

CERFE
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Marina Cacace, Giancarlo Quaranta,
Gabriele Quinti

**Marcos legales para el
desarrollo de la sociedad
civil en Latino América**

Líneas-Guía

Abril de 2002

Índice

PRIMERA PARTE Introducción

MARCO INSTITUCIONAL	3
ACTIVIDADES DESARROLLADAS	5
ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO DE TRABAJO (enero de 2002)	8
CONCLUSIONES DEL DOCUMENTO DE TRABAJO	9
ENFOQUE ADOPTADO EN LAS LÍNEAS-GUÍA	11

SEGUNDA PARTE Los principales resultados de la investigación

RESULTADOS DE TIPO TEÓRICO	17
• La convergencia	17
• Los elementos de divergencia	18
• La existencia de un área de incertidumbre	20
• La importancia de los obstáculos no jurídicos	21
• La peligrosidad social de una normativa desfavorable e inadecuada	23
• Círculo vicioso entre obstáculos jurídicos y realidad social	27
RESULTADOS DE TIPO METODOLÓGICO	28
• La utilidad del mapa	28
• La conexión entre obstáculos jurídicos, sociales y culturales: “procedimiento del telescopio”	29

• La integración de los enfoques cualitativo y cuantitativo	30
• La integración de las diversas fuentes	31
• El cuestionario y la necesidad de una revisión crítica del mismo	31

TERCERA PARTE

Indicaciones para la construcción de un marco legal favorable al desarrollo de la sociedad civil

PREMISA	35
• Dimensión regional y nacional	35
• Enfoque sistémico y puntual	36
• Enfoque sustancial y enfoque de procedimiento	46
ENFOQUE SUSTANCIAL	37
• Nivel regional	37
Los obstáculos más indicados	37
De los obstáculos a las prioridades	39
• Nivel nacional	41
Los obstáculos más indicados por país	41
Le los obstáculos a las prioridades nacionales	49
• Administrar la "ambigüedad" del asunto de la personalidad jurídica	50
ENFOQUE DE PROCEDIMIENTO	51
• Los actores	51
• Los instrumentos	52
Mapas locales y carta de los derechos	53
Investigaciones locales y focus groups	61
El <i>benchmarking</i> de las soluciones	54

La experimentación	54
Sondeos de opinión	54
Los Órganos colegiados de consulta	55
La decisión administrativa	55
La jurisprudencia	55
El rol de algunas categorías profesionales para la calificación técnica de la normativa	56
Voluntad política y legislación	56
• Los itinerarios	57

QUARTA PARTE

El principio de complementariedad: las políticas de apoyo al marco legal

CREACIÓN DE UN AMBIENTE FAVORABLE	65
CAPACITY-BUILDING	66
EMPOWERMENT	68
REFORMA DE LA PÚBLICA ADMINISTRACIÓN	70
ALIANZAS	71
NETWORKING REGIONAL E INTERNACIONAL	73

QUINTA PARTE

Comunicación pública y dimensión internacional

LA COMUNICACIÓN PÚBLICA	79
• Finalidad general	79
• Objetivos	79
• Públicos	80

• Mensaje	80
• Lenguajes	80
• Medios	81
LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL	82
• Iniciativa	82
• Área	83
• Finalidad y objetivos	83
• Actores	83
• Niveles	84
• Formas	84

PRIMERA PARTE

Introducción

Marco institucional

El 15 de Abril de 2000, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estipuló un contrato con el CERFE para la realización de una investigación finalizada a facilitar la participación de los ciudadanos en la vida social, en Latino América, mediante la creación de marcos legales favorables a sus organizaciones. Como consecuencia de este estudio, tienen que formularse propuestas de reforma y de mejora de los marcos reguladores existentes en los países involucrados en el proyecto, además de sugerencias concernientes las políticas, en sentido amplio, a implementar. Un contrato adicional ha sido estipulado el 31 de octubre de 2001.

Dicha investigación se ha llevado a cabo en cinco países: Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela en un plazo de 24 meses.

El CERFE colabora desde hace varios años con el BID el que, entre otras cosas, en 1997 le encargó una investigación-acción sobre las formas de alianza entre administraciones públicas y organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica. Desde un punto de vista institucional, dicha investigación-acción puede ser considerada como un antecedente del proyecto actual.

Para la realización de la investigación, el CERFE constituyó un **equipo** dirigido por Marina Cacace (jurista) y formado por Fabio Feudo (jurista), Giancarlo Quaranta (senior consultant, sociólogo y jurista) y Gabriele Quinti (estadístico-metodólogo).

Como lo prevén los términos de referencia, completan el grupo cinco **equipos nacionales**, compuestos por juristas y científicos sociales.

Los equipos nacionales

BRASIL

- Fernando Latorre, abogado, ICNL
(International Center for Not-for-profit Law)
- Silvio Caccia Bava, sociólogo, Polis

COLOMBIA

- Rafael Mateus Hoyos, abogado, CCONG
- Consuelo Mariño Samper, antropóloga

COSTA RICA

- Camilo Acosta, Fundación Costa Rica-USA para la cooperación
- Xinia Chaves, abogado
- Ana Maria Balbontin, socióloga

REPÚBLICA DOMINICANA

- José Angel Aquino, abogado, coordinador del proyecto PNUD de apoyo a la reforma del Estado
- Ana Selman, INTEC
- Tirsis Quezada, socióloga

VENEZUELA

- Antonio L. Itriago Machado, abogado
- Miguel Angel Itriago Machado, abogado
- Juan Pablo Gonzalo Mendoza, politólogo

El informe final de la investigación ha sido predispuerto de manera provisoria (“Documento de trabajo”) y entregado al BID en enero de 2002. Sus contenidos serán discutidos durante la realización de un seminario convocado en Washington en abril de 2002.

El presente documento complementario al informe final está dedicado a la predisposición de líneas guías funcionales para mejorar el marco jurídico y general en el interior del cual operan las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Latino América.

La redacción del presente documento corre a cargo de Marina Cacace, Giancarlo Quaranta y Gabriele Quinti, los cuales, entre otras cosas, se han servido del material elaborado por los equipos de los cinco países.

Actividades desarrolladas

En el curso de la investigación, sintetizando en grandes líneas, se han desarrollado las siguientes actividades:

FASE PREPARATORIA

- Estudios preparatorios para la recogida y análisis de la literatura científica y de la documentación más recientes en términos de marcos legales para la regulación de la sociedad civil (abril-junio de 2000).
- Encuentro de carácter seminarial en Washington (21 de junio de 2000) entre un representante del BID, una delegación del CERFE y algunos miembros del ICNL, como asesores del Banco para tratar del planteamiento teórico y metodológico que el CERFE quería dar a la investigación.
- Preparación del proyecto operativo (julio de 2000).

FASE DE PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO EN LOS PAÍSES INVOLUCRADOS

- Constitución de los equipos nacionales (julio – septiembre de 2001).
- Preparación del Mapa teórico internacional provisional de los obstáculos con los que se enfrentan las organizaciones de la sociedad civil a partir del análisis de unos 250 textos (entre estudios, trabajos de investigación y propuestas de reforma) relativos a la regulación de la sociedad civil (septiembre – noviembre de 2000). El mapa teórico internacional consta provisionalmente de 113 obstáculos jurídicos divididos en las siguientes categorías.

- A. Contexto jurídico general
 - B. Existencia jurídica de las OSC
 - C. Adquisición del estatuto de organizaciones de beneficio público
 - D. Estructura y gobierno interno
 - E. Prohibición de beneficios privados directos o indirectos
 - F. Actividades económicas y financieras
 - G. Actividades políticas
 - H. Captación de fondos
 - I. Encuadre tributario
 - J. Obligaciones hacia el público e informes
 - K. OSC extranjeras
 - L. Alianzas
 - M. Autorregulación
- Diseño de los mapas nacionales de los obstáculos a partir de la literatura científica y de la documentación existentes (octubre – noviembre de 2000).
 - Seminario de San José de Costa Rica (15, 16 y 17 de diciembre de 2000), con la participación del equipo central y de los equipos nacionales, funcional a la determinación definitiva del marco teórico y metodológico del proyecto; al diseño definitivo de los instrumentos técnicos; a la organización del trabajo de campo.
 - Preparación del Mapa teórico internacional definitivo (enero y febrero de 2001).
 - Encuentro en Roma con el responsable del equipo de la República Dominicana (20 y 21 de febrero de 2001).

FASE DE TRABAJO DE CAMPO

- Elaboración definitiva de los instrumentos técnicos (cuestionario para la entrevista a los informadores calificados ligados a las OSC y profesionales; pista para el debate en el focus group con los expertos; febrero de 2001).
- Elaboración de la guía para la gestión de las entrevistas con los informadores cualificados y de la guía para el desarrollo del focus group con los expertos (febrero – marzo de 2001).
- Realización de las entrevistas y de los focus groups. En total se ha entrevistado a 205 sujetos, de los cuales 38 profesionales y 167 líderes de organizaciones de la sociedad civil de varios tipos. Además, en tres países (Costa Rica, República Dominicana y Venezuela) se organizaron focus groups con personalidades de alto nivel (magistrados, representantes del gobierno y del parlamento, profesores universitarios, etc.).

FASE CONCLUSIVA

- Elaboración de los informes nacionales (junio y octubre de 2001).
- Seminario para los estudios finales (tres reuniones realizadas entre noviembre y diciembre de 2001).
- Elaboración del borrador del informe final “Documento de trabajo” (octubre de 2001 – enero de 2002).
- Convocación del seminario final entre el BID, el equipo central y los equipos nacionales a celebrar en Washington los días 11 y 12 de abril de 2002 (marzo de 2001).
- Elaboración de las presentes líneas-guía (marzo de 2002).

Estructura del Documento de trabajo (enero de 2002)

El documento de trabajo, entregado al BID en enero de 2002 y a los diversos equipos nacionales en febrero del mismo año está articulado en tres partes:

- la *primera parte* contiene el marco institucional y la descripción analítica de las actividades desarrolladas (se trata de 55 páginas que han sido resumidas en los primeros dos párrafos de esta parte de las líneas guía);
- la *segunda parte* contiene, país por país, la descripción de los mapas reales de los obstáculos y está precedida por un capítulo en el cual se explica el procedimiento utilizado para la puesta a punto de tales mapas;
- la *tercera parte* contiene algunos de los primeros elementos de interpretación y trata de llegar, a partir de los mapas reales de los cinco países, a un mapa de conjunto, que puede ser considerado el mapa de los obstáculos que las OSC latinoamericanas tienen una buena posibilidad de encontrar; en esta parte se analizan también los elementos de convergencia y divergencia entre los puntos de vista de los actores implicados, y por lo tanto se entra en mérito de los efectos administrativos, sociales, culturales y de organización de los obstáculos jurídicos.

Los elementos esenciales de la segunda y de la tercera parte del documento de trabajo han sido brevemente retomados en la segunda parte del presente texto dedicado a los principales resultados de la investigación.

En el próximo párrafo, en cambio, se incluyen algunas de las principales conclusiones de la investigación.

Conclusiones del Documento de trabajo

Para concluir, cabe afirmar que, de este primer análisis del material cualitativo correspondiente al mapa de los obstáculos, se desprenden algunos elementos (que se desarrollarán a la hora de elaborar el informe final y redactar las líneas-guía) que podríamos resumir en tres consideraciones.

a. La primera consideración es de tipo analítico e interpretativo.

Tras la denuncia de las dificultades típicas de las organizaciones de la sociedad civil, se vislumbra una dinámica más profunda y compleja de problemáticas estructurales propias de unas sociedades que se están enfrentando al reto de un desarrollo social y político más pleno.

De hecho, una nueva elaboración de los datos del estudio debería proporcionar nuevas indicaciones acerca de **los efectos sistémicos que, en conjunto, pueden tener las normas jurídicas que se oponen al desarrollo de la sociedad civil en las sociedades consideradas y en latino América en general.**

Hay que recordar aquí la relación que existe entre la sociedad civil y tres grandes procesos socioinstitucionales, como:

- el proceso de **democratización**, estrechamente relacionado con la aplicación de los derechos humanos, de los que una actividad libre de las OSC es, al mismo tiempo, un factor de aplicación y un indicador;
- el **control de los riesgos sociales y ambientales**, a través de un estado del bienestar mixto, del que la sociedad civil es un coagente indispensable, junto con el Estado y el sector privado;
- la promoción del **capital social** para el desarrollo económico, cuyos elementos constitutivos son una relación positiva entre la solidaridad social y las actividades económicas y, sobre todo, el espíritu de confianza que debería animar las relaciones sociales que constituyen la base del desarrollo económico.

Existe un consenso generalizado acerca del **papel de las sociedades civiles en los tres procesos**. El estudio intentará demostrar más adelante que los obstáculos jurídicos y los efectos administrativos, sociales y organizativos de los mismos, tienden a reducir la eficacia de la sociedad civil en los tres ámbitos.

b. La segunda consideración pertenece al ámbito de la evaluación.

Los agentes implicados son de gran calidad, lo que, a nivel político, significa que se puede contar con un conjunto de recursos humanos y organizativos de gran valor. El futuro desarrollo de este estudio no puede dejar de resaltar que las sociedades civiles latinoamericanas, a fin de cuentas, no son un lujo, sino un **preciado recurso** para emplear en los sectores más variados, de la lucha contra la pobreza al saneamiento urbano, pasando por la defensa de los derechos humanos, la gestión de los servicios sociales, la lucha contra la exclusión social y la divulgación de los conocimientos y la información, en función de un progreso social y económico a la altura de estos tiempos.

c. La tercera consideración es de tipo proactivo.

Ya de los primeros resultados del estudio se desprende la necesidad de adoptar, para promover las sociedades civiles en América Latina, un **enfoque estratégico multiforme**. Por tanto, no sólo una reforma de la legislación, sino también un conjunto organizado de políticas orientadas al éxito de normativas innovadoras que, por sí solas, podrían resultar ineficaces. Lo impone la perspectiva de la *good governance*, basada en el proyecto político compartido por el mundo entero de gobernar las sociedades contemporáneas a través de la participación de otros agentes en partenariatado con el Estado y las administraciones locales. En este marco, las líneas-guía – que se redactarán más adelante – podrían tener en cuenta la necesidad de que las reformas legislativas vayan acompañadas de una atención específica a cinco sectores de intervención política:

- **políticas de *capacity building***, tanto en el ámbito de la administración pública como en el del liderazgo de las OSC;

- **políticas para la creación de un ambiente favorable** al desarrollo de la sociedad civil, sobre todo promoviendo campañas de sensibilización de la opinión pública;
- **políticas de *empowerment***, ya sea a través de inversiones a favor de las OSC, ya sea favoreciendo el acceso de las mismas a la innovación tecnológica, los conocimientos y la información;
- **políticas de alianza**, promoviendo actuaciones de tipo social y económico inspiradas en el principio de la *governance*;
- **políticas de reforma de la administración pública** en el sentido de la **descentralización** y, sobre todo, en el de la **desburocratización**.

Se trata de pistas para el estudio y la reflexión que podrían confirmarse en la nueva elaboración de los datos del estudio. Sin embargo, lo que sí parece seguro es que las conclusiones finales no podrán dejar de proponer, como abordaje práctico a la cuestión del desarrollo de la sociedad civil en Latino América, un método basado en todo caso en la necesidad de una pluralidad de soluciones operativas, además de la estrictamente normativa, así como en la necesidad de una **fuerte integración** entre las reformas legislativas y las **políticas concretas de *governance***.

Enfoque adoptado en las líneas-guía

Antes de entrar en el orden de los “main findings” de la investigación y por lo tanto pasar, a continuación, a la formulación de algunas indicaciones para la construcción de un marco normativo favorable al desarrollo de la sociedad civil en Latino América, además de la proposición de algunas políticas de apoyo de tipo social y cultural (como aquellas en la que se ha nombrado en el párrafo precedente), resulta oportuno formular algunas **premisas de tipo metodológico**, las cuales caracterizan el enfoque adoptado en el presente documento.

- a. Es necesario indicar, hablando de marcos jurídicos y de políticas, que en el documento se da por descontado el hecho que América Latina está constituida por países soberanos dotados de gobiernos y parlamentos que ejercitan el propio poder en completa autonomía respecto a los input externos. También en América Latina hay procesos en curso de regionalización (Mercosur, Caricom, Pacto Andino, etc.), pero esta tendencia no quita absolutamente nada a la autonomía de los gobiernos y de los parlamentos. A nivel continental y regional, por lo tanto es posible dar indicaciones y orientación sabiendo que el contexto en el cual serán tomadas las decisiones será aquel nacional.

- b. Sin tomar en cuenta las cuestiones políticas existe, según nosotros, **un núcleo de normas que van de todos modos modificados** (algunos en todos los países, otros sólo en algunos). Esto no solamente para mejorar las posibilidades de operar de las OSC (objetivo muy importante por si mismo, ya que estas representan un capital humano para nada insignificante en todos los países del continente), si no sobre todo porque los obstáculos al desarrollo de la sociedad civil tienen, de hecho, un impacto negativo importante, incluso si es indirecto, sobre los procesos de democratización, sobre el control de los riesgos sociales y ambientales y sobre el desarrollo económico.

- c. En relación a los puntos precedentes por lo tanto es necesario adoptar un **enfoque de procedimiento**, o sea que si los límites prevalen a indicar un set de procedimientos, incluso complejos y multiformes para poder, efectivamente, construir un marco normativo más adecuado del actual.

- d. Intervenir a nivel jurídico, incluso adoptando un amplio set de procedimientos, es insuficiente, desde que, además de los obstáculos de carácter jurídico, han sido identificados, a ellos ligados, una multiplicidad de otros factores de carácter administrativo, de organización, social y cultural. Es pues necesario adoptar un enfoque integrado y por lo tanto prever, más allá de las intervenciones para modificar el marco normativo, políticas de acompañamiento, según un **principio de complementariedad**.

- e. Finalmente, con excepción de lo dicho en el punto a) se considera oportuno para que todo esto sea practicable, una **campana de comunicaci3n**, en condici3n de garantizar el consentimiento de la opini3n p3blica, y al mismo tiempo la realizaci3n de una **iniciativa a nivel continental**, tal como por ejemplo, la proclamaci3n de una Carta que contiene los principios fundamentales y las pol3ticas m3s importantes para ser adoptadas.

SEGUNDA PARTE

Los principales resultados de la investigación

RESULTADOS DE TIPO TEÓRICO

La convergencia

Un primer resultado del estudio es la indicación bastante clara de la existencia de algunos grandes **nudos problemáticos comunes** a los distintos países y señalados en igual medida por las diferentes fuentes de información consultadas.

Tal convergencia se nota en **distintos niveles** y con diferente intensidad.

El **primer nivel** es aquel de la **convergencia entre la literatura internacional** sobre el tema (sobre esa base se ha redactado el *Mapa teórico internacional* de los obstáculos jurídicos del desarrollo de la sociedad civil) **y los resultados del estudio**, sobre todo a nivel del *Mapa real unificado*, aquel construido sobre los resultados de cinco países. De los 116 obstáculos del mapa teórico, 101 han sido inscritos en el mapa real unificado.

Un **segundo nivel** concierne la **convergencia entre los distintos países**. Si es verdad que éste es el nivel en el cual se inscriben y deben ser puestos en evidencia las diferencias y las especificaciones nacionales, es también real que hay una notable sintonía, en lo que concierne a algunos obstáculos (o áreas de obstáculos) que han sido puestos en los primeros lugares en el mapa de todos los países.

Una compilación más detallada de las convergencias (y también de las divergencias) nacionales será hecha en la tercera parte. Aquí se puede limitar a recordar cuales **áreas de obstáculos** se han señalado entre las más relevantes en todos los países:

- la **captación de fondos** (área H);
- las **alianzas** entre sector público y Tercer Sector (área L);

- la **autorregulación** (área M);
- el **contexto jurídico general** y la **sistematización** del orden jurídico (área A);
- el **encuadre tributario** (área I).

Un **tercer nivel** concierne finalmente la **convergencia entre el punto de vista de los diferentes informadores consultados** y se articula a su vez en tres puntos:

- la sustancial convergencia entre las indicaciones de los expertos y aquella de los **líderes** de las organizaciones;
- la sustancial convergencia entre las indicaciones de los líderes de organizaciones de **diferentes dimensiones**;
- la sustancial convergencia (poco inferior en este caso) entre las indicaciones de los líderes de organizaciones con **diferente estatuto jurídico**.

Este fenómeno de la convergencia permite afirmar con mayor convicción que los resultados del estudio podrían cobrar un **significado de mayor envergadura respecto a los cinco países considerados**.

De hecho, se podría llegar a perfilar un mapa real para toda América Latina, con un buen nivel de fiabilidad, si se tiene en cuenta que los países en que se llevó a cabo el estudio representan con cierto detalle varias realidades de la región latinoamericana.

Los elementos de divergencia

Subrayar los elementos de divergencia, con el fin de adecuar las indicaciones pertinentes a las políticas de reforma, es tan importante como poner en evidencia el fenómeno de la convergencia.

Ya que las diferencias más importantes, en lo que concierne a cada uno de los países, serán indicadas – como ya dicho – en la tercera parte de este documento, se limitará a reportar el elemento más vistoso de la divergencia, que está representado por la **diferente extensión de los mapas reales** de los diferentes países, ilustrada a continuación en la tabla.

NÚMERO DE OBSTÁCULOS INCLUIDOS EN LOS MAPAS REALES DE LOS CINCO PAÍSES	
país	n° obstáculos MR
- Brasil	63
- Colombia	45
- Costa Rica	64
- República Dominicana	64
- Venezuela	30

En cuanto a la divergencia entre lo puntos de vista de los distintos tipos de informadores consultados para la realización del mapa, las distinciones que han sido tomadas en cuenta han sido: aquellas entre expertos y líderes de organizaciones; entre organizaciones grandes y pequeñas; entre organizaciones dotadas de personalidad jurídica y organizaciones informales.

Las mayores diferencias (en un marco que queda de todos modos impreso en la convergencia) surgieron de la comparación entre **organizaciones con y sin personalidad jurídica**.

La **personalidad jurídica** se configura en efectos como un **elemento discriminante** al acceso de los beneficios normalmente reconocidos al Tercer Sector, como a las relaciones de cooperación con las instituciones (y por lo tanto al acceso a los fondos públicos).

Entonces las **áreas de mayor disparidad** conciernen justamente al **encuadre tributario**, mucho menos importante para las organizaciones que no reciben un tratamiento privilegiado, y para las **alianzas**, de la cual igualmente tales organizaciones son generalmente excluidas.

Las **organizaciones informales** quedan así más bien aisladas y su contribución arriesga no ser lo suficientemente valorizada. Si además a esto se agrega que la otra área de divergencia entre las organizaciones reconocidas y aquellas informales tiene que ver con la importancia que se le atribuye a la **autorregulación** (mucho más importante para las organizaciones reconocidas), se entiende cómo el **aislamiento** de las organizaciones informales produzca un ulterior riesgo de conducir las al desinterés por las exigencias de la transparencia y de la accountability y, por último a un **tipo de irresponsabilidad**.

La existencia de un área de incertidumbre

Algunas normas han recibido diversas señales que las han indicado como obstáculos al desarrollo de la sociedad civil, pero también un cierto número de señales que defienden el valor o que rechazan el peligro de daño.

En algunos países, por ejemplo, algunas normas restrictivas correspondientes a los requisitos para la constitución de una organización, como por ejemplo la necesidad que haya un número mínimo de miembros (obstáculo 19 del mapa teórico internacional), son consideradas inocuas, si no legítimas, mientras en otros (a nivel internacional) se perciben como inaceptables limitaciones de la libertad de asociación.

Los **motivos** por los cuales algunas normas del mapa no han sido a veces consideradas obstáculos pueden ser de todos modos más de uno:

- **una orientación general**, en el país (del legislador, pero también de la opinión pública y de las mismas OSC), para considerarlo justo, o incluso solo para aceptar las OSC son reglamentadas muy minuciosamente, soportando eventuales limitaciones en nombre de la tutela de la fiabilidad y de la transparencia del sector; tal enfoque se contrapone a la orientación de la deregulation, que conduce con más frecuencia a considerar obstáculo las normas que restringen de alguna manera la completa autonomía;
- el conocimiento del hecho que **algunas normas**, que serían negativas y peligrosas, **son en realidad evitadas fácilmente** (es justo

el caso del requisito del número mínimo de miembros para la constitución, que se resuelve siempre introduciendo nombres de personas en realidad extrañas a la organización);

- el conocimiento del hecho que **algunas normas son un residuo de períodos históricos y de regímenes políticos precedentes**, y ya no están en condiciones de hacer daño en un contexto democrático, llegando a ser ellas también, ya sea por otros motivos, irrelevantes (podría ser el caso del obstáculo 20, que necesita la presentación de una lista de todos los socios fundadores a las autoridades);
- la convicción, finalmente, que las obligaciones impuestas por algunas normas, ya sea incluso fastidiosas y probablemente no necesarias, sean un precio que se debe pagar a la burocracia o a la opinión pública que no vale la pena – por lo menos en algunos casos – poner en discusión (esto parece ser el motivo por el cual se aceptan obligaciones de presentar informes incluso excesivamente pesadas – obstáculo 90).

Es importante, sobre la base de la consideración o de la no consideración, distinguir cual es el motivo de una norma como obstáculo, sobre todo en función de la **determinación de las prioridades de intervención**. Está claro, en efecto, que obstáculos llegados a ser irrelevantes o fácilmente eludibles no representan un problema urgente, mientras las cuestiones respecto a las cuales la discusión es substancial y concierne – en último análisis – al orden general de la legislación sobre el no profit, necesitan una reflexión muy cuidadosa y abierta a todos los sujetos comprometidos.

La importancia de los obstáculos no jurídicos

El estudio ha tratado de mostrar la conexión de los obstáculos normativos con **diferentes ámbitos de la realidad social**. Los ámbitos tomados en consideración para integrar y conectar la dimensión jurídica a otras dimensiones han sido cuatro:

- a. el ámbito del proceso político-legislativo sobre la materia;

- b. el ámbito de las relaciones con la pública administración;
- c. el ámbito de las relaciones con la opinión pública;
- d. el ámbito interno de las mismas organizaciones de la sociedad civil.

En total, han sido indicadas casi 2.000 indicaciones que se refieren a estos cuatro ámbitos, que cubren un **amplio espectro de cuestiones** de gran relevancia y que atestiguan la importancia de los factores de obstáculos no jurídicos.

Tratando de sintetizar el significado de las indicaciones recogidas se puede decir que, en las relaciones entre el Tercer Sector y los otros ámbitos sociales, la **desconfianza** por una parte, y la **escasa circulación de informaciones y conocimientos**, por otra, han demostrado de ser los dos problemas más recurrentes, problemas que influyen en sentido negativo la formación y el desarrollo del **capital social**. Se ha verificado en efecto que:

- los mayores problemas en la relación con las públicas administraciones tienen que ver con el hecho que las organizaciones consideran a los **funcionarios no preparados y hostiles**, incluso tal vez predispuestos al clientelismo o a la corrupción;
- las normas que regulan las organizaciones de la sociedad civil son consideradas de baja calidad técnica y contaminadas con **prejuicios y desconfianza** hacia dichas organizaciones (ingerencia excesiva, autoritarismo, etc.);
- un problema relevante está constituido por el comportamiento de desconfianza hacia el Tercer Sector por parte de la **opinión pública**, que es también considerada **poco informada** sobre la realidad y el rol de las organizaciones;
- el éxito y la eficacia de las organizaciones son limitadas, por la escasa aptitud de los dirigentes, por la **falta de recursos humanos calificados** y – a menudo – también por la **desconfianza** frente a la colaboración con el sector público.

Analizando tales indicaciones, además, se nota el **peso de los obstáculos que tienen** naturaleza **cognitiva** (que se refieren es decir al comportamiento, tareas, informaciones, etc.) y de aquellos que tienen

naturaleza endógena (que provienen es decir del interior de las organizaciones).

Dicha información no se puede dar por descontada en el ámbito del derecho típicamente representado como muy objetivo, y tiene **importantes consecuencias para la predisposición de adecuadas políticas de reforma**, que deberán considerar los problemas aquí nombrados.

Por último, se debe subrayar cómo **algunos obstáculos muy citados en la literatura y que han sorprendentemente recibido escasas indicaciones en la investigación** de los obstáculos jurídicos, aparecen con gran relevancia en el ámbito social del estudio. Se refiere en especial a los problemas del excesivo control sobre la administración interna de las organizaciones, que aparecen en el mapa como área D.

Tales problemas **resultan muy advertidos**, incluso si ellos tienden evidentemente a originarse, no sólo a nivel de las normas como a nivel de las relaciones no jurídicas con las administraciones públicas. Este resultado pone en evidencia una vez más la importancia de considerar en forma integrada los distintos aspectos.

La peligrosidad social de una normativa desfavorable e inadecuada

Las informaciones sobre los obstáculos de naturaleza no jurídica no son el único resultado de la conexión con la dimensión social tratado en el estudio.

En el párrafo precedente se ha puesto en evidencia que las organizaciones de la sociedad civil sufren no sólo los obstáculos jurídicos sino también las cuestiones de tipo social y cultural, a menudo de naturaleza cognitiva y endógena.

En este párrafo, en cambio, se pondrá en evidencia cómo los obstáculos jurídicos, además de afectar a las organizaciones sin fines de lucro, producen efectos negativos que impiden o limitan la obtención de **objetivos sociales generales** de importancia primaria.

Para valorar la dimensión de tales efectos negativos, se puede observar que la frecuencia de los **obstáculos jurídicos** y su rango, ya sea en los mapas reales nacionales que en aquello unificado, constituye un interesante indicador de cuales son los **objetivos de tipo social y cultural más afectados por los obstáculos normativos**.

Se usarán, para individuar tales objetivos, tres contextos de significado que caracterizan la sociedad contemporánea, y en manera especial los países latinoamericanos, y que conciernen: el proceso de **democratización**, el **control de los riesgos** sociales y ambientales y la función del **capital social**.

La especificidad de la región es sin duda la riqueza y el dinamismo de los tres contextos. El continente está implicado en una serie de grandes transformaciones que conciernen los niveles de democracia, la reestructuración de los sistemas de welfare y sobre todo la puesta en campo de un recurso típicamente latinoamericano: el capital social. En este marco, la atención de todos los observadores está dirigida a los actores emergentes de la sociedad civil, que de alguna manera están en condiciones de influir sobre las tres áreas interesadas. Esto porque la calidad y la cantidad de dichos actores tienen un rol decisivo en cada uno de los tres procesos.

Se podría utilizar un concepto usado en sociología del riesgo: el de peligro, con su derivado de peligrosidad.

Una norma jurídica que impida, reduzca, disminuya la vida de asociaciones o de otros sujetos de la sociedad civil representa por lo tanto un **obstáculo** para ellos, pero puede constituir un **peligro**, por ejemplo para la actuación del proyecto social y político de dar un completo desarrollo a la democracia.

En el contexto de la presente investigación, la **peligrosidad** podría ser definida “la aptitud de una norma o de una situación problemática sin reglas para dañar el tejido social arriba en una de las tres direcciones nombradas”.

De esta manera, la **indicación de un obstáculo va más allá del significado que la fuente quiere atribuir a la norma acusada**. Por otra parte, no siempre normas definidas como obstáculos son portadoras de peligrosidad. En su conjunto, sin embargo, los obstáculos reagrupados por

áreas pueden dar indicaciones significativas sobre cualquier sector de la realidad social donde pueden ser mayores los impactos del sistema jurídico, considerado además portador de un cierto número de obstáculos normativos. Para aclarar, se podrían identificar estos sectores de impacto en tres programas sociales y políticos de gran respiro (que son al mismo tiempo procesos sociales y proyectos políticos) que han sido ya indicados y que adquirirán las siguientes denominaciones:

- programa DM (democratización);
- programa WL (welfare);
- programa CS (capital social).

Ligando las áreas de obstáculos individuados en los mapas reales – según el enfoque a priori de la “teoría de los grafos”, a la luz de la más acreditada literatura sociológica y según un obvio criterio de preponderancia – a los tres programas con los cuales interfiere el sobresalir de la sociedad civil, se tendrán las siguientes combinaciones:

- para el programa de **democratización** las siguientes áreas de obstáculos: A (contexto jurídico general); B (existencia jurídica de las OSC); D (estructura y gobierno interno); G (actividades políticas); M (autorregulación).
- para el programa de **reforma del welfare**: C (adquisición del estatuto de organizaciones de beneficio público); J (obligaciones hacia el público e informes); K (OSC extranjeras); L (alianzas entre agencias gubernativas y OSC).
- para la **integración entre defensa social y desarrollo económico** (capital social): E (prohibición de beneficios privados directos o indirectos); F (actividades económicas); H (captación de fondos); I (encuadre tributario).

A este punto, en relación con los datos reportados en el mapa unificado y en los mapas nacionales, hay la posibilidad de obtener los **valores de la peligrosidad de las áreas de obstáculos para cada uno de los tres procesos sociales considerados**, ya sea en los cinco contextos nacionales que en el ámbito más amplio del continente latinoamericano.

El **índice de peligrosidad (IP)** que viene presentado a continuación, en relación con el mapa unificado de los obstáculos y los mapas de los cinco países en los cuales se ha desarrollado el estudio, tiene un valor indicativo y relativo. Ha sido calculado poniendo el caso de máxima peligrosidad = 1 para cada uno de los seis contextos geográficos (cinco países + el total de ellos).

En la tabla a continuación se muestran los resultados.

	Brasil	Colombia	Costa Rica	Rep. Dom	Venezuela	5 PAÍSES (total)
DM	0,65	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00
WL	0,54	0,38	0,70	0,38	0,81	0,64
CS	1,00	0,64	0,83	0,33	1,00	0,95

Los cálculos apenas efectuados dan algunas indicaciones acerca de los impactos del sistema jurídico sobre tres programas que hemos mencionado anteriormente. Tales indicaciones pueden ser sintetizados como sigue.

- a) En primer lugar, los **impactos** tienden a ser todos **significativos**. Los valores de IP son casi todos medios o elevados.
- b) De cualquier modo, el programa que aparece **menos tocado** es el **welfare** (en el segundo lugar en dos países y en el tercer lugar en tres países y así como en el total de los cinco países); esto significaría que las OSC, más allá de todas las dificultades que encuentran, logran quedar más bien activas al respecto (y por lo tanto en sectores como la sanidad, la educación, la tutela de los desvalidos como los niños de la calle, los inválidos, los servicios sociales, etc.).
- c) El sistema normativo, a nivel de los cinco países, parece incidir con la misma intensidad sobre los programas **democratización** y **capital social**; hay incluso, diferencias relevantes entre los cinco países.
 - En **Brasil** y **Venezuela** predomina (1,00 contra 0,65 y 1,00 contra 0,67) el impacto sobre el **capital social** y, por lo tanto,

sobre la contribución que puedan dar las OSC al desarrollo económico.

- En **Colombia** y, sobre todo en la **República Dominicana** es mayor el impacto sobre los procesos de **democratización** (lo que no es muy sorprendente por la difícil situación actual de Colombia y por el pasado no demasiado remoto de la República Dominicana).
- En **Costa Rica** hay un sustancial **equilibrio** (que aventaja el programa capital social).

Más allá de las semejanzas y de las diferencias que han sido puestas en relieve, queda el hecho que el impacto del sistema jurídico, portador de normas que obstaculizan el desarrollo de la sociedad civil, sobresale en los tres programas sociales mencionados.

La construcción de un **marco legal más favorable** al desarrollo de la sociedad civil **no tiene solamente como objetivo el mejorar las condiciones de existencia y de modo de operar de las OSC**, sino aquel de contribuir a tener un mayor control sobre los peligros que podrían minar los principales procesos que se encuentran en la base del desarrollo económico, social y político de Latino América.

Círculo vicioso entre obstáculos jurídicos y realidad social

Sobre la base de los resultados hasta aquí vistos, surge la importancia de un enfoque integrado con la reforma normativa, enfoque que contemple la puesta en marcha de políticas complementarias, orientadas a enfrentar problemas de orden de organización, políticos y sociales.

Uno de los descubrimientos más importantes del estudio parece ser justo el de la existencia de un “**bloqueo jurídico-social**” en virtud del cual los aspectos negativos de las dos dimensiones se influyen y refuerzan los unos a los otros. Existe por lo tanto aquello que se podría definir un **círculo vicioso**, en el cual es absolutamente imposible distinguir entre

causa y efecto, porque las normas inciden sobre la realidad social y la realidad social sobre la normativa.

Es por el conocimiento de la existencia de esta conexión que surge la necesidad, afirmada en la conclusión del documento de trabajo, de la integración entre políticas de reforma legislativa y políticas generales de *governance*. El círculo vicioso da, de hecho, vida a un sistema de acciones y reacciones tales que actuando sobre uno solo de los términos del problema no se logra obtener nada.

RESULTADOS DE TIPO METODOLÓGICO

La utilidad del mapa

La utilización de la tecnología de los mapas de obstáculos se ha relevado útil por una diversidad de motivos, reportados sintéticamente a continuación.

- Los mapas nacionales o continentales, se prestan muy bien para dar una **representación sintética del estado de la sociedad civil** en una determinada realidad territorial o institucional, suministrando conocimientos indispensables para proyectar las intervenciones correspondientes.
- El mapa es un instrumento particularmente adaptado al ***priority-setting***, o para indicar cuáles son los obstáculos más graves, para enfrentar y remover con mayor urgencia.
- La elaboración de un mapa comporta la clasificación y la **distinción entre los tipos de obstáculos**, poniendo en evidencia la relevancia, las características, las consecuencias; también estas informaciones son útiles a los fines del planteamiento de las intervenciones correspondientes.

- La elaboración de un mapa es dirigida a través de la **consulta de varias categorías** de sujetos, como representantes de las organizaciones de la sociedad civil, administradores públicos y estudiosos, y puede por lo tanto constituir el punto de partida de procedimientos de integración y composición de las diferentes posiciones y de políticas de comparación.
- El mapa es además un óptimo instrumento para la **comparación** entre diversas realidades, ya sea con el fin de identificar **buenas prácticas y benchmark**, que para **valorar** los efectos de políticas específicas.
- El sistema de los mapas permite finalmente delinear las **particularidades nacionales y regionales** de las órdenes normativas y de los problemas y, contemporáneamente, identificar los **grandes trends globales**.

La conexión entre obstáculos jurídicos, sociales y culturales: “procedimiento del telescopio”

El ya nombrado “procedimiento del telescopio” adoptado para **relacionar la dimensión jurídica con aquella social**, se ha revelado muy importante. Dicho procedimiento consiste en individuar los impactos de los obstáculos jurídicos en distintos niveles y permitir de esta manera identificar una amplia gama de políticas para implementar, para tratar los problemas en su complejidad. Son así identificados más amplios **nudos problemáticos**, a menudo transversales para diferentes sectores normativos.

Un **ejemplo** es el problema de la **desconfianza**, indicado anteriormente, y que parece caracterizar a menudo las relaciones entre las organizaciones, la administración pública y la opinión pública en general. El problema de la desconfianza, señalado por los entrevistados en las partes del cuestionario dedicadas a los aspectos no normativos, puede representar el hilo que liga muchos otros obstáculos (jurídicos o no jurídicos), sugiriendo algunas líneas de intervención comunes para problemas aparentemente lejanos.

Pueden, de hecho, ser llevados a la categoría de la desconfianza, y por lo tanto enfrentados con políticas similares, obstáculos muy diferentes como, por ejemplo, el estímulo insuficiente de las alianzas; los excesivos controles sobre la gestión interna de las organizaciones; la escasa donación por parte de los ciudadanos; la interpretación restrictiva de leyes y reglamentos por parte de la administración pública, etc.

A través del procedimiento del telescopio, en síntesis, los obstáculos al desarrollo de la sociedad civil pueden ser agrupados según una **lógica fundada sobre los problemas reales**, y no sobre la forma o sobre la sistematización jurídica. Esto debería permitir la elaboración de políticas capaces de enfrentar los verdaderos nudos problemáticos, afinando políticas complejas e integradas.

La integración de los enfoques cualitativo y cuantitativo

Otro elemento que debería ser confirmado, en la hipótesis de ulteriores investigaciones sobre los marcos legales para el desarrollo de la sociedad civil, concierne la integración de los enfoques metodológicos cualitativo y cuantitativo.

Dada la naturaleza del estudio, que se ocupa en primer lugar de obstáculos jurídicos, y por lo tanto de fenómenos fácilmente identificables y señalados en leyes y reglamentos explícitos, aparece todavía más importante la integración de los resultados de un enfoque documentado y cuantitativo del estudio de los obstáculos con un enfoque cualitativo que permita tener en cuenta también la **subjetividad de los actores** implicados.

El uso común del enfoque cuantitativo y del enfoque cualitativo es además el instrumento que permite la conexión entre la dimensión de las leyes y aquella de la realidad social, cultural y política, sin perder de vista la materialidad del dato jurídico.

La integración de las diversas fuentes

Otro punto calificador de la metodología ha sido el enfoque de diversas fuentes, que ha permitido realizar lo que se puede considerar una **consulta informal de los diversos stakeholders sobre la materia**.

Dicha consulta, junto al ya nombrado enfoque cualitativo/ cuantitativo, ha sido el instrumento que ha permitido al proyecto producir efectivamente resultados de tipo diverso respecto a una más tradicional consulta de expertos sobre cuestiones de naturaleza jurídica, dando espacio a diversos puntos de vista y ligando realmente la dimensión de las leyes a la dimensión de la sociedad.

El cuestionario y la necesidad de una revisión crítica del mismo

El cuestionario utilizado para la investigación está estructurado en la forma de una **check-list** y se inspira en los principios metodológicos que preceden a la puesta a punto de mapas territoriales de diverso tipo.

Tal enfoque se ha revelado indispensable para poder aprovechar las ventajas que la operación de preparación del mapa, a nivel nacional o regional (pero podría ser efectuada también a nivel local), ofrece al estudio y al *decision-making* en lo que respecta a los fenómenos jurídicos.

Naturalmente, tratándose de un **cuestionario experimental**, la cuestión es de modificarlo para hacerlo mas factible, sin por esto renunciar al planteamiento de base

Las operaciones de modifica podrían corresponder a:

- la reducción del **número de obstáculos** para insertar en la check-list (distintos obstáculos pueden ser agrupados, llegando a un nivel de generalización apenas superior);

- la puesta a punto de **cuestionarios diferentes** (de mayor o menor complejidad) para someter a los diversos tipos de informadores, en relación con sus competencias jurídicas (debe aún ser conservada entre límites razonables la posibilidad de efectuar operaciones de comparación);
- el perfeccionamiento del sistema de **conexión** de la descripción de tipo jurídico del obstáculo, con la descripción de sus características y de sus impactos a nivel administrativo, social y cultural.

Tales modificaciones podrían servir además para hacer más simple y rápidos los procedimientos de suministros, agilizando y facilitando el trabajo de los equipos de investigación.

TERCERA PARTE

Indicaciones para la construcción de un marco legal favorable al desarrollo de la sociedad civil

PREMISA

Los principales resultados del estudio, que han sido puestos en evidencia en los párrafos anteriores, deben ahora traducirse en indicaciones concretas y específicas para mejorar el marco legal del Tercer Sector.

Es necesario también anteponer algunas consideraciones, retomando lo dicho anteriormente a propósito del enfoque general de este documento (la primera parte). Dichas consideraciones se indican a continuación.

Dimensión regional y nacional

Una primera consideración concierne a la necesidad de mantener un **equilibrio** de los obstáculos normativos en el desarrollo del nivel regional y de aquel nacional. Si es real, el hecho que entre los cinco países hay **diferencias** más o menos amplias en la reglamentación y en la problemática de la sociedad civil, diferencias que deben ser tenidas absolutamente en cuenta para la formulación de las líneas-guía, es también real que del estudio surge con fuerza el tema de la convergencia sobre un cierto número de cuestiones centrales.

También es necesario tener en cuenta la convergencia porque el retorno periódico de algunas temáticas fundamentales puede dar una perspectiva diferente y más amplia a las soluciones de los problemas y facilitar la comparación y la investigación de buenas prácticas a nivel regional.

Se dedicará, por lo tanto, un espacio adecuado al núcleo de normas que han sido señaladas en todos los países como obstáculos relevantes al desarrollo de la sociedad civil. Alrededor de este núcleo común se agregarán luego las especificaciones nacionales.

Enfoque sistémico y puntual

Los problemas sobre los cuales se sugiere intervenir no tienen todos la misma fuerza. En algunos casos se trata de reformas de amplio rango, que pueden también ir más allá del Tercer Sector, implicando sectores normativos más amplios. Se trata de aquellas **intervenciones** que pueden definirse “**sistémicas**” y que tienen que ver principalmente con las cuestiones correspondientes a los **derechos constitucionales** y a su **tutela jurisdiccional**, con el tema de la delimitación normativa de los **poderes discrecionales atribuidos a la administración pública**, o también con la promoción de la sistemacidad del ordenamiento jurídico, para evitar la superposición o vacíos normativos y promover de esta manera la **certidumbre del derecho**.

En otros casos las **intervenciones** sugeridas son **de carácter puntual** y conciernen normas específicas o grupos de normas dirigidas en especial a las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante el reconocimiento de la importancia de la distinción entre estos dos tipos de intervenciones (sistémicos y puntuales) se ha elegido, por motivos prácticos, reportar en conjunto las sugerencias correspondientes a las normas que forman parte de una categoría o de la otra (también considerando el hecho que en concreto la diferencia no es siempre tan neta como se podría imaginar).

Será sobre todo a **nivel de procedimientos** para la remoción de los obstáculos (enfrentados en el tercer párrafo a continuación) que dicha distinción volverá a actuar, sugiriendo diferentes modos de enfrentar los problemas, en relación con los distintos tipos y fuerza de cada uno.

Enfoque sustancial y enfoque de procedimiento

Para mejorar el marco legal correspondiente al Tercer Sector es necesario, por lo tanto, considerar algunas normas o grupos de **normas**, pero también – como se ha dicho – la puesta a punto de un conjunto de

procedimientos aptos a la introducción de los cambios en un sector delicado como el de la sociedad civil, que necesita una intervención que garantice siempre un alto grado de participación. El párrafo tres será dedicado a una reseña de algunos de los instrumentos, de los más tradicionales a los más innovadores, que pueden ser utilizados para decidir, aplicar, experimentar y valorar diversos tipos de intervenciones de reforma del sector.

ENFOQUE SUSTANCIAL

A partir de los mapas, es posible indicar las normas sobre las cuales, exceptuando el principio de la autonomía nacional, es oportuno, de todos modos, que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil concentren su atención, facilitando así el proceso de individuación de las **prioridades** y el *decision-making* en general.

Los principales obstáculos individuados han sido subdivididos en aquellos de **nivel regional**, que constituyen lo que hemos llamado el núcleo común de los problemas y de las necesidades de reforma, y aquellos de nivel nacional, que representan lo específico de cada uno de los países. **Por cada país** se suministra una **ficha resumen** de todas las cuestiones problemáticas que necesitan una intervención, ya sea comunes que específicas.

Por último, se señalan aquellos **obstáculos** respecto a los cuales los resultados son ambiguos, algunos consideran que sea necesario removerlos, mientras otros que sea inútil o incluso dañoso hacerlo.

Nivel regional

Los obstáculos más indicados

Del estudio surge que un pequeño grupo de **normas** han sido indicadas como **dañosas en todos los países, y en máximo grado**. Sobre tales normas

deberían por lo tanto concentrarse en forma prioritaria los esfuerzos de reforma.

NÚMERO	CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	NOTAS
64	H (captación de fondos)	Existencia de normas poco transparentes o que crean dificultades al acceso a los fondos públicos	Este obstáculo, primero en el mapa unificado, atestigua la dificultad más concreta que las OSC encuentran al hacerse promotora de desarrollo social y económico
63	H (captación de fondos)	Dificultad en acceder al crédito	El obstáculo correspondiente al crédito (según el mapa real unificado) está en el límite entre dimensión jurídica y dimensión social y cultural
96	L (Alianzas)	Falta de incentivos para las prácticas de cooperación entre el sector público y privado	Se trata del obstáculo más general entre los muchos que se refieren a la fallada promoción de las alianzas, tema entre los más sentidos en absoluto (es el tercero en el mapa unificado)
5	A (Contexto jurídico general)	Falta de una clara, unívoca y actualizada definición legal de “organización no lucrativa”	La importancia de estos tres obstáculos (cuarto, quinto y sexto del mapa unificado) muestra como la falta de claridad y de orden en la reglamentación del sector sea percibida como uno de los problemas más graves, a pesar de que la necesidad de un reglamento orgánico sea todavía hoy objeto de discusión

6	A (Contexto jurídico general)	Falta de una ley orgánica y completa que regule las OSC	
12	A (Contexto jurídico general)	Ausencia de un sistema claro de clasificación de los diferentes tipos de OSC	

El análisis del mapa pone también en evidencia la existencia de otras cuestiones que se señalan en todos los países en los que se ha desarrollado la investigación, pero con intensidad ligeramente menor a aquellas reportadas arriba y con énfasis distinto en cada país, como se verá en el próximo párrafo, dedicado a los asuntos emergente a nivel nacional. Tales asuntos se refieren, en especial a tres ámbitos:

- la necesidad de promover la autoregulación del Tercer Sector, en especial a través de la obra de las organizaciones de segundo grado, como las redes o las federaciones de OSC (obstáculo 116);
- la necesidad de mitigar la situación de incapacidad jurídica que en muchos países caracterizan las OSC informales, en especial con respecto a la posibilidad de recibir beneficios fiscales y de participar con las partnership (obstáculos 14, 68 y 102);
- la necesidad de incentivar las donaciones a las organizaciones de la sociedad civil (obstáculos 82 y 83).

De los obstáculos a las prioridades

Si aquellos nombrados arriba son los obstáculos que surgen a nivel regional, es posible indicar, en un sentido más amplio, algunas de las **prioridades de intervención** para el mejoramiento de los marcos legales para la sociedad civil en **Latino América**.

La indicación de tales prioridades no puede ser considerada un listado exhaustivo, ni tampoco una clasificación. Además – como dicho anteriormente – serán considerados conjuntamente obstáculos de carácter puntual y sistémico. Se trata de un resultado al cual se ha llegado juntando los puntos de vista de los diferentes actores implicados en los cinco países

interesados y como tal puede representar una contribución muy concreta al *decision-making* del tema.

PRIORIDAD 1

Acceso a los recursos económicos y financieros

Facilitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los recursos económicos y financieros a través de:

- la promoción de la transparencia de la desburocratización de los procedimientos para la distribución de los fondos públicos;
- el incentivo fiscal de las donaciones de los privados;
- la reducción de los requisitos necesarios para la concesión de crédito, de acuerdo con el sector bancario, individuando y reglamentando diversos tipos de bienes que las OSC pueden dar en garantía.

PRIORIDAD 2

Incremento de las alianzas con el sector público

Promover las formas de cooperación entre el sector público y el tercer sector a través del incremento de la gestión en partenariatado de los servicios públicos, con el objeto de reducir el gasto público y de mejorar la calidad y la pertinencia de los servicios mismos.

PRIORIDAD 3

Armonización de las normativas sobre el Tercer Sector

Hacer claras, ordenadas y bien armonizadas entre ellas las normas que regulan el tercer sector, atribuyendo la máxima importancia a la necesidad de distinguir y reglamentar en forma apropiada realidades que tienen diferente carácter.

PRIORIDAD 4

Reducción de la incapacidad jurídica de las organizaciones informales

Mitigar la situación de incapacidad jurídica de las organizaciones informales, sobre todo en relación con la imposibilidad de gozar de los beneficios fiscales por las actividades que desarrollan o con la imposibilidad de participar en las alianzas con el sector público.

PRIORIDAD 5

Promoción de la autorregulación del Tercer Sector

Favorecer el espontáneo proceso de auto-reglamentación, con el fin de aumentar la *accountability* y la transparencia de las organizaciones frente a las instituciones públicas y, sobre todo, de la opinión pública. En tal proceso juegan un papel determinante las organizaciones de segundo grado de la sociedad civil (*umbrella organizations*, redes, federaciones, etc.) que irían siendo, por lo tanto, gradualmente reconocidas como una fuente normativa en cuestión.

Nivel nacional

Los obstáculos más indicados por país

Es útil a este punto concentrar la atención sobre los problemas emergentes a nivel nacional. Los mapas de los diferentes países, de hecho, contemplan a menudo, en su cumbre, también obstáculos que no se encuentran en las mismas posiciones (o que no se encuentran en absoluto) en los mapas de los demás.

Tales obstáculos deben, por lo tanto, ser objeto de políticas específicas a nivel nacional, reflejando las características especiales del orden del Tercer Sector y la especial sensibilidad de los operadores de cada uno de los países.

Los obstáculos y los grupos de obstáculos que han sido mayormente denunciados a nivel de cada país han sido sintetizados en el recuadro que sigue, que omite citar solo aquellos más señalados en absoluto (n. 64, 63, 96, 5, 6 y 12), siempre presente en los primeros lugares.

PAÍS	DESCRIPCIÓN	NÚMERO
Brasil	• Fallada promoción de las donaciones a las OSC a través de incentivos fiscales	82, 83, 85
	• Excesivas limitaciones a las remuneraciones de los dirigentes de las OSC	48
Colombia	• Dispersión de las competencias de las OSC (reconocimiento, inscripción, autorizaciones, vigilancia) en demasiadas agencias de gobierno	16
	• Excesiva complejidad, lentitud y sobre todo – procedimientos onerosos de constitución de las OSC	13
Costa Rica	• Excesiva limitación de la capacidad jurídica de las organizaciones informales	102, 68
	• Excesiva complejidad y discrecionalidad del procedimiento de constitución de organizaciones de beneficio público	37, 35
	• Obligación de adecuarse a estatutos estándares	38
República Dominicana	• Excesiva complejidad y discrecionalidad del procedimiento de adquisición de la personalidad jurídica	13, 17
	• Ausencia de mecanismos eficaces para el nombramiento de representantes del Tercer Sector en los órganos públicos sectoriales	60
Venezuela	• Ausencia de una normativa sobre las sucesiones favorables a las OSC	88
	• Ausencia de mecanismos de gestión de las alianzas paritarios y de participación	100

Como en el caso de las prioridades regionales, también en correspondencia con cada país se pueden citar otras cuestiones, de relevancia ligeramente menor con respecto a las anteriores, según el punto de vista de los entrevistados, pero, de todos modos en los primeros lugares en los mapas.

En lo que respecta a las relaciones con el sector público, **República Dominicana y Venezuela**, en especial, señalan la necesidad de normas más claras que regulen la **participación de las OSC a competencias y concursos para la suministación de servicios públicos** de diverso tipo (obstáculo 103).

Brasil, Colombia y Costa Rica son en cambio los países que con más fuerza denuncian la necesidad de un **ordenamiento jurídico más sistemático**, en este caso sobre todo en lo que respecta a la promulgación de normas sucesivas y no integradas entre ellas (obstáculo 7) y por lo que concierne las normas emanadas por autoridades administrativas diferentes, a menudo en contraste unas con otras (obstáculo 9).

La República Dominicana pone especial atención sobre la necesidad de instituir mecanismos eficaces para el nombramiento de exponentes de la sociedad civil en los organismos públicos sectoriales que sean realmente representativos del sector (obstáculo 60).

Desde los obstáculos a las prioridades nacionales

También en relación con cada país puede ser útil pasar de la consideración de cada uno de los obstáculos más frecuentemente denunciados a la consideración de prioridades de intervención a nivel nacional.

Los cinco formulario/país que siguen a continuación tratan de sintetizar los diversos asuntos con la advertencia, también en este caso, que no se puede hablar de una lista exhaustiva o de un tipo de clasificación, sino de sugerencias hechas sobre la base del punto de vista de los distintos tipos de sujetos directamente implicados en los asuntos tratados.

Cada uno de los formularios reporta, a la izquierda, las prioridades a nivel regional, y por lo tanto, presentes también en el país examinado

cada vez. A la derecha se señalan en cambio las cuestiones problemáticas de otro tipo que son específicas de cada país. La tercera parte se refiere a estas diversas indicaciones en una única lista con el objeto de dar un **cuadro unitario de las intervenciones a realizar**. En esta lista final, las cuestiones son puestas en una lista respetando el orden de prioridades que cada uno de los problemas han recibido en el mapa nacional, sobre la base de las indicaciones de los entrevistados.

BRASIL

PRIORIDADES NACIONALES

Prioridades regionales presentes

Acceso a los recursos económicos y financieros

Incremento de las alianzas con el sector público

Armonización de la normativa sobre el Tercer Sector

Reducción de la incapacidad jurídica de las organizaciones informales

Promoción de la autorregulación del Tercer Sector

Obstáculos emergentes a nivel nacional

Excesivas limitaciones a la remuneración de los dirigentes de las OSC (obstáculo 48)

Excesiva complejidad y discrecionalidad de los procedimientos de constitución de organizaciones de beneficio público (obstáculos 35 y 37)

1. Facilitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los recursos económicos y financieros, sobre todo a través de el incentivo de las **donaciones** y la promoción de la transparencia de los procedimientos de asignación de los fondos públicos.
2. Rendir claras, sistemáticas y bien armonizadas entre ellas las normas que regulan el Tercer Sector, en especial prestando la máxima atención a la distinción y al **tratamiento diferenciado de los diversos tipos de OSC**.
3. Reducir las limitaciones a la **remuneración de los dirigentes de las OSC**, favoreciendo la afirmación de un liderazgo estable y competente en el sector.
4. Promover formas de cooperación entre el sector público y el Tercer Sector a través del incentivo de la gestión en **partenariado** de los servicios públicos.
5. Reducir la incapacidad jurídica de las **organizaciones informales**, sobretodo en relación a la imposibilidad de participar en las alianzas con el sector público.
6. Reducción de la complejidad y de la discrecionalidad de los procedimientos de constitución de **organizaciones de beneficio público**.
7. Promover la **autorregulación** del Tercer Sector a través del reconocimiento del papel – incluso normativo – desarrollado por las organizaciones de segundo grado, como federaciones, redes, *umbrella organizations*, etc.

COLOMBIA

PRIORIDADES NACIONALES

Prioridades regionales presentes

Acceso a los recursos económicos y financieros

Incremento de las alianzas con el sector público

Armonización de la normativa sobre el Tercer Sector

Reducción de la incapacidad jurídica de las organizaciones informales

Promoción de la autorregulación del Tercer Sector

Obstáculos emergentes a nivel nacional

Dispersión de las competencias sobre las OSC (reconocimiento, inscripción, autorizaciones, vigilancia) en demasiadas agencias de gobierno (obstáculo 16)

Excesiva complejidad, lentitud y sobre todo, gasto oneroso de los procedimientos de constitución de las OSC (obstáculo 13)

1. Facilitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los recursos económicos y financieros, sobretodo a través del incremento del acceso al crédito y la promoción de la transparencia de los procedimientos de asignación de los **fondos públicos** .
2. Reunir las competencias sobre las OSC (reconocimientos, inscripción, autorizaciones, vigilancia, etc.) en **una sola agencia de gobierno**
3. Rendir claras, ordenadas y bien organizadas entre ellas las normas sobre el Tercer Sector, eventualmente produciendo una **ley orgánica** que regule la totalidad de la materia.
4. Promover formas de cooperación entre el sector público y el Tercer Sector a través del incentivo de la gestión en **partenariado** de los servicios públicos
5. Reducir la complejidad, lentitud y sobre todo **lo oneroso de los procedimientos de constitución** de las OSC.
6. Reducir la incapacidad jurídica de las **organizaciones informales** , sobre todo en relación a la imposibilidad de gozar de los beneficios fiscales.
7. Promover la **autorregulación** del Tercer Sector a través del reconocimiento del papel – incluso normativo – desarrollado por las organizaciones de segundo grado, como federaciones, redes, *umbrella organizations*, etc.

COSTA RICA

PRIORIDADES NACIONALES

Prioridades regionales presentes

Acceso a los recursos económicos y financieros

Incremento de las alianzas con el sector público

Armonización de la normativa sobre el Tercer Sector

Reducción de la incapacidad jurídica de las organizaciones informales

Promoción de la autorregulación del Tercer Sector

Obstáculos emergentes a nivel nacional

Excesiva complejidad y discrecionalidad de los procedimientos de constitución de organizaciones de beneficio público (obstáculo 35)

Obligación de adecuarse a los estatutos estándares (obstáculo 38)

1. Reducir la incapacidad jurídica de las **organizaciones informales**, sobre todo en relación a la imposibilidad de participar en las alianzas con el sector público.
2. Remoción de instrumentos de **ingerencia** en la gestión de las organizaciones como la obligación de adecuarse a estatutos estándares.
3. Rendir claras, ordenadas y bien armonizadas entre ellas las normas sobre el Tercer Sector, sobre todo adoptando un sistema de **clasificación de los diversos tipos de OSC** más articulado respecto a la simple distinción entre asociaciones y fundaciones.
4. Reducción de la complejidad y de la discrecionalidad de los procedimientos de constitución de **organizaciones de beneficio público**.
5. Promover formas de cooperación entre el sector público y el tercer sector a través del incentivo de la gestión en **partenariado** de los servicios públicos
6. Facilitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los recursos económicos y financieros, sobre todo a través de la facilitación del acceso al **crédito** y de la promoción de la transparencia de los procedimientos de asignación de los **fondos públicos**.
7. Promover la **autorregulación** del Tercer Sector a través del reconocimiento del papel – incluso normativo – desarrollado por las organizaciones de segundo grado, como federaciones, redes, *umbrella organizations*, etc.

REPÚBLICA DOMINICANA

PRIORIDADES NACIONALES

Prioridades regionales presentes

Acceso a los recursos económicos y financieros

Incremento de las alianzas con el sector público

Armonización de la normativa sobre el Tercer Sector

Reducción de la incapacidad jurídica de las organizaciones informales

Promoción de la autorregulación del Tercer Sector

Obstáculos emergentes a nivel nacional

Excesiva complejidad y discrecionalidad de los procedimientos de adquisición de la personalidad jurídica (obstáculos 13 y 17)

Ausencia de mecanismos eficaces para el nombramiento de representantes del tercer sector en los órganos públicos sectoriales (obstáculo 60)

Ausencia de normas claras que regulen la participación de las OSC a competencias y concursos para la prestación de servicios de diverso tipo (obstáculo 103)

1. Facilitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los recursos económicos y financieros, sobre todo a través de la promoción de la transparencia de los procedimientos de asignación de los **fondos públicos**.
2. Rendir claras, ordenadas y bien armonizadas entre ellas las **normas sobre el Tercer Sector**.
3. Facilitar la constitución de las OSC reduciendo la **complejidad** y la **excesiva discrecionalidad** de los procedimientos correspondientes.
4. Reducir la incapacidad jurídica de las **organizaciones informales**, sobre todo en relación con la imposibilidad de gozar de los beneficios fiscales.
5. Promover formas de cooperación entre el sector público y el Tercer Sector a través del incentivo de la gestión en **partenariado** de los servicios públicos.
6. Introducir mecanismos eficaces para el nombramiento de **exponentes de la sociedad civil** en los órganos públicos sectoriales que sean efectivamente representativos del Tercer Sector.
7. Reglamentar con claridad los **mecanismos de participación de las OSC en las competencias** y concursos para la prestación de servicios de interés público de diverso tipo.
8. Promover la **autorregulación** del Tercer Sector, a través del reconocimiento del papel, incluso normativo, desarrollado por las organizaciones de segundo grado, como federaciones, redes, *umbrella organizations*, etc.

VENEZUELA

PRIORIDADES NACIONALES

Prioridades regionales presentes

Acceso a los recursos económicos y financieros

Incremento de las alianzas con el sector público

Armonización de la normativa sobre el Tercer Sector

Reducción de la incapacidad jurídica de las organizaciones informales

Promoción de la autorregulación del Tercer Sector

Obstáculos emergentes a nivel nacional

Ausencia de una normativa sobre las sucesiones favorables a las OSC (obstáculo 88)

Ausencia de mecanismos de gestión de las alianzas paritarios y participativos (obstáculo 100)

Ausencia de normas claras que regulen la participación de las OSC a competencias y concursos para la prestación de distintos tipos de servicios (obstáculo 103)

1. Facilitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los recursos económicos y financieros, sobre todo favoreciendo el acceso al **crédito** y la promoción de la transparencia de los procedimientos de asignación de los **fondos públicos**.
2. Promover formas de cooperación entre el sector público y el Tercer Sector a través del incremento de la gestión en **partenariado** de los servicios públicos. En especial, mejorar los actuales mecanismos que regulan las relaciones entre los partners, fundándolos sobre la paridad de responsabilidades.
3. Rendir claras, ordenadas y bien armonizadas entre ellas las **normas sobre el Tercer Sector**, definiendo en especial con claridad la noción de "ausencia de fines de lucro".
4. Introducir **normas fiscales** correspondientes a las sucesiones mayormente favorables a las organizaciones de la sociedad civil.
5. Reducir la incapacidad jurídica de las **organizaciones informales** sobre todo en lo que concierne a la imposibilidad de gozar de los beneficios fiscales.
6. Reglamentar con claridad los **mecanismos de participación de las OSC en las competencias** y concursos para la prestación de servicios de interés público de diverso tipo.
7. Promover la **autorregulación** del Tercer Sector, a través del reconocimiento del papel, incluso normativo, desarrollado por las organizaciones de segundo grado, como federaciones, redes, *umbrella organizations*, etc.

Administrar la “ambigüedad” del asunto de la personalidad jurídica

Como se ha relevado en la parte del documento dedicado a los principales resultados, hay obstáculos que han sido indicados por algunos entrevistados como normas para modificar, mientras otros entrevistados se han demostrado indiferentes o incluso contrarios a su modificación.

Los casos más vistosos (o sea aquellos en los cuales las indicaciones de apoyo han sido, incluso, más numerosas que aquellas de denuncia) han sido reportados en el documento de trabajo. Lo que es más importante en esta sede es notar que hay dos obstáculos, entre aquellos incluidos en el núcleo común para ser modificados a nivel regional, que han recibido una cantidad relevante de indicaciones contrarias a la modificación.

Se trata de los obstáculos 68 y 102, los dos se refieren a la cuestión del **tratamiento de las asociaciones informales**. El primero denuncia la imposibilidad de gozar de beneficios fiscales, y el segundo de la imposibilidad de participar en las alianzas, faltándole la personalidad jurídica. Con la excepción de Costa Rica, tales normas confirman la tendencia a ser consideradas legítimas por un porcentaje no indiferente de entrevistados, no sólo a nivel del mapa unificado sino también a aquel de las mapas nacionales.

La irrelevancia parece derivar en este caso de la existencia de normas que rinden muy simple y casi automática la constitución de las nuevas asociaciones. Sin embargo la falta del reconocimiento de una ya sealimitada capacidad jurídica de las asociaciones informales parece reducir la capacidad del derecho de libre asociación.

La modificación de normas como estas, que son objeto de una discusión todavía en curso, debe, por lo tanto, ser objeto de procedimientos de reforma que garanticen una amplia participación y el recurso a los expertos y a todos los sujetos implicados. Es sobre tales normas, de hecho, que se juega la decisión sobre la cual debe estar el espíritu de la nueva normativa para el Tercer Sector en cada país: orientado con prioridad a una detallada reglamentación o si no a un enfoque menos determinado.

Justo al asunto de los procedimientos se dedica el párrafo siguiente.

ENFOQUE DE PROCEDIMIENTO

Se pas ahora a examinar las posibles modalidades de actuación de estrategias correspondientes a la construcción de un marco legal favorable a la expansión de la sociedad civil, modalidades que deberían tener en cuenta lo más posible los resultados de la presente investigación.

El otro lado de los problemas a considerar está representado por las variables jurídicas de marco, de tipo constitucional y de ordenamiento, que representan determinantes en la política legislativa, que la presente investigación no puede tratar, porque se alejaría de su objetivo.

El tema de los procedimientos será articulado en sus tres componentes: **actores, instrumentos e itinerarios.**

Los actores

El **papel de los gobiernos** y de los parlamentos es decisivo en la realización de una política orientada a crear un marco legislativo y administrativo favorable a la emergencia de la sociedad civil, entendida como el conjunto de actores, (individuales, colectivos, organizados, a diferente título) orientados a la responsabilidad social. Se trata no solo de eliminar normas singulares, que constituyan un efectivo obstáculo para la vida de las organizaciones, sino también producir normativas sobre situaciones problemáticas no reguladas y sobre todo poner en acto un **enfoque sistémico**, capaz de actuar estrategias, como por ejemplo la de transformar el reconocimiento de la personalidad jurídica de una especie de concesión desde el alto del ejercicio de un derecho por parte de los solicitantes o aquella de simplificar los procedimientos en general.

Sería todavía un error excluir del itinerario de producción de una nueva normativa a otros **importantes actores**, como:

- líderes de las OSC;
- sus adherentes;

- funcionarios de las administraciones públicas interesadas;
- técnicos y expertos del sector;
- centros de investigación, universitarios y no;
- ciudadanos, sea como individuos que como opinión pública;
- órganos de la prensa y operadores de la radio y la televisión;
- representantes de categoría empresarial y profesional, de los funcionarios de bancos a los abogados;
- representantes de la función jurisdiccional (magistrados civiles, penales y administrativos);
- líderes de las ONG internacionales;
- representantes de los organismos internacionales.

Se trata obviamente de una lista no taxativa, que puede variar da país en país. La recomendación que se puede obtener de este estudio atañe la oportunidad de un enfoque **pluralista y colegial** sobre la cuestión.

Una normativa que lloviese del alto tendría una tasa de extrañeza incompatible con la finalidad más importante de una eventual reforma, que es aquella de consentir una fuerte participación popular, en un espíritu de difundida confianza, a la *good governance* del país. Se podría afirmar que **la forma y el procedimiento** elegidos tienen mucha importancia y que en ciertos casos **son igualmente importantes de la sustancia** misma de la política legislativa.

Los instrumentos

Con el término **instrumentos** se pueden indicar los medios que pueden ya sea ser integrados en un **itinerario de reforma**, pero también producir directamente efectos positivos de remoción de aquellos obstáculos sin bases normativas (praxis administrativas, desconfianza, interpretaciones restrictivas de las normas, etc.).

Se sugieren algunos, sin ninguna pretensión de taxatividad

Mapas locales y Carta de los derechos

Un tipo de iniciativa particularmente útil y productiva (de poner al inicio de un itinerario político/legislativo) podría ser aquella de promover una serie de **manifestaciones locales** directas a señalar los obstáculos de cualquier tipo, relevantes a nivel local en un **mapa hecho a propósito** (con un enfoque negativo) o en una **carta de los derechos** (con un enfoque positivo). La fuerza de estas iniciativas consiste sobre todo en la participación de **todas las partes interesadas**: ciudadanos organizados y no, profesionales, funcionarios de las administraciones públicas, magistrados, representantes de las autoridades locales, docentes universitarios, parlamentarios, etc. Podría nacer, además, la posibilidad de **realizar algunos cambios positivos a costo cero**.

Investigaciones locales y *focus groups*

Mientras los mapas están orientados a la identificación de los obstáculos, otros tipos de investigación deberían ser en cambio finalizados a verificar la factibilidad de las **soluciones**, sobre todo a través de la comprensión del comportamiento y del **rol efectivo jugado por los actores implicados**.

Deberían ser tomados en consideración, en lo que respecta, sea (en plano positivo) la función de distintos actores en el administrar las aplicaciones de las eventuales normas, ya sea (en plano negativo), su peso en producir dificultades y resistencias de tipo social y cultural. En plano positivo, en especial, se podría acertar, para los actores, el grado de **aptitud a participar** activamente a las políticas de reforma. En todo caso, los resultados de estas investigaciones son preciosas para el planeamiento de intervenciones de *capacity building*.

En lo que concierne la metodología, el enfoque más apropiado podría ser aquel “participado”, de realizarse con instrumentos como los **focus groups**, compuestos de representantes de todos los componentes interesados en la materia.

El *benchmarking* de las soluciones

El estudio de las soluciones concretas se encarnan en las **mejores prácticas** y en las **historias de suceso** que se pueden registrar en diversas zonas del propio país o en otros países, es un instrumento decisivo, para usar no sólo, como es obvio, en sede legislativa, sino también en el contexto de las iniciativas locales.

La experimentación

La experimentación ya forma parte, con todos los derechos, de la praxis legislativa de muchos parlamentos y gobiernos del mundo. Se podría al respecto hacer una distinción entre experimentaciones “**aguas arriba**”, actuadas con el fin de acertar la factibilidad de una intervención legislativa general, y experimentaciones “**aguas abajo**”, funcionales a la verificación de la validez de las normas deliberadas, justamente, en modo experimental. Podría ser, además la oportunidad de realizar experimentaciones de tipo exclusivamente locales, sobre todo en lo que concierne a los aspectos no estrechamente normativos de la problemática en examen.

Sondeos de opinión

La investigación ha puesto en evidencia un cierto *background* cultural de desconfianza sobre las OSC, sobre todo cuando se presenta la posibilidad que los actores de la sociedad civil lleguen a ser coprotagonistas de la administración del welfare o inicien actividades económicas. Incluso aspectos importantes de la problemática absolutamente normativa son objeto de opiniones contrarias y diferenciadas.

Instrumentos privilegiados, para **conocer estas opiniones** y para promover una difundida **concientización** sobre la cuestión general del rol de la sociedad civil en las modernas sociedades democráticas o sobre cada uno de sus aspectos, son los sondeos de opinión. Los sondeos pueden ser realizados por **agencias especializadas**, con sobresaliente finalidad cognoscitiva o por **órganos de prensa** y por **medios de comunicación** en el contexto de campañas de sensibilización.

Los órganos colegiados de consulta

No es necesario subrayar la importancia de los órganos colegiados de consulta permanente, ya sea a nivel local que a nivel nacional, caracterizados por formas de participación multiformes (ciudadanos, expertos, etc.). De especial interés podrían ser aquellos tipos de consulta que desarrollan además las funciones de observadores. En este caso, sería para valorar las funciones de seguimiento que estos organismos podrían desarrollar sobre la aplicación de nuevas normas jurídicas y su valoración en términos de pertenencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.

La decisión administrativa

No se debe descuidar la posibilidad de que una parte, incluso consistente, de cambios a favor de la sociedad civil puedan considerar simples **praxis administrativas** y que por lo tanto no sea siempre necesario, sobre todo a nivel local, recurrir al instrumento legislativo para introducir cambios. A nivel local, además, siempre debería ser posible prever los programas coordinados de promoción de la sociedad civil, contruidos sobre un **enfoque pragmático**, en ciertos casos y por ciertos aspectos recomendables también para evitar **excesos de normativas**.

La jurisprudencia

Las consideraciones hechas arriba a propósito de la administración pública, tienen un valor especial para la magistratura. En algunos casos no son las normas las que representan el efectivo obstáculo a la sociedad civil sino su **interpretación**, extensiva en relación con vedas y prohibiciones y restrictiva para derechos y facultades.

En el absoluto respeto por la autonomía del orden judicial, podrían ser promovidas formas de **sensibilización** de los magistrados y sobre todo iniciativas de **reflexión**, para compartir además con otros sujetos, como abogados, funcionarios, líderes de asociaciones, representantes políticos, docentes universitarios, investigadores, etc.

El rol de algunas categorías profesionales para la calificación técnica de la normativa

Uno de los instrumentos más importantes para la realización de un marco legal favorable a la sociedad civil está representado por la participación y por el **apoyo** que pueden ofrecer algunas **categorías profesionales**, como docentes universitarios, investigadores, abogados, fiscalistas, contadores y sindicalistas. También en este caso tal colaboración podría favorecer, no sólo a la formulación de correctas propuestas técnicas sino también a un **enfoque pragmático** del problema en examen.

Voluntad política y legislación

Obviamente el instrumento más importante para la construcción de un marco legal favorable a la sociedad civil es la actividad legislativa, que se refiere a dos grandes elementos: la formación de la voluntad política y la ley en un sentido absoluto.

EL PRIMER ELEMENTO

La formación de la voluntad política para una reforma legislativa sobre la promoción de la sociedad civil necesita de algunos recursos como los enumerados a continuación.

- El **enfoque “multipartisan”**: es una exigencia que deriva de la naturaleza estratégica de la reforma y de sus implicaciones estructurales en términos de democracia, welfare y capital social.
- **La implicación de los expertos**: el conocimiento directo de las situaciones la experiencia en el sector, la capacidad de hacer las necesarias comparaciones entre experiencias nacionales y experiencias internacionales, las competencias, la misma naturaleza técnica de la normativa en cuestión, son elementos que sugieren, para este tipo de programa, una estrecha colaboración entre expertos y mundo de la política.
- **La participación popular**: una normativa como aquella de la cual se habla no puede venir del cielo, sobretodo en un ambiente humano y social como aquel del Tercer Sector, respecto al cual la

investigación ha puesto en evidencia, por encima, una cierta resistencia a formas de tipo jurídico demasiado netas.

- El **consentimiento internacional**: enfrentar una temática como aquella de la sociedad civil podría ser una gran ocasión política para una operación de gran envergadura internacional que embista la región y la ponga a la cabeza de los países democráticos.

EL SEGUNDO ELEMENTO

Las características que se auspician para una **disposición legislativa** podrían ser las siguientes.

- La **moderación**: se espera que el marco legal en examen tenga en su seno una ley que contenga pocas normas esenciales, que dejen espacio a sucesivas intervenciones reglamentarias, jurídicas y de buena praxis administrativa.
- Lo **sistemático**: el enfoque de la normativa debe ser sistemático y no puntual, ya que son necesarias también algunas intervenciones que van más allá de la materia de las OSC en absoluto (por ejemplo, los aspectos fiscales).
- La **complementariedad**: la reforma legislativa por si sola no tendría la capacidad de cambiar la situación sin la inserción de la política legislativa en un programa más amplio de políticas de tipo social y cultural (ver la cuarta parte).

Los itinerarios

Cuatro son los itinerarios (mejor dicho los procedimientos) que se pueden sugerir para indicar los diferentes recorridos que una propuesta legislativa puede hacer. **Cada uno de los itinerarios propuestos puede utilizar todos o sólo algunos de los instrumentos** de los que se ha hablado en el párrafo anterior. Los itinerarios serán indicados con las primeras cuatro letras del alfabeto griego.

ITINERARIO ALFA

Este itinerario, puede ser adecuado a reformas de amplio respiro, prevé una amplia discusión, ya sea a nivel popular que a aquel parlamentario, con la participación de grupos de expertos en adecuadas comisiones. No está prevista ninguna forma de experimentación. En detalle:

- **Fase uno:** redacción de un mapa de los obstáculos del país, allí donde no sea ya disponible (en los dos momentos: mapa teórico, sobre la base de la literatura, y mapa real, sobre la base de una conveniente investigación, ya sea a diferentes niveles locales que a aquel nacional, con la difundida participación popular).
- **Fase dos:** redacción de un borrador provisorio de propuesta legislativa para la remoción de los obstáculos, normativos y no normativos, y para la creación de un marco legal favorable a la emergencia de la sociedad civil.
- **Fase tres:** amplia consulta de OSC y de expertos nacionales e internacionales y redacción de un borrador definitivo.
- **Fase cuatro:** trabajos parlamentarios y aprobación de una ley-marco.

ITINERARIO BETA

Un segundo recorrido podría prever una muy oportuna **paréntesis experimental** entre la fase dos y la fase tres. Se podrían realizar en el contexto de tal paréntesis formas de **experimentación de tipo local pero de interés nacional**.

Los temas por los cuales la experimentación podría ser especialmente útil podrían ser: las alianzas entre administración pública y OSC, sobre todo en el campo del welfare; las actividades económicas de las OSC, creando ocasiones de unión entre las organizaciones y las tradicionales actividades económica del territorio; el reconocimiento de la personalidad jurídica, la recolección y la gestión de los fondos.

La experimentación podría requerir una verdadera **disposición legislativa** que la autorice y una **actividad de la administración pública** para el seguimiento y la evaluación de las experiencias hechas.

ITINERARIO GAMA

Un tercer tipo de recorrido podría prever una **experimentación sucesiva** a la aprobación de la ley por parte del parlamento.

Se trata de una praxis adoptada en muchos países en relación con una disposición legislativa que conciernen situaciones sociales complejas y cambios normativos importantes. En general, en estos casos, la ley se **aprueba en vía experimental** por un cierto número de meses (por ejemplo 24 meses). Por lo tanto se constituyen comisiones gubernamentales y parlamentarias para hacer el seguimiento de la implementación de la ley y de su evaluación en curso de su aplicación. Con sucesivas decisiones del órgano competente (en Italia, el gobierno central por encargo del parlamento, o una comisión parlamentaria con poderes legislativos) se pueden realizar modificaciones que se crean necesarias.

ITINERARIO DELTA

Se trata de un procedimiento **muy simplificado** para adoptar en países donde la cuestión ha sido ya ampliamente discutida, incluso a nivel de base.

Se puede partir directamente de una propuesta de ley para ser sometida a la evaluación ex ante a un **comité de expertos**, para llegar en corto tiempo a la aprobación de una ley. En todo caso no se debería omitir un amplio programa de **comunicación** para sensibilizar la opinión pública, incluso sobre cuestiones específicas.

Variaciones constitucionales, que tienen que ver con la distribución de los poderes entre gobierno central y poderes locales, o específicas articulaciones de los poderes a nivel central, pueden complicar los modelos de itinerario propuestos y aumentar el número de actores implicados, sin que haya cambios sustanciales.

CUARTA PARTE

El principio de complementariedad: las políticas de apoyo al marco legal

Como ya se ha señalado en diversas ocasiones en el curso de la investigación, más allá de los obstáculos de carácter jurídico, han sido indicados múltiples factores de carácter administrativo, de organización, social y cultural relacionados con tales obstáculos (en total, en los cinco países, nada menos que 1 749 indicaciones).

Intervenir sólo a nivel jurídico, es decir, ya sea adoptando todos los procedimientos y los instrumentos descritos en las partes anteriores de este documento, no parece ser suficiente. Se podrían, de hecho, modificar algunas normas, pero podría quedar casi inalterada la **cultura** en el seno de la cual ellas vendrían luego interpretadas. Es posible además, que los actores (las organizaciones, los funcionarios de las administraciones públicas y los demás) implicados en la implementación de dichas normas no tengan una adecuada **formación**. Podrían, después de todo, quedar problemas en las relaciones entre las OSC y las administraciones públicas, que no dependen de las normas (**burocracia, favoritismo**, etc.) y por lo tanto podría mantenerse también una sustancial desconfianza entre los diferentes sujetos.

Además del nivel normativo, es necesario intervenir también a un nivel más amplio, considerando, no obstante, todas las **categorías de actores** implicados (entre los cuales, como ya dicho, las OSC, con todas las distinciones que las caracterizan en su interior; las redes de OSC, las administraciones públicas, el mundo político, los institutos financieros, los organismos internacionales y regionales, la comunidad científica, los mass media, etc.).

Las “áreas” de políticas para implementar, en cambio, podrían ser las siguientes:

- a) **políticas para la creación de un ambiente favorable** al desarrollo de la sociedad civil, sobre todo promoviendo campañas de sensibilización de la opinión pública;
- b) **políticas de *capacity-building***, tanto en el ámbito de la administración pública como en el del liderazgo de las OSC;

- c) **políticas de empowerment**, ya sea a través de inversiones a favor de las OSC, ya sea favoreciendo el acceso de las mismas a la innovación tecnológica, los conocimientos y la información;
- d) **políticas de reforma de la administración pública** en el sentido de la descentralización y, sobre todo, en el de la desburocratización;
- e) **políticas de alianza**, promoviendo actuaciones de tipo social y económico inspiradas en el principio de la *governance*;
- f) **políticas de networking** regional e internacional.

Se entra ahora en el significado de cada una de estas áreas.

CREACIÓN DE UN AMBIENTE FAVORABLE

En lo atinente a las políticas para la creación de un ambiente favorable, una primera intervención debería estar dirigida a modificar la **cultura social** existente, a veces caracterizada, como ya se ha dicho, por la desconfianza y el desinterés en lo que atañe a las OSC, cuando no se trata de una verdadera hostilidad hacia su forma de actuar, sobretodo en el campo económico. La modificación, por lo menos parcial de este “clima” es una condición *sine qua non* para la implementación de la gran parte de las otras políticas sobre las cuales se hablará a continuación.

A este propósito, es indispensable la promoción de **campañas de sensibilización**¹ dirigidas a colmar, dentro de lo que es posible, la brecha actualmente existente entre las múltiples realidades del Tercer Sector y las representaciones que tiene una parte importante de la opinión pública y, análogamente, de la administración pública, de los institutos financieros e incluso, también, de los mass-media, del mundo político, de la comunidad científica y, paradójicamente, de las mismas OSC. **Promotores** de tales campañas deberían ser, sobre todo, las organizaciones y sus network y coordinaciones y si es posible las administraciones públicas, el mundo político y los medios de comunicación.

Una segunda intervención estrechamente unida a la primera, consiste en favorecer una mayor **circulación de la información** sobre las realidades de las OSC y sobre sus actividades, sobre todo aquellas dirigidas a garantizar un mejor control de los riesgos sociales y ambientales, la promoción del capital social (y por lo tanto el desarrollo económico), la consolidación de los procesos de democratización y de tutela de los derechos. A este propósito es fundamental la contribución de la comunidad científica (para poner a disposición informaciones creíbles) y de los medios de comunicación (para favorecer la circulación).

Esta segunda intervención podría tener como consecuencia una verdadera campaña de comunicación pública a nivel latinoamericano. Se volverá sobre dicho argumento en la parte final de las líneas-guía.

¹ En lo que corresponde a la comunicación pública, se remite a la quinta parte, completamente dedicada al tema.

CAPACITY-BUILDING

Las políticas de apoyo que han tenido tal vez mayor importancia son aquellas correspondientes a la construcción y al refuerzo de las capacidades.

Casi todas las categorías de actores mencionados anteriormente deberían ser tocadas por estas políticas.

- Las **organizaciones de la sociedad civil**, sobre todo, a las cuales falta a menudo personal preparado capaz de moverse en modo adecuado en los meandros de la jurisprudencia, de la burocracia y de las finanzas (incluso alejándose un poco del ámbito de esta investigación, a menudo en dificultad también en el predisponer proyectos, construir sistemas de seguimiento, administrar recursos humanos, buscar financiamientos, recoger fondos, hacer actividad de lobbying, etc). En este contexto son especialmente importantes las acciones de construcción y refuerzo de las capacidades en beneficio de los líderes y de los cuadros especialmente en las OSC de segundo grado (network, redes, coordinación).
- Las **administraciones públicas**, a las cuales tiende a faltar el personal que por una parte sepa unir capacidades de tipo empresarial con responsabilidades sociales y por otra parte, sepa técnicamente interactuar con las OSC y, más en general, con la ciudadanía. Se debería pensar a la formación, en el interior de las administraciones públicas a sus diferentes niveles, de cargos profesionales identificables como verdaderos “empresarios públicos para la participación cívica” o mejor, “empresarios públicos para la *governance*”.
- Los **institutos financieros**, como se está comenzando a usar en los Estados Unidos o en Europa, deberían disponer de “Corporate Divisions” encargadas de mantener las relaciones bancarias, (incluido el crédito) con los organismos sin fines de lucro, los funcionarios de tales divisiones deberían adquirir capacidades específicas.
- La **comunidad científica**, que a su vez necesita perfeccionar sus propias capacidades en producir conocimiento científico sobre las

OSC o sobre problemáticas conexas como la *good governance*, la promoción del capital social, etc.

- **Los operadores de los medios de comunicación**, que podrían tener un problema similar a los sujetos de las comunidades científicas a nivel de circulación y de penetración de la información.

Promotores de tales intervenciones deberían ser los mismos tipos de sujetos que son los beneficiarios. Pero especial atención a este propósito debería ser prestada por las coordinaciones, y por los **network de las OSC**, por el **mundo político** y por los **organismos internacionales**.

EMPOWERMENT

En lo que concierne a las OSC, la construcción/refuerzo de las capacidades se ve como parte de una más amplia política de empowerment dirigida a remover también otras dificultades, presentes en forma bastante recurrente, con mayor o menor intensidad, como la carencia de recursos financieros, la debilidad institucional, la escasa propensión de dar el justo peso a las cuestiones normativas, institucionales y de organización, la carencia en lo que concierne a la gestión y a la transparencia, la cuestión de la democracia interna, lo inadecuado de las bases asociativas, la insuficiente calidad de las alianzas, etc.

Estas carencias pueden ser, por lo menos, en parte superadas a través de acciones de:

- **benchmarking**, tratando de identificar buenas prácticas ya ejercitadas en contextos análogos para resolver problemas similares;
- **networking** (constitución de redes, acoplamiento entre organizaciones más débiles y organizaciones más fuertes, etc.);
- **tutoring** por parte de otras OSC o de exponentes de las coordinaciones/network;
- predisposición de **líneas-guía, manuales, etc.**, sobre las diversas cuestiones colgadas con el funcionamiento y la gestión de las OSC;
- difusión de la **innovación tecnológica** (con el correspondiente “bagaje” en términos de manutención y formación);
- **facilitación de las relaciones internacionales** para las OSC y para sus redes (ver a continuación);
- creación de “**centros de referencia**” para consultorías normativas, administrativas, contables, de gestión del conocimiento (*knowledge management*), para inversión conjunta, etc.;
- creación/refuerzo de **líneas de financiamiento** en los organismos internacionales y en las administraciones públicas para intervenciones correspondientes a los programas normalmente desarrollados por OSC o por algunos tipos de las OSC;

- apertura a la participación de las OSC a las líneas de financiamiento para intervenciones financiadas con fondos de la **cooperación internacional**;
- institución de **fondos** administrados por instituciones de segundo grado **para el financiamiento de micro-proyectos** en campo social, económico, ambiental, cultural, etc.;
- facilitación de la interacción entre OSC y sociedades y **empresas** (incluso a través de facilitaciones fiscales a las segundas en caso de contribuir con las primeras);
- facilitaciones de las relaciones con los **institutos financieros** (ver lo antes dicho sobre la oportunidad de instituir *corporate divisions* para las relaciones con las organizaciones sin fines de lucro).

El listado anterior, obviamente no es exhaustivo. Además el cambio de determinadas normas es indispensable para el empowerment de las OSC.

Promotores de tales intervenciones deberían ser todos los tipos de sujetos mencionados al inicio de este párrafo, con especial atención a las coordinaciones y a los *networks* de las OSC, a las administraciones públicas y a los organismos internacionales.

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En lo que concierne a la administración pública, la construcción y el refuerzo de las capacidades, a lo que se aludió anteriormente, pueden ser coligados a una **política de reforma más general** (ya en curso en todas partes, sobretodo en el ámbito de los nombrados Programas de Reforma del Estado, financiados por el Banco Mundial y por el BID), cuyas líneas directrices, por lo que nos concierne, podrían ser esencialmente tres.

- **Descentralización**, con la transferencia, tanto de competencias como de recursos, desde el centro hasta los niveles regionales y locales. Se tenga en cuenta que la descentralización, entre otras cosas, mientras por una parte “acerca” la administración pública a los ciudadanos y a las OSC, favorece la difusión de una cultura social más favorable al Tercer Sector, facilita la construcción de alianzas a nivel local, etc. Por otra parte produce mayores exigencias en términos de formación. La construcción de capacidades (en nuestro caso para figuras que pueden ser definidas “empresarios públicos para la *governance*”) deberá, justamente, controlar un número más amplio de personas.
- **Desburocratización**, o simplificación de los procedimientos administrativos, los que deberían andar conjuntamente con la construcción (o con el refuerzo) de un clima de confianza entre pública administración y organizaciones, y , más en general entre pública administración y ciudadanos. Este clima de confianza, para hacer un ejemplo, daría prácticamente amplio espacio a la autocertificación y a la autorregulación, con un consiguiente aligeramiento burocrático, el que, a su vez, no haría que reforzar ulteriormente el clima de confianza. Otra “columna” de la desburocratización debería ser la difusión en las oficinas públicas de las nuevas tecnologías.
- **Good governance**, en su estricto sentido de difusión de una ética profesional que rinda imposible o difícil la corrupción, los favoritismos, la discrecionalidad y el promover, al contrario, la buena administración y la transparencia administrativa.

Promotores de tales líneas de intervención deberían ser (y efectivamente son) además de las mismas administraciones públicas, sobre todo el mundo político, con el auxilio de los organismos internacionales.

ALIANZAS

El tema de las alianzas ha sido ya en parte tocado en relación con los aspectos más estrechamente jurídicos de la investigación.

El recurso a los procedimientos y a los instrumentos de los cuales se ha hecho mención en la tercera parte de estas líneas-guía (instituciones de consultas, consultaciones coordinadas entre los diversos puntos de vista implicados, comités mixtos/paritario AP/OSC, etc.), además de facilitar la construcción de un marco legal favorable, de hecho, permite también instaurar o restablecer un clima de confianza entre los varios actores interesados (en especial entre las OSC y las administraciones públicas) y por lo tanto superar o contribuir a superar problemas como la escasa eficacia de las administraciones públicas en el tratar con las OSC, la presencia de formas de corrupción, favoritismo, discrecionalidad y excesiva ingerencia, etc.

La política de las alianzas, sin embargo, no debe limitarse a niveles, aunque refinados de consulta e interacción, sino debería corresponder también a los otros dos ámbitos:

- la **implementación conjunta** (o implicando sectores de la pública administración, OSC, empresas privadas, comunidades científicas, etc.) de programas e intervenciones sobre todo de carácter integrado y de todos modos tendidos al control de los riesgos sociales y ambientales y a la promoción del capital social para el desarrollo económico;
- el **seguimiento y la evaluación conjuntos** de tales programas e intervenciones (y de las políticas de referencia); a tal fin, puede ser oportuna la constitución de observadores territoriales (como aquel que está naciendo actualmente en el Estado de Río de Janeiro para tener bajo control los impactos sobre los pobres que viven en las ciudades de los programas de mejoramiento urbano y de las infraestructuras).

Se note bien que en tema de alianzas se corre el riesgo, más que en otros ámbitos, que haya una brecha entre la forma y la sustancia: son innumerables en el mundo los comités, las consultas y los observadores

que existen sobre la carta y tal vez también en la forma, pero que contribuyen muy poco o nada a la construcción efectiva de cooperación entre los diversos sectores (generando a menudo efectos contraproducentes).

A causa de la esencia misma de estas políticas, deberían ser **promotores** todos los tipos de sujetos mencionados al inicio de este párrafo. Una especial vocación en este sentido (que merece ser valorizada en esta dirección) es aquella de la cual son portadores los organismos internacionales.

NETWORKING REGIONAL E INTERNACIONAL

Un último conjunto de políticas para implementar en apoyo a la construcción de un marco normativo favorable es el *networking* regional e internacional. En lo específico (como ya se está haciendo) se debería por ejemplo:

- favorecer la construcción/el refuerzo de redes regionales e internacionales de OSC;
- facilitar el diálogo, incluso de tipo institucional (por ejemplo a través de la adquisición del Estatuto Consultivo en ECOSOC) entre las OSC y los organismos internacionales y regionales;
- favorecer la movilidad internacional.

La implementación de políticas aptas a favorecer el *networking* internacional y regional es prácticamente importante, en el contexto mundial de hoy (que asiste a una globalización no sólo económico-financiera, sino también político-institucional y socio-cultural; a una fuerte movilidad internacional; a la presencia siempre mayor, en todos los ámbitos, de redes internacionales, etc.).

Estas políticas, además de contribuir al *empowerment* de las OSC y al *capacity-building* de su líderes, sin embargo, pueden favorecer el *benchmarking* y también representar un tipo de mecanismo de salvaguardia contra posibles tendencias regresivas (que podrían siempre existir) a nivel de un país que va hacia un marco normativo menos favorable al desarrollo de la sociedad civil.

Promotores de estas políticas deberían ser sobre todo las redes y las coordinaciones de OSC, además de los organismos internacionales y regionales.

QUINTA PARTE

Comunicación pública y dimensión internacional

Comunicación pública y dimensión internacional pueden ser consideradas las dos estrategias que completan estas líneas-guía con un **corte innovador**, por lo menos respecto a los consuetudinarios programas de reforma normativa. Va dicho, que en muchos países se está ya afirmando la idea de una **conexión** entre reforma e información por una y otra parte, entre políticas sociales e institucionales internas y diálogo internacional.

La comunicación pública puede ser considerada la más importante de las estrategias complementares (ver la cuarta parte). Esta puede ser planteada según algunos criterios como aquellos expuestos a continuación.

LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

Algunas reglas de la comunicación pública pueden ser utilizadas para identificar los elementos de una política de difusión de informaciones y de conscientización correspondiente acerca de la naturaleza, del rol y del valor de la sociedad civil organizada en la sociedad latinoamericana. Tales elementos serían por lo tanto:

- finalidad general;
- objetivos;
- mensajes;
- lenguajes;
- medios.

Dichos elementos se analizarán brevemente en los párrafos que siguen.

Finalidad general

Un vasto programa de comunicación debería perseguir la finalidad de presentar a la opinión pública la sociedad civil como un **gran recurso para el desarrollo** del país en términos sociales, culturales y políticos.

Objetivos

Los objetivos de dicho programa podrían ser tres:

- 1) crear un clima de **confianza** alrededor a las OSC y entre OSC y administración pública;

- 2) difundir todas las **informaciones** sobre las actividades de las OSC, en el país y en el extranjero, útiles a la comprensión del significado positivo de una presencia en las sociedades contemporáneas;
- 3) promover campañas de **captación de fondos** en favor de las OSC, para objetivos precisos en los sectores de la salud, de la educación, de la lucha contra la pobreza, etc.

Públicos

Destinatarios del programa de comunicación deberían ser, además del **público en general**, también **específicos sectores** de la opinión pública, como empresas profit; categorías profesionales; universidades y academias; administraciones públicas; alumnos y estudiantes; adherentes a cualquier tipo de asociaciones.

Mensaje

La formulación del mensaje podría referirse a tres contextos por los cuales la sociedad civil desenvuelve su rol de recurso, como la **democracia**, la **defensa social** y el **desarrollo económico**.

Lenguajes

No debe ser subestimada la necesidad de adoptar lenguajes diversificados, según los diferentes públicos destinatarios de las iniciativas del programa de comunicación. En todo caso “el discurso” acerca de la sociedad civil debería estar caracterizado por tres estrategias expresivas: la preeminencia de la **denotación** sobre la **connotación** (más informaciones

con respecto a los hechos que sentimientos); la **comparación** con diversas experiencias incluso internacionales; el uso de **testigos** para comunicar ideas planificables y resultados.

Medios

Los medios o las iniciativas para actuar un programa de comunicación como aquel en examen podrán pasar de las **tradicionales campañas radiotelevisivas** a la implicación de la prensa; de la realización de conferencias y seminarios para sectores especializados del público al uso de **internet**, con particular referencia a sitios y portales; de la práctica de los **sondeos** de opinión al desarrollo de iniciativas de sensibilización en **escuelas y universidades**.

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

La dimensión internacional es una de las salidas que puede tener efectos internos y externos. **En el interior**, puede dar fuerza a un conjunto de políticas que deberán fundarse en el consentimiento popular apasionado. **En el exterior**, los efectos tendrán que ver no solamente con la imagen del país, sino con objetivos estratégicos determinados, como la unidad regional y la relación con la cooperación internacional, ya sea a nivel multilateral (Naciones Unidas y bancos de desarrollo), que a nivel bilateral (cada uno de los países).

Los elementos para tratar a este respecto deberían ser aquellos indicados a continuación:

- iniciativa;
- área;
- finalidad y objetivos;
- actores;
- niveles;
- formas.

También en este caso se dan breves indicaciones para cada uno de los elementos.

Iniciativa

La **política de reforma normativa** para el desarrollo de la sociedad civil debería ser **acompañada** por la redacción y la proclamación de **una Carta de principios sobre la sociedad civil**, a la cual podrían adherir los países interesados.

Área

La **dimensión** de tal iniciativa internacional debería ser aquella del continente sudamericano y de la zona del Caribe.

Finalidad y objetivos

La **finalidad** de la iniciativa podría ser la de llamar la atención de la opinión pública internacional sobre un grupo de estados, como los latinoamericanos, que se están situando a la **vanguardia** dentro del mundo democrático.

Los **objetivos** específicos podrían tener que ver con:

- a) la implicación activa de los **organismos internacionales** en el apoyo al programa de reforma legislativa y a las políticas complementarias (se vea al respecto también las conclusiones del reciente summit internacional de las Naciones Unidas en Monterrey);
- b) la promoción de iniciativas de **cooperación bilateral** sobre las concretas realizaciones de una estrategia de good governance;
- c) la apertura a una colaboración entre OSC latinoamericanas y organizaciones, sea sin como con fines de lucro, del resto del mundo (ver también a este propósito las conclusiones del summit de Monterrey).

Actores

La iniciativa puede ser promovida, también en conjunto, por los actores directamente interesados, es decir, **los estados y las organizaciones de la sociedad civil**. A ésta podrían participar organismos internacionales

(Naciones Unidas, bancos de desarrollo), organismos interestatales regionales, asociaciones y federaciones internacionales latinoamericanas, organizaciones profesionales y sindicatos.

Niveles

Se pueden hipotizar tres niveles de realización, según el peso que se le quiere dar a la iniciativa. Un **primer nivel** está representado por las organizaciones de la sociedad civil, que podrían dar vida a una iniciativa de las sociedades civiles latinoamericanas. Un **segundo nivel** podría ser constituido por una presencia ulterior de las administraciones públicas y por algunas instituciones gubernamentales. En un **tercer nivel** se debería colocar un encuentro entre Estados a los máximos grados.

Formas

A cada nivel, la iniciativa se puede concretizar en una **declaración de principios y de intentos, de valor simbólico y cultural**, que tendría una serie de **efectos** internos a los países firmantes y externos a ellos, incluso de capacidad operativa. La declaración, precedida por una serie de encuentros preparatorios, debería ser proclamada en ocasión de una conferencia internacional de área.

La iniciativa podría sostenerse por uno o más organismos internacionales que ofrezcan el propio patrocinio y eventualmente una sede “super partes”.

