

Relatoría

Mesa Redonda sobre Ley de Asociaciones Civiles

5 de junio de 2007

Sala de actos del Ministerio de Desarrollo Social

Organiza:



Apoya:



La Asociación Nacional de ONG convocó a una mesa redonda a las organizaciones de la sociedad civil, a organismos internacionales, representantes del gobierno nacional y legisladores con el objeto de generar un intercambio y debate sobre el anteproyecto de Ley de Asociaciones Civiles que fuera elaborado por el Espacio de Estudios Normativos del Ministerio de Educación y Cultura. Se realizó una amplia convocatoria a participar a todos los sectores de la sociedad civil.

Participantes de la mesa: Dr. Hoenir Sarthou (Espacio de Estudios Normativos, MEC), José Luis Blasina (diputado FA-PS), A.S Mariela Mazzotti (MIDES), Dr. Pablo Mieres (Partido Independiente), Rafael Sanseviero (FESUR), Eduardo Aparicio (ANONG), Analía Bettoni (ANONG), Marcelo Fontona (AUDEC), Lilián Abracinskas (MYSU/Comisión Nacional de Seguimiento), Enrique Piedra Cueva (Avina).

Moderadora: Pilar Teijeiro

Relatoría: Adolfo Garcé – Instituto de Ciencia Política – FCS – UdelaR

Apertura

La apertura de la actividad estuvo a cargo de Anong y contó con la presencia de la Ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi y el director de Avina, Enrique Piedra Cueva.



La ministra de Desarrollo Social abrió el debate subrayando la necesidad que tiene la sociedad uruguaya de repensarse a sí misma y organizarse a través de diferentes formas, sean sindicales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) u otras, y la importancia de que ello suceda. Manifestó que “nuestro vínculo e interacción con la sociedad organizada ha sido a través de la promoción de la organización y asociatividad, promoviendo y

fortaleciendo sin meternos, sin incursionar en lo que es la autonomía necesaria e imprescindible para que las organizaciones sociales puedan crecer y desarrollarse”¹.

Presentación del proyecto



El Dr. Hoenir Sarthou del Espacio de Estudios Normativos del Ministerio de Educación y Cultura, presentó el Anteproyecto de Ley: personas jurídicas civiles sin fines de lucro. Empezó haciendo un breve relato de cómo empezó a gestarse la iniciativa de reformar el marco legal de las asociaciones civiles. El Espacio de Estudios Normativos (grupo honorario convocado por el MEC) empezó a estudiar el marco legal de las asociaciones civiles para tratar de ofrecer una solución jurídica a un pedido realizado por algunas radios comunitarias.

Al estudiar la legislación sobre asociaciones civiles se constató que el Estado complica innecesariamente la formación de asociaciones y controla mal su funcionamiento. Se concluyó en la necesidad de proponer ajustes a la normativa que le permiten acercarla a la realidad. Se hacía necesario, dijo Sarthou, un “sinceramiento”.

La nueva normativa debería poder contemplar dos circunstancias distintas: las exigencias para la creación y existencia de la asociación civil, y aquellas para conveniar o administrar fondos del Estado. Situaciones distintas requieren exigencias distintas.

La nueva Ley debería promover decididamente el desarrollo de las asociaciones civiles. Para eso resulta imprescindible simplificar el trámite de la personería jurídica. La nueva norma debería, además, apoyarse en 6 principios: promoción, autorregulación (reglas propias), democracia, informalismo (reducir formalidades), libertad de egreso y respeto a los derechos humanos.

Desde el punto de vista estructural, el anteproyecto distinguió dos tipos de asociaciones: por una lado las asociaciones civiles (predomina el capital humano), por el otro las fundaciones (predomina el patrimonio).

Las principales novedades de la norma son:

Desde el punto de vista metodológico:

- 1) Se procura acercar la norma a la realidad. Se tomaron en cuenta las normativas extranjeras pero no se imitó ninguna solución.
- 2) Se maximizó la consulta con especialistas y protagonistas, privilegiando el abordaje multidisciplinario.

Desde el punto de vista sustantivo:

¹ Cita extraída de nota aparecida en La Diaria (07/06/2007)

- 1) Se elimina la exigencia de un número alto de socios (alcanza con 2 para crear una asociación).
- 2) No se requiere estatuto: cada organización decide si quiere o no un estatuto.
- 3) Se impone al Registro de Personas Jurídicas la obligación de registrar.
- 4) Se admite la participación de menores de edad, incluso en cargos directivos.
- 5) Se simplifica la organización interna.
- 6) Se propone que la Contaduría General de la Nación garantice ciertas obligaciones (como los alquileres).
- 7) Se crea una Comisión Honoraria para la Sociedad Civil con la finalidad de facilitar la resolución de conflictos al interior de las asociaciones.
- 8) Se propone que en caso de disolución de la asociación su patrimonio pase a ANEP.
- 9) Se permite que los miembros de los órganos directivos puedan cobrar remuneraciones.

Principales ejes de la discusión en la Mesa Redonda

Hubo tres grandes ejes o tipos de planteos: i) Expresiones de apoyo a la filosofía general del proyecto; ii) Comentarios, dudas o cuestionamientos sobre temas específicos; iii) Reflexiones de orden teórico.

Primer eje: expresiones de apoyo al proyecto.

Hubo acuerdo entre los integrantes de la Mesa en cuanto a que el anteproyecto implicaba un gran avance. No hubo críticas a la filosofía general del proyecto. También fue bien recibida la metodología de consultas sucesivas escogida para refinar el proyecto.

Los participantes se mostraron complacidos con el criterio básico del proyecto de promover la formación de asociaciones libres, autorreguladas. Se consideró muy positiva la eliminación de trabas burocráticas al proceso de creación de asociaciones. Eduardo Aparicio calificó al proyecto, en este sentido, como “revolucionario”. Rafael Sanseviero, por su parte, argumentó que el gran mérito del proyecto consistía en que minimizaba la interferencia del Estado. Todos apoyaron la intención de sincerar la legislación. Pablo Mieres elogió especialmente este enfoque, subrayando el contraste entre la filosofía de este proyecto y la de algunos proyectos sobre el mismo tema que se han ido aprobando en otros países de América Latina en los que prevalece un criterio decididamente estatista (citó el caso de Venezuela).

En este sentido fue especialmente importante el aporte de Mazzotti (MIDES). También el MIDES ve con simpatía el proyecto de ley y el desarrollo de un sistema autónomo de asociaciones autorreguladas.

El único participante que insistió en no llevar más lejos de lo razonable la autorregulación fue Marcelo Fontona. Hablando a título personal, argumentó que cierto grado de exigencia en la normativa seguramente beneficiaría a las propias organizaciones.

Segundo eje: Comentarios, dudas o cuestionamientos sobre temas específicos

Casi todos los participantes, además de expresar su apoyo a los grandes pilares conceptuales del proyecto, hicieron comentarios sobre temas específicos:

- ✓ Las asociaciones de 2º y 3º grado. Varios participantes señalaron que sería conveniente que el proyecto comprendiera también la existencia de asociaciones de segundo y tercer grado (Abracinskas, Mazzotti). Frente a este planteo, el Dr. Sarthou argumentó que, efectivamente, el proyecto contempla esta posibilidad.
- ✓ Se explicitaron dudas acerca de la Comisión Honoraria para la Sociedad Civil prevista en el articulado. Se dijo que no es fácil determinar quién representa a la sociedad civil, dada el gran número y variedad de organizaciones distintas (Abracinskas). Asimismo, se recomendó pensar cuidadosamente el mecanismo de integración de la mencionada Comisión Honoraria (Mazzotti) y pensar cuidadosamente cómo una Comisión Honoraria puede cumplir con todos los roles que se le asignan en el proyecto.
- ✓ También se discutió acerca de si no sería conveniente permitir que, en caso de liquidación, el patrimonio de las asociaciones pueda pasar a otras asociaciones en lugar de ser vertido en ANEP (Fontona).
- ✓ Varios participantes reivindicaron que los integrantes de las asociaciones puedan cobrar por su trabajo sin buscar modalidades oblicuas. Algunos participantes insistieron en que el cobro de honorarios es compatible con el trabajo en organizaciones que no tienen por finalidad el lucro. De todos modos, aquí también algunos integrantes del panel reclamaron transparencia (Bettoni, Piedracueva) y regulaciones adecuadas para “cuidar la imagen” (Fontona).
- ✓ El tema de los tributos municipales estuvo también en el tapete. Se reclamó que la legislación tome en cuenta que estos tributos representan en muchos casos una variable clave en la ecuación financiera de las asociaciones (Fontona).
- ✓ Otro de los temas financieros que fue objeto de discusión fue el de los aportes patronales. La discusión giró en torno a si era conveniente o no que el estado favorezca el financiamiento de las asociaciones mediante la exoneración de los aportes patronales. El tema quedó abierto, pero algunos participantes en la mesa estaban de acuerdo en que sería preferible encontrar un sistema de apoyo financiero más directo y focalizado (Mazzotti). En el caso de mantener la exoneración de los aportes patronales habría que pensar si esta exoneración correspondería a todas las entidades o solamente aquellas que demuestren que desarrollan una tarea de bien público o tienen convenios con el estado para desarrollar o ejecutar políticas sociales

- ✓ Algunos panelistas reflexionaron acerca de aspectos procedimentales (Blasina). Se sugirió perfeccionar tanto como sea posible la redacción del anteproyecto antes de su envío al parlamento. Se argumentó que este mecanismo es más rápido y eficiente. En parte, esta recomendación se apoya en un diagnóstico que varios panelistas dejaron entrever: existe cierta fractura, se dijo, entre izquierda política e izquierda social (Aparicio).
- ✓ Haciendo referencia también a la etapa de discusión parlamentaria se argumentó como una paradoja que terminen opinando y decidiendo sobre la regulación de las asociaciones civiles los partidos políticos que no han logrado hasta la fecha avanzar en su propia autorregulación (Mieres).

Tercer eje: reflexiones de carácter general

Algunos comentarios dejaron de lado los aspectos más concretos y se remontaron hacia aspectos teóricos o generales implicados en la temática sujeta a debate. Entre otros comentarios, destacamos los siguientes.

- ✓ Uno de los asuntos debatidos fue el del impacto de este proyecto en algunas ecuaciones de poder. Se argumentó que la nueva ley de asociaciones debía ser leída como una transferencia de poder desde el Estado a la sociedad civil. También se dijo que debilitaba a las organizaciones que han logrado funcionar en el marco del actual statu quo legal (Sanseverio, Blasina).
- ✓ Se reflexionó también acerca de cómo se relaciona este proceso de promoción de la sociedad civil y de sus asociaciones con las propuestas de fortalecimiento y democratización del Estado que se vienen anunciando desde el gobierno (Blasina).

Participantes

Adolfo Garcé, Instituto de Ciencia Política, FCS, Udelar

Alejandra Viviá, Cooperativa Sur Ya

Analía Bettoni, ANONG /ICD

Cecilia Prontini, Centro Psicosocial Sur Palermo

Cecilia Soria, PIAI

Daniel Miranda, ANONG /Aldeas Infantiles

Dardo Rodríguez, ANONG / Foro Juvenil

Eduardo Aparicio, ANONG / CFEE

Enrique Piedra Cueva, Avina

Estela Helguero, SEDHU

Hoenir Sarthou, Espacio de Estudios Normativos, MEC

Jacquelin Patrón, Asociación Carmencitas

José Brandon, FIEU e Iglesia Metodista

Jóse Luis Blasina, Diputado Frente Amplio

Juan Fumeiro, DNI

Juan Pablo Monteverde ANONG / Vida y Educación

Leticia Carzoglio, Avina

Lilián Abracinskas, Comisión Nacional de Seguimiento
Luis Barrios, Fundación Teletón
Ma. Delia Rosales, Casa Lunas
Ma. Josefina Plá, Cáritas
Mariella Mazzotti, Directora de Desarrollo Ciudadano, MIDES
Marina Arismendi, Ministra de Desarrollo Social
Mauricio Vitturi, PIAI
Milton Costa, Fundación Pablo de Tarso
Natalia Chiesa, Iniciativa Latinoamericana
Omar Sellanes, Asociación Cristiana de Jóvenes
Pablo Mieres, Presidente del Partido Independiente
Rafael Sanseviero, Fesur
Walter Bravo, EMAUS