serán afectados por la reforma, y evalúan las necesidades presupuestales, normativas, de construcción de capacidades, monitoreo y evaluación de la política⁵. Estas tareas son tanto políticas como técnicas. El trabajo del equipo de diseño, por ejemplo, con frecuencia implica especificar el contenido de una nueva política con respecto a las repercusiones que tendrá para quienes se benefician de ella y para quienes puedan verse perjudicados por

³ Véase, por ejemplo, Yashar (1996).

⁴ Acerca de los «defensores» de las políticas, véase González-Rossetti (2001) y Wallis (1999). Acerca de los «negociadores de reformas», véase Hirschman (1981). Acerca de los «héroes» de las políticas, véase Harberger (1984).

⁵ Acerca del diseño de equipos, véase González-Rossetti (2001), y Grindle (2000 y 2004).

ella, sobre quiénes serán incluidos y quiénes excluidos de su alcance, y acerca de qué procedimientos o actividades se requieren de quienes desean beneficiarse de ella⁶. Por lo tanto, en lo que con frecuencia parece ser un trabajo técnico de escribir una ley o reglamento, quienes forman parte activa de este proceso están tomando una serie de decisiones acerca de 'quién gana' y 'quién pierde' por causa de las nuevas políticas. Al tomar tales decisiones, ellos también están prefigurando el tipo de conflictos que podrían envolver a la siguiente fase del proceso de elaboración de políticas, el de negociación y aprobación de la reforma propuesta.

Además, quienes participan del diseño de nuevas políticas con frecuencia cuentan con un considerable control sobre quiénes participan en los debates referidos al contenido de la reforma. Durante las últimas dos décadas, por ejemplo, muchos gobiernos latinoamericanos han sido criticados por el enfoque cerrado, vertical y tecnocrático que asumieron para el diseño de muchas de las nuevas políticas que han sido introducidas⁷.

En efecto, inclusive en países con instituciones democráticas que funcionan relativamente bien, los equipos encargados del diseño han tendido a limitar el debate en torno de las nuevas políticas. Esta práctica difiere considerablemente del discurso actual presente en los círculos de desarrollo acerca de la importancia de la participación, la inclusión y las aproximaciones de abajo hacia arriba para mejorar las políticas y la gobernanza⁸.

En general, la experiencia que se tiene sugiere que es probable que un proceso relativamente cerrado de diseño de políticas produzca políticas más coherentes, pero también vulnerables al rechazo de quienes consideran que sus voces no han sido escuchadas para su desarrollo. En efecto, quienes denuncian la exclusión del proceso podrían quitar su apoyo a la política luego de que esta sea anunciada. En contraste, un proceso de diseño de políticas más incluyente y basado en amplias consultas contribuye a construir el sustento para las nuevas políticas y, con frecuencia, conduce a políticas que son más sensibles a las necesidades de los diferentes *stakeholders*. Al mismo tiempo, el costo de la inclusión y la consulta –el costo del consenso– puede ser el de políticas que carecen de precisión y claridad, que no alcanzan sus objetivos porque ofrecen algo a todos, o que cuestan demasiado debido a la necesidad de atender muchos intereses diferentes.

Por lo tanto, para quienes están preocupados por mejorar las políticas relativas a la acción filantrópica y a las organizaciones de la sociedad civil, pensar en términos estratégicos acerca del proceso a través del cual se diseña una política puede tener consecuencias

⁶ Véase Grindle (2004, especialmente el capítulo 4).

⁷ Véase, por ejemplo, Malloy (1989).

⁸ Véase, por ejemplo, UNDP (1993).

significativas. Sin duda, el proceso de diseño de políticas variará dependiendo del peso relativo de los aspectos técnicos –el diseño de una política tributaria podría requerir de insumos más técnicos que en el caso de, por ejemplo, el diseño de una política para registrar las ONG ante el gobierno–. Es más, algunas políticas afectan de manera natural a un rango más amplio de intereses que otras y, por tanto, las decisiones con respecto a la inclusión y la realización de consultas pueden variar considerablemente. Los mecanismos y las expectativas con respecto a las consultas variarán también según cada país. Los regímenes democráticos tienden a realizar más consultas que los autoritarios, si bien el rango de prácticas democráticas puede ser diverso. Las expectativas acerca de lo que es un involucramiento adecuado en el debate público también varían entre las áreas de política. Por ejemplo, no es posible una consulta amplia para el manejo de la política macroeconómica, pero podría ser mucho más frecuente en el diseño de políticas de desarrollo urbano. Sin embargo, tomar en cuenta estos y otros factores de ningún modo disminuye la importancia estratégica de las decisiones que se tomen sobre cómo realizar el diseño de nuevas políticas.

La negociación y la aprobación de la reforma. Una de las actividades más importantes que pueden llevar a cabo los defensores de una política, los equipos de diseño y quienes la respaldan, es la de construir coaliciones de apoyo –al interior del gobierno como también dentro de la sociedad civil– para impulsar cambios importantes. Esto es particularmente significativo en el caso de las políticas que requieren de una aprobación legislativa y en países donde la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es relativamente equilibrada. De manera creciente, la experiencia latinoamericana sugiere que mientras que los Ejecutivos con frecuencia proponen, los Legislativos pueden tener un poder considerable para decidir.

Más aún, podrían existir organizaciones dentro del gobierno que no apoyen una reforma particular. Los ministerios de economía, por ejemplo, pueden no ser demasiado amigables con las leyes tributarias que promueven la filantropía, y percibir las como vehículos que distraen recursos del tesoro público. Es más, algunas políticas afectan directamente los intereses de grupos particulares de maneras negativas –los nuevos regímenes de derechos humanos podrían no ser bienvenidos por las fuerzas armadas y policiales, por ejemplo, y a las iniciativas anticorrupción podrían oponérseles quienes se sienten amenazados de ser expuestos–, y puede esperarse que estos grupos traten activamente de detener o alterar la política que está siendo promovida. Por lo tanto, los defensores de la política no solo necesitan construir coaliciones de respaldo, también deben tener en cuenta cómo neutralizar o debilitar a quienes se oponen a las medidas de política que están promoviendo.

Dar respuesta a este tipo de desafíos es difícil y requiere habilidad política y capacidad de negociar a través de organizaciones, partidos, intereses e ideologías. Requiere de la capacidad de pensar creativamente acerca de cómo hacer concesiones respecto a los conteni-

dos de la política sin sacrificar su 'espíritu' o diluirlas tanto que pasen a ser ineficaces como medios para alcanzar metas específicas. Requiere de la capacidad de presentar argumentos convincentes y relevantes a la gente que se halla en cargos de autoridad, quienes podrían no estar muy entusiasmados acerca de los fines o los medios de la nueva política. Al tratar con comités legislativos o bancadas partidarias reticentes, podría ser necesario movilizar el apoyo externo al gobierno a través de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil para garantizar que los legisladores se vean alentados a votar por nuevas aproximaciones a los asuntos públicos. Al tratar con los intereses que puedan verse amenazados por la reforma propuesta, podría ser necesario ofrecer concesiones que moderen su impacto sobre ellos u ofrecer medidas compensatorias como una forma de ganar la aprobación para el cambio.

En efecto, en ocasiones, cuando la aprobación de una nueva política parece condenada al fracaso, los proponentes de la reforma encaran decisiones muy difíciles. En el caso de una aprobación legislativa que parece ser improbable, ¿los reformadores deben proceder a través de la vía de un decreto legislativo?⁹ En el caso de la oposición de un grupo de interés, ¿no es a veces más efectivo enfrentar o ignorar a quienes se resisten a la política, antes que negociar con ellos? En ambas situaciones, ¿es mejor esperar hasta que el momento sea más propicio para el cambio o, por el contrario, se debe proceder ante la presencia de una fuerte oposición? No existen respuestas simples para estas preguntas y los reformadores tienen que evaluar cuidadosamente diferentes situaciones, intentar diversas maneras de avanzar, y comprender las consecuencias de cada decisión.

Nuevamente, estas difíciles decisiones sugieren que quienes están preocupados por mejorar el marco legal para la filantropía y las organizaciones de la sociedad civil deben ser actores estratégicos, que evalúan cuidadosamente las oportunidades de impulsar sus iniciativas y de sopesar realistamente sus posibilidades de éxito a través de escenarios de acción alternativos.

La implementación de nuevas políticas. Con frecuencia asumimos que una política será implementada tan solo por haber sido aprobada¹⁰. Se tiende a concentrar una gran atención en las fases públicas de la agenda de establecimiento y aprobación de políticas, y con frecuencia se considera que la implementación es una consecuencia inevitable de estas fases anteriores del proceso de políticas. Pero en muchos casos en el mundo real, particularmente en América Latina, se anuncia una nueva ley o reglamento, y no pasa nada. De hecho, el viejo adagio colonial español 'obedezco pero no cumplo' sigue caracterizando a muchas políticas públicas en un amplio rango de países.

⁹ Véase, por ejemplo, Gershberg (1999).

¹⁰ Véase Grindle y Thomas (1991, especialmente el capítulo 7).

Son muchas las razones para esta brecha en la implementación. En ocasiones, las políticas están diseñadas con poca comprensión del contexto en el que han de ser implementadas y, por lo tanto, podría ser imposible aplicarlas inclusive bajo las mejores circunstancias¹¹. Algunas políticas articulan una aspiración antes que una meta alcanzable –en algunos países, por ejemplo, los gobiernos se comprometen a crear puestos de trabajo para todos los ciudadanos independientemente de la capacidad real de hacerlo–. En muchos otros casos, las políticas afectan los intereses de grupos que tienen la capacidad de sabotear o subvertir la implementación de las políticas –por ejemplo, los sindicatos de maestros han respondido frecuentemente con protestas e inacción a las nuevas políticas que alteran las prácticas de contratación, despido y promoción–. Además, algunas políticas se basan en supuestos acerca de los incentivos, capacidades y destrezas con los que no cuentan los responsables de la implementación. Y, con frecuencia, las políticas se ven afectadas por eventos imprevistos –el fracaso de los arreglos logísticos para entregar las medicinas a los establecimientos de salud, por ejemplo, o un cambio en el liderazgo político que modifica las prioridades del gobierno–.

Por lo tanto, los reformadores dejan a la implementación a su cuenta y riesgo. En términos realistas, es sin duda imposible anticipar todo lo que puede salir mal durante un proceso de implementación, pero se pueden realizar algunas acciones para aumentar la probabilidad de que las reformas sean implementadas más o menos como fueron anunciadas. Los reformadores, por ejemplo, pueden trabajar para construir el respaldo para las nuevas políticas en los niveles altos e intermedios del gobierno. Los funcionarios públicos tienen que ser motivados a través de incentivos, mecanismos de transparencia, y mediante la comprensión de los objetivos de las nuevas políticas para asumir cualquier nueva responsabilidad que tales políticas prevean.

De manera similar, los reformadores pueden brindar información acerca de las nuevas iniciativas a los actores cruciales dentro del sector público, e informar a los ciudadanos en términos más generales acerca de las nuevas políticas y sobre los derechos y responsabilidades que estas implican para ellos. Por ello, las estrategias de comunicación son esenciales para la implementación exitosa de las nuevas políticas. Resulta igualmente importante considerar cuidadosamente si el sector público cuenta con la suficiente capacidad para implementar la nueva política y para garantizar que, ahí donde se carece de capacidad, se establezcan actividades de capacitación y de otras formas de potenciación de capacidades. De manera alternativa, las políticas que requieran más capacidad que la existente pueden a veces ser rediseñadas en formas simplificadas o implementadas a través de organizaciones de los sectores privado y sin fines de lucro.

¹¹ Este es un error no tanto de implementación como sí de diseño de políticas.

Por lo tanto, la implementación de políticas públicas es otro campo en el que los reformadores necesitan emplear mucho un pensamiento más estratégico. Requieren evaluar cuidadosamente qué recursos se necesitan para implementar la política de manera efectiva, reconociendo que el fracaso en desarrollar sistemas de comunicación, logística, incentivos, monitoreo y evaluación puede conducir a una política fracasada. Además, los reformadores necesitan considerar dónde es posible que surjan problemas y qué puede hacerse de antemano para intentar evitar tales dificultades. A través de todo el proceso de implementación, los reformadores tienen que pensar en estrategias que permitan la flexibilidad y el aprendizaje durante la propia implementación, de modo que la política misma o los mecanismos para establecerla puedan ser modificados para responder a problemas o eventos imprevistos. Los mecanismos de evaluación y monitoreo son un lugar común en las políticas públicas, pero con frecuencia lo que se aprende a través de ellos no retroalimenta al proceso de política –con mucha frecuencia, tal información se llena de polvo en algún estante de la oficina de un funcionario–.

El sostenimiento de las nuevas políticas. Los sistemas efectivos de implementación, y los mecanismos que permiten el aprendizaje y la adaptación durante la implementación, son sumamente importantes para garantizar que las nuevas políticas se sostengan a lo largo del tiempo. Sin duda, sostener una política que ha sido introducida implica contar con la capacidad administrativa para implementarla de manera efectiva. Pero otros factores pueden también fortalecer la sostenibilidad de las nuevas políticas, particularmente en entornos donde los recientemente elegidos líderes políticos tienen una capacidad considerable para modificar las prioridades y las políticas que los gobiernos persiguen.

Por ejemplo, es importante trabajar continuamente para construir el compromiso con las nuevas políticas dentro del gobierno y de aquellos que son responsables de su implementación. Los incentivos –particularmente los no monetarios, tal como el reconocimiento público por un trabajo bien hecho, saber que los beneficiarios están siendo bien atendidos, trabajar en equipos eficaces, y otras motivaciones similares– son importantes para la permanencia del compromiso con las políticas en el largo plazo¹².

Es central para la provisión de tales incentivos, y quizá más importante aun que los propios incentivos, el surgimiento de nuevos *stakeholders* como beneficiarios de la política. Los nuevos *stakeholders* deben tener la capacidad de hacer oír sus voces para retroalimentar la implementación de la política, para participar en la toma de decisiones acerca de cómo podrían modificarse las políticas y cómo son implementadas, para exigir un buen desempeño y la responsabilidad de rendir cuentas de los funcionarios públicos involucrados en el proceso¹³. Por lo tanto, la organización de los *stakeholders*, o la creación de redes de

¹² Véase Grindle y Hilderbrand (1995).

¹³ Para un excelente ejemplo de participación de los *stakeholders* en las políticas, véase Tandler y Freedheim (1994).

stakeholders, y el comprometerlos en el proceso de políticas, puede ser una manera importante de garantizar que ellos cuenten con la capacidad de tener una voz en la política y en el cambio de política. Puede ser también una manera efectiva de garantizar que las nuevas políticas sigan vigentes en el largo plazo en la medida que los *stakeholders* desarrollen la capacidad de ejercer presión sobre el gobierno para su continuación.

Un marco básico de políticas. Estas observaciones, por supuesto, sobre simplifican las maneras en las que las buenas ideas pueden convertirse en políticas efectivas o pueden fracasar en su intento de llegar a ser una realidad. Sin embargo, ellas sugieren una variedad de maneras en las que los reformadores preocupados por la filantropía y la sociedad civil pueden promover nuevas políticas a través de una acción política estratégica, hallando espacio de maniobra en entornos políticos usualmente contenciosos.

El marco presentado en el gráfico 1 brinda una visión esquemática del proceso de políticas y de los factores que son importantes para dar forma al proceso de políticas y a las decisiones y acciones estratégicas que pueden promover nuevas o mejores políticas. En un primer nivel del gráfico se encuentran las distintas fases del proceso de políticas que hemos considerado, desde el establecimiento de la agenda hasta la sostenibilidad de la política. Por supuesto, estas fases están interrelacionadas y se afectan entre sí de manera importante. Por ejemplo, la manera como un tema llega a la agenda de políticas puede afectar a la forma en que esta es diseñada. Así, cuando las organizaciones de la sociedad civil ejercen presión sobre el gobierno en relación con un tema de política, es probable que se siga un enfoque que implique mayores consultas para el diseño de políticas que en los casos en los que los diseñadores de políticas o las organizaciones internacionales seleccionan prioridades de política particulares¹⁴. De manera similar, una política con frecuencia es rediseñada a medida que va siendo negociada y aprobada, y en ocasiones es redefinida durante su implementación. Obviamente, la manera como una política es implementada afecta su sostenibilidad.

En un segundo nivel, la organización de la sociedad civil y las instituciones encargadas de la gobernanza desempeñan un rol importante en la determinación de quién tiene acceso al poder y cómo es que el poder y la influencia pueden ser esgrimidos en el proceso de políticas. En cada fase del proceso de políticas, los intereses particulares están involucrados promoviendo, u oponiéndose a, la reforma; e instituciones particulares orientan sus actividades y determinan la magnitud de la influencia que tienen para incidir en el resultado de las discusiones y debates respecto a las políticas. Los grupos de interés organizados, tales como aquellos que representan intereses económicos, podrían formar parte de los

¹⁴ Hirschman, en «Policymaking and Policy Analysis in Latin America», establece una distinción entre reformas «presionadas» y «elegidas», es decir, aquellas que son presionadas sobre los encargados de tomar las decisiones y las que son asumidas debido a sus propios intereses e inquietudes.

debates acerca de las políticas. Por ejemplo, las élites empresariales podrían estar particularmente interesadas en promover un cambio que les brinde créditos tributarios para realizar donaciones filantrópicas, pero podrían cabildear en contra de un cambio que incremente sus impuestos aun cuando el beneficio para la sociedad sea grande. Un sindicato podría oponerse a una propuesta de fortalecimiento del rol de las comunidades locales en la provisión de los servicios de educación o de salud, pero respaldar una propuesta relacionada con una mayor protección para los trabajadores. En ocasiones, las organizaciones gubernamentales o los funcionarios públicos podrían actuar como un grupo de interés para promover u oponerse a un cambio específico.

En el nivel institucional, una tradición del predominio del Poder Ejecutivo en el diseño de políticas en América Latina con frecuencia otorga más poder a quienes forman parte del Ejecutivo o a quienes tienen acceso a funcionarios del gobierno. De manera similar, la receptividad de las burocracias públicas a los diversos mandatos podría ser crucial para la capacidad de implementar nuevas políticas.

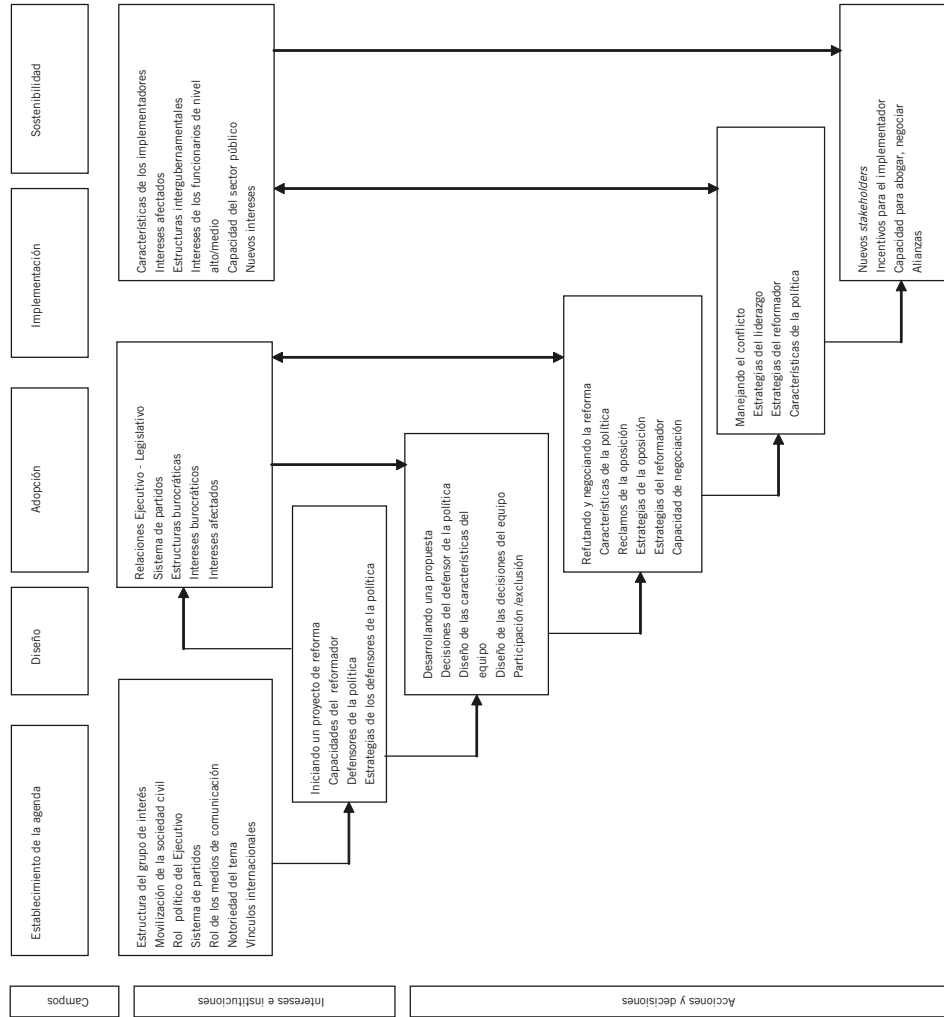
En un tercer nivel del gráfico se hallan las acciones y decisiones estratégicas que los reformadores pueden realizar en distintas fases del proceso de políticas. Sus decisiones en cada momento del proceso pueden acrecentar las oportunidades para avanzar con la reforma o pueden obstaculizarlas. En este nivel es más importante que los reformadores y sus seguidores realicen un análisis cuidadoso acerca de las opciones de acción.

Por supuesto, el gráfico es tan solo un esquema general de los tipos de factores que pueden apuntalar u obstaculizar la reforma de las políticas que alientan la filantropía y el fortalecimiento de la sociedad civil en América Latina. De hecho, la historia de cada país está repleta de intentos fallidos por mejorar o alterar las políticas. En ocasiones, las razones para tales resultados se relacionan con el fracaso de los proponentes de la reforma de pensar cuidadosamente acerca de los desafíos que enfrentan y de encontrar estrategias que puedan responder a tales desafíos. Con la misma frecuencia, sin embargo, las iniciativas fracasan porque los gobiernos tienen otras prioridades o están atrapados en crisis económicas o de otro tipo; porque los ciudadanos no comprenden la importancia del cambio; porque la oposición de importantes intereses no puede ser superada independientemente de qué estrategias sean seguidas; o porque simplemente el momento no es el propicio para el cambio.

Por lo tanto, el éxito o fracaso de una reforma con frecuencia depende de factores que se encuentran más allá del control o influencia incluso de reformadores muy experimentados. No obstante, la lección que deben extraer de tales experiencias no es que no existe una razón para proseguir con el cambio, sino más bien que el cambio en las políticas importantes con frecuencia es un proceso de largo plazo. El sendero que con-

Gráfico 1

EL PROCESO DE REFORMA DE POLÍTICAS



duce a la reforma es con frecuencia pedregoso y el avance en ocasiones tiene tropiezos. Sin embargo, quienes desean promover las prácticas de la filantropía en América Latina y el fortalecimiento de la sociedad civil en la región pueden mirar hacia atrás en la historia reciente para confirmar, en gran medida, que los cambios positivos ocurren y que los éxitos en la construcción de sociedades más democráticas y sensibles suceden de hecho mediante los esfuerzos concertados de los reformadores y quienes los respaldan.

BIBLIOGRAFÍA

- Gershberg, Alec Ian (1999). «Education 'Decentralization' Processes in Mexico and Nicaragua: Legislative versus Ministry-Led Reform Strategies», en *Comparative Education*. Vol. 35, nº 1.
- Grindle, Merilee (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- (2000). *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Grindle, Merilee y John Thomas (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Grindle, Merilee y Mary Hilderbrand (1995). «Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can be Done?», en *Public Administration and Development*. Vol. 15.
- González-Rossetti, Alejandra (2001). «The Political Dimension of Health Reform: The Case of Mexico and Colombia». Tesis doctoral, Departamento de Políticas de Salud Pública, London School of Hygiene and Tropical Medicine.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (1995). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Harberger, Arnold (1984). «Economic Policy and Economic Growth», en Harberger, Arnold (ed.). *World Economic Growth*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Hirschman, Albert (1981). «Policymaking and Policy Analysis in Latin America—A Return Journey», en Hirschman, Albert. *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge University Press.
- Malloy, James (1989). «Policy Analysis, Public Policy and Regime Structure in Latin America», en *Governance: An International Journal of Public Policy and Administration*. Vol. 2, nº 3. Julio.
- Nelson, Joan (ed.) (1990). *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Schneider, Ben Ross y Blanca Heredia (eds.) (2003). *The Political Economy of Administrative Reform: State Building in Developing Countries*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Tendler, Judith y Sara Freedheim (1994). «Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil», en *World Development*. Vol. 22, nº 12.

Tulchin, Joseph y Allison Garland (eds.) (2000). *Social Development in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

United Nations Development Programme (UNDP) (1993). *Human Development Report, 1993*. Nueva York: Oxford University Press.

Yashar, Deborah (1996). «Indigenous Protest and Democracy in Latin America», en Domínguez, Jorge y Abraham Lowenthal (eds.). *Constructing Democratic Governance*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Wallis, Joe (1999). «Understanding the Role of Leadership in Economic Policy Reform», en *World Development*. Vol. 27, nº 1.

SOBRE LOS AUTORES

Felipe Agüero

Coordinador del Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía, Fundación Ford, Región Andina y Cono Sur. Ha sido Profesor Asociado del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami, e investigador visitante en Flacso-Chile, el Instituto Helen Kellogg (Notre Dame), el Instituto de Estudios Avanzados en Princeton, y el Woodrow Wilson Center en Washington, D.C. Entre sus diversas publicaciones se encuentran *Soldiers, Civilians and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (coeditor), y *Memorias militares sobre la represión en el Cono Sur: visiones en disputa en dictadura y democracia* (coeditor).

Silvia Marina Arrom

Ejerce la cátedra Jane de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Brandeis. Sus áreas de investigación son la historia social latinoamericana, el México moderno, las mujeres y la familia, y los servicios de bienestar social. Entre sus publicaciones destacan los libros *The Women of Mexico City, 1790-1857* y *Containing the Poor. The Mexico City Poor House, 1774-1871*.

Gabriel Berger

Profesor de la Universidad de San Andrés y Director del Centro de Innovación Social de esa universidad. También es Director del Posgrado en Organizaciones sin Fines de Lucro que ofrecen, de manera conjunta, la Universidad de San Andrés, la Universidad Torcuato Di Tella y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes); y lidera el equipo argentino de SEKN (Social Enterprise Knowledge Network). Ha publicado diversos estudios sobre gobierno y dirección de emprendimientos sociales, la acción social de la empresa, y la colaboración entre empresas y organizaciones sociales; y ha sido asesor de empresas, fundaciones y ONG en varios países de las Américas.

L. David Brown

Director Asociado para Programas Internacionales del Hauser Center for Nonprofit Organizations, y Profesor Adjunto en la John F. Kennedy School of Government, de la Universidad

de Harvard. Previamente, fue Presidente del Institute for Development Research y profesor de Comportamiento Organizacional en la Universidad de Boston. Sus investigaciones y consultorías enfatizan el desarrollo institucional, especialmente para organizaciones y redes de la sociedad civil, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible y la transformación social. Sus publicaciones recientes incluyen *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*, *Transnational Civil Society: An Introduction* (con Srilatha Batliwala), *The Struggle for Accountability: NGOs, Social Movements and the World Bank* (con Jonathan Fox), y *Managing Conflict at Organizational Interfaces*.

Marcelo Camerlo

Especialista en Política, Comunicación y Políticas Sociales. Es profesor de la Universidad de Buenos Aires e investigador externo del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), donde ha participado de diversos programas de investigación y capacitación relacionados con organizaciones de la sociedad civil, políticas públicas y acción social empresarial. Su tema de investigación actual es crisis de gobierno en las nuevas democracias y conflictos socio-políticos.

John H. Coatsworth

Profesor de Historia y de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia en Nueva York, donde también es Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos, y Decano de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos. Autor o editor de siete libros y numerosos artículos sobre historia económica internacional y de América Latina. Ha sido Presidente de la American Historical Association, y miembro de la Academia Americana de Artes y Ciencias, el Council of Foreign Relations y otras asociaciones profesionales. También fue Director Fundador del David Rockefeller Center for Latin American Studies entre los años 1994 y 2006.

Gonzalo De la Maza

Director del Programa Ciudadanía y Gestión Pública e investigador de la Universidad de Los Lagos en Santiago de Chile. Es un sociólogo cuyos intereses docentes, de investigación y de consultoría incluyen los temas de sociedad civil y gobernabilidad, políticas sociales y la evaluación de programas sociales. Fue fundador y Presidente de Acción –la asociación chilena de ONG–, así como profesor visitante de la Fundación Ford, DRCLAS/PASCA en la Universidad de Harvard.

Francisco Durand

Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Texas en San Antonio, y Profesor Asociado de Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha publicado numerosos libros y artículos acerca de empresas y gobierno en el Perú y América Latina. También ha sido profesor visitante en las universidades de Notre Dame, Oxford, Harvard y Chicago, y fue Director del Instituto Peruano de Administración Tributaria (1992-1994). Entre sus libros

recientes se encuentran *La mano invisible del Estado, el Perú fracturado, riqueza económica y pobreza política, Business and Democracy in Peru, y Organized Business, Economic Change and Democracy in Latin America* (coeditado con Eduardo Silva).

Rosa María Fischer

Docente titular de la Escuela de Economía, Administración de Negocios y Contabilidad de la Universidad de São Paulo, Brasil. Es Directora del Centro de Emprendimiento Social y Administración del Tercer Sector (Ceats), y socióloga especializada en el desarrollo del tercer sector, la responsabilidad social empresarial y las alianzas intersectoriales. Ha formado parte de la junta de directores de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector y es fundadora de SEKN –*Social Enterprise Knowledge Network*–, entre otras organizaciones. Entre sus publicaciones más recientes están *Social Partnering in Latin America* (inglés, español y portugués) y *Effective Management of Social Enterprises* (inglés y español), como parte de SEKN. También es autora de *O desafio da colaboraçã: práticas de responsabilidade entre empresas e terceiro setor* (en portugués).

Merilee Grindle

Directora del David Rockefeller Center for Latin American Studies en la Universidad de Harvard. Ejerce la cátedra Edward S. Mason Professor of International Development en la John F. Kennedy School of Government en esa misma universidad. Especialista en el análisis comparativo del diseño e implementación de políticas públicas, y gestión pública en países en desarrollo, con énfasis en América Latina. Entre sus numerosas publicaciones destacan los libros *Searching for Rural Development; Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico; State and Countryside; Challenging the State; Audacious Reforms; Despite Odds* y *Going Local*. Es también coautora, con John Thomas, de *Public Choices and Policy Change*, libro premiado como el mejor en políticas públicas en 1991. Ha recibido el premio Manuel C. Carballo por la excelencia en la docencia.

Julio Guzmán

Economista. Ha trabajado como analista en el Ministerio de Hacienda de Chile, y ha sido docente de Economía en la Universidad Católica de Chile. Actualmente se encuentra concluyendo estudios doctorales en la Universidad de Chicago. Coautor, junto con Ignacio Irarrázaval, del estudio *El rol de los incentivos tributarios para las instituciones sin fines de lucro: análisis de la experiencia internacional*.

Ignacio Irarrázaval

Director de Asuntos Públicos y Profesor del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirigió el Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro en Chile (Johns Hopkins University-PNUD-FOCUS). Entre sus publicaciones se incluyen *The Role of Community Organizations in Fighting Poverty*, y *Diagnóstico de incentivos tributarios como fuente de financiamiento para la sociedad civil*.

Leilah Landim

Profesora de Antropología de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil, y Presidenta del Instituto para el Estudio de la Religión (ISER). Ha sido investigadora visitante del David Rockefeller Center for Latin American Studies (DRCLAS), en la Universidad de Harvard, y del *Center for the Studies of Voluntary Organizations and Service* del *Institute for Policy Studies* de la Universidad de Georgetown. Ha participado del *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* como investigadora asociada para el caso brasileño. Entre sus publicaciones se encuentra *Associativismo e Organizações Voluntárias-Estatísticas do Século XX*.

Christine Letts

Ejerce la cátedra Rita E. Hauser sobre la Práctica de Filantropía y Liderazgo de las Organizaciones Sin Fines de Lucro, en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, donde también es Vicedecana para Educación Ejecutiva. Entre sus áreas de investigación se encuentran la filantropía de alto compromiso y el intercambio de valores entre las organizaciones sin fines de lucro y las financieras. Ha sido Presidenta de la *Cummins Engine Foundation*, y ha trabajado como comisionada del Departamento de Transporte del Estado de Indiana (EE. UU.), y en la Secretaría de la *Indiana Family and Social Services Administration*. Es coautora de *Virtuous Capital: What Foundations Can Learn from Venture Capitalists*, y de *High Performance Nonprofit Organizations: Managing Upstream for Greater Impact*, y *Social Entrepreneurship and Societal Transformation*.

Gustavo Morales

Profesor de Asuntos Internacionales y Director del Observatorio de Asuntos Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Colombia. Sus campos de investigación se centran en la filantropía empresarial, la democracia y el proceso de integración de la región andina. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *Incentivos y dificultades para la integración en el siglo XXI: Región Andina, Unión Europea y Acuerdos de Libre Comercio* (editor), *Comunidad internacional: ayuda u obstáculo a la superación del conflicto en Colombia*, y *Realismo y transnacionalismo dentro de los procesos de integración*.

Felipe Portocarrero S.

Profesor Principal del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico y Presidente de su Fondo Editorial desde 1992. También ha sido *Fellow* del Programa de Liderazgo en Filantropía en las Américas y Director del Programa de Liderazgo y Desarrollo Social en América Latina-Región Andina, Director del equipo peruano de la Social Enterprise Knowledge Network (SEKN), Líder de AVINA, e investigador visitante en las universidades de Harvard y Oxford. Es autor, coautor y editor de 18 libros, así como también de más de 20 documentos de trabajo y artículos académicos sobre historia económica, responsabilidad social empresarial, corrupción, políticas sociales, tercer sector, filantropía, voluntariado, capital social y democracia.

Mario Roitter

Director de Programas del Departamento de Sociedad Civil y Desarrollo Social del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes) en Argentina. Fue investigador visitante en el David Rockefeller Center for Latin American Studies (DRCLAS), en la Universidad de Harvard, y ha formado parte de la red SEKN y el Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Profesor del Posgrado en Gestión de Organizaciones sin Fines de Lucro que ofrecen, de manera conjunta, la Universidad de San Andrés, la Universidad Torcuato Di Tella y Cedes. Sus áreas de investigación son las organizaciones sin fines de lucro y la acción social empresarial, y sus publicaciones incluyen *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*, *Realidades y promesas del voluntariado*, *La razón social de las empresas*, y *El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil*.

Cristina Rojas

Profesora de la Norman Paterson School of International Affairs, de la Universidad de Carleton, Canadá. Anteriormente enseñó en la Universidad Javeriana y la Universidad Nacional de Colombia, y ha sido investigadora visitante en las universidades de Harvard, York y Carolina del Norte. Sus temas de investigación son filantropía empresarial, ciudadanía, política social comparativa y pensamiento postcolonial. Entre sus publicaciones destacan *Elusive Peace. International, National and Local Dimensions of Conflict in Colombia* (coeditada con Judy Meltzer), y *Civilización y violencia: la búsqueda de la identidad en el siglo diecinueve en Colombia*. Ha publicado artículos en las revistas *Globalizations*, *Review of International Political Economy*, *Alternatives*, *Papel Político* y *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*.

Cynthia Sanborn

Profesora de Ciencia Política y Jefa del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico en Lima, Perú. Sus campos de investigación incluyen la democracia, la sociedad civil y la responsabilidad social empresarial. Ha ejercido la cátedra William Henry Bloomberg de Filantropía en la Universidad de Harvard, donde también fue Directora del Programa de Filantropía y Cambio Social en las Américas (PASCA). Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *Moviendo montañas: empresas, comunidades y ONG en las industrias extractivas* (con Felipe Portocarrero y Luis Camacho) y *Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego* (con Eduardo Morón).

Eduardo Szazi

Abogado especializado en organizaciones sin fines de lucro en Brasil y consultor de diversas fundaciones y organizaciones cívicas, incluida la importante asociación de donantes GIFE. Es también docente de Derecho del Tercer Sector en la Fundación Getulio Vargas, la Universidad Mackenzie y el Instituto de Administración de la Universidad de São Paulo. Fue miembro del grupo de trabajo sobre la reforma del marco legal para el tercer sector, convocado por *Comunidade Solidária*; y, como tal, contribuyó a producir la legislación que actual-

mente está vigente en Brasil. Entre sus publicaciones destaca *Terceiro Setor: Regulação no Brasil*.

Shari Turitz

Directora de Programas del Programa en Salud Pública del Open Society Institute. Anteriormente, fue Directora para el Fortalecimiento de Organizaciones Puente del Instituto Synergos, al que se unió en 1996 para conducir sus programas latinoamericanos. En Synergos trabajó con socios locales para desarrollar fundaciones comunitarias en México y Brasil, e iniciar la primera red de fundaciones de Ecuador, y tuvo a su cargo la gerencia de la *Border Philanthropy Partnership (BPP)*, una alianza binacional para construir filantropía comunitaria y mejorar la calidad de vida en la frontera entre los Estados Unidos y México. También ha trabajado con la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala-Estados Unidos, *Covenant House Latin America Programs*, Casa Alianza y Unicef.

Rodrigo Villar

Consultor de la Fundación Interamericana para RedeAmerica. Anteriormente fue Director de Programas de Filantropía, Sociedad Civil y Cambio Social en las Américas (PASCA) de la Universidad de Harvard. También participó en el Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project y trabajó con la Confederación Colombiana de ONG. Como consultor ha trabajado con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Instituto Synergos, World Education y el Harvard Institute for International Development. Sus campos de interés se centran en la política social, el desarrollo comunitario y la responsabilidad social empresarial. Entre sus publicaciones se incluyen *Construir juntos: una propuesta para hacer desarrollo de base*; *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*; *El tercer sector en Colombia: evolución, dimensión y tendencias*; *Colombia: A Diverse Nonprofit Sector*; y *La sociedad civil y la redefinición de lo público*.

David Winder

Director de Programas Especiales del Instituto Synergos, donde ha desarrollado un programa que brinda asistencia técnica a las fundaciones en Latinoamérica, África del Sur y el Sudeste Asiático, y conduce investigaciones acerca del sector de fundaciones. Anteriormente fue profesor del St. Antony's College, Universidad de Oxford, donde realizó investigaciones acerca de las ONG en México. También trabajó para la Fundación Ford durante más de una década, como representante para México y América Central y para el Sudeste Asiático. Asimismo, dictó clases durante once años en Políticas y Planificación Social en la Universidad de Manchester, Reino Unido, donde fue Director del Programa de Estudios de Administración Pública. Entre sus publicaciones se encuentran *Foundation Building Sourcebook* y *El desarrollo: una tarea en común* (editado con Enrique Valencia).

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
JULIO 2008
LIMA - PERÚ

Editores:

Cynthia Sanborn

Felipe Portocarrero S.

Filantropía

y cambio social en América Latina

América Latina es una región con una larga historia filantrópica. Desde la frontera con los EE.UU. hasta la sierra peruana, pasando por Porto Alegre en Brasil, encontramos diversas y arraigadas tradiciones de asociación voluntaria orientadas hacia el bien común e inspiradas en la solidaridad con los menos afortunados. Desde inicios de la década de 1990, las reformas económicas liberales y la reducción del papel de los Estados en nuestras sociedades, han sido acompañadas no solo por una mayor variedad de instituciones y programas de filantropía privada, sino también por un incremento de las expectativas sobre lo que tales iniciativas pueden lograr en términos de bienestar social.

La colección de artículos reunidos en este libro explora las tradiciones históricas de la filantropía latinoamericana, y las principales tendencias contemporáneas de las donaciones organizadas y del voluntariado. Igualmente, examina los cambios experimentados en los aportes voluntarios y prácticas de responsabilidad social de las empresas privadas, así como también los desafíos que deben enfrentar para establecer fundaciones y orientar sus donaciones –de dinero, tiempo y otros recursos– hacia objetivos de cambio social.

Este libro es una iniciativa compartida de la Universidad de Harvard y la Universidad del Pacífico. Se basa en una serie de investigaciones poco conocidas en nuestro medio, realizadas por prestigiosos académicos y profesionales de diversas nacionalidades, procedentes de diferentes disciplinas vinculadas a las Ciencias Sociales, las Humanidades y el Derecho. En su conjunto, nos ofrece un análisis en profundidad de los factores que afectan a la filantropía y a la sociedad civil en esta región.



ISBN: 978-9972-57-140-4



9 789972 571404