

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS CORPORACIONES SIN FINES DE LUCRO

Por

José I Vega Torres
Catedrático Asociado
Recinto de Mayagüez
Universidad de Puerto Rico
Mayagüez, Puerto Rico

RESUMEN

A las Corporaciones sin Fines de Lucro (CSFL) se les atribuye un rol protagónico en el ejercicio de la democracia. En Puerto Rico reciben un trato fiscal preferente mediante la “exención caritativa” en reciprocidad a su manifiesto fin público. Sin embargo, existen reclamos bastante generalizados que esa exención no es siempre merecida debido a la falta de transparencia, democracia, rendición de cuentas o credibilidad de algunas instituciones. La CSFL es la forma legal preferida entre los colectivos sociales que se incorporan con una causa o misión que pudiera catalogarse de interés social. La exención caritativa es vital para su financiación y continuidad de sus operaciones. Esta se otorga por la contribución que hacen al fortalecimiento de nuestro sistema democrático y el bien colectivo. La transparencia y rendición de cuentas son inevitables para las CSFL ya que es algo que deben demostrar para recibir y mantener la exención caritativa. No obstante, la adopción de estructuras democráticas para su gobernanza es opcional de acuerdo al régimen normativo vigente y a los estándares voluntarios propulsados por el propio sector.

Palabras clave: corporaciones sin fines de lucro, transparencia, rendición de cuentas, democracia, exención contributiva

ABSTRACT

Non-profit organizations are attributed a leading role in the exercise of democracy. In Puerto Rico, they receive a preferential fiscal treatment through the “charitable tax exemption” that differs from other corporations or for-profit organizations, in return for their contribution towards society. However, there exists various claims that this exemption is not always justified due to a lack of transparency, democracy, accountability or general credibility of these institutions. Non-profit corporations are the preferred legal structure among social groups that unite for a common cause or goal that could be categorized as one of social interest. The tax exemption granted to these non-profit corporations is vital for their financing and continuity of operations. This fiscal benefit is justified by their contribution to strengthen our democratic system and the so-called common good. Complying with the standards of transparency and accountability are inevitable for non-profit corporations because it is something they must

demonstrate in order to receive and maintain the tax exemption. Notwithstanding, the adoption of democratic structures for their governance is optional by present voluntary codes of conduct and the current legal framework.

Key words: nonprofit corporations, transparency, accountability, democracy, tax exemption

Introducción

Las Corporaciones Sin fines de Lucro (CSFL) son parte de la economía social que comprenden empresas entre el sector privado con fin de lucro y el sector gubernamental o público (Kwong, Thompson & Cheung, 2012). Las CSFL deben registrarse en el Departamento de Estado de Puerto Rico, y por norma general, no están autorizadas a emitir acciones de capital y ninguna parte de sus utilidades netas debe redundar en beneficio de algún miembro, director o individuo particular (Leyes Generales de Puerto Rico, capítulo 14, § 3501-4066, 2009). Este grupo de personas jurídicas que comprenden el denominado “tercer sector”, la “sociedad civil”, las “organizaciones no gubernamentales” o “empresas sociales” crece rápidamente tanto en Puerto Rico como a nivel global (Salamon, 2010; Salamon, 2012). Las CSFL o sus equivalentes con operaciones transnacionales influyen notablemente en los asuntos internacionales a través de la denominada subpolítica (Beck, 2000), el empresarismo social¹ (Galera & Borzaga, 2009; Austin, Gutiérrez, Ogliastri & Reficco, 2006) y el ejercicio de la democracia a nivel global (Jáuregui, 2000). Organizaciones como Greenpeace, Amnistía Internacional, y la Cruz Roja son ejemplos de CSFL con operaciones transnacionales.

¹ Galera y Borzaga (2009) identifican a la corporación sin fines de lucro como una de las principales figuras jurídicas adoptadas a nivel mundial por entidades con características afines a lo que la literatura denomina como empresas sociales.

La política pública del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante ELA) atribuye a las CFSL un rol complementario al gobierno en promover el bien colectivo por virtud del principio de subsidiariedad y les reconoce un trato preferencial por parte del Estado (Comisión Especial sobre el Tercer Sector, 2004; Rodelgo, 2004). Es razonable esperar que ante los retos del entorno socioeconómico, el protagonismo de las CSFL y sus equivalentes a nivel internacional como actores principales de la economía social (Pérez, 2006) y agentes para preservar la paz, fortalecer la democracia, propulsar política pública y la participación ciudadana continúen en ascenso (Vega Torres, 2008; Camacho-Hernández, 2008).

Por otro lado, autores como Jáuregui (2000), Edwards (2000), Gracia (2011) y Brakman (2006) indican que existen contradicciones en el modo de operar de las CSFL y los principios democráticos. Jáuregui (2000) plantea que muchas organizaciones no gubernamentales adolecen de déficits democráticos. Edwards (2000) argumenta que un gran reto de las CSFL es demostrar que cumplen ellas con los principios de transparencia y sujeción al escrutinio público que exigen abiertamente de otros actores gubernamentales y corporativos del desarrollo internacional. Gracia (2011) resaltó el relativo poco progreso de las CSFL en establecer mecanismos robustos de evaluación de resultados y transparencia en las finanzas de sus operaciones. Brakman (2006) advierte que la ausencia de democracia hacia el interior de las organizaciones puede restarle legitimidad a sus actuaciones en los ojos del público. Esta potencial crisis de credibilidad de las CSFL y sus equivalentes atenta contra la demostrada costo efectividad del sector en promover impacto económico significativo y a la vez representa una oportunidad para que la academia adopte un rol proactivo en articular investigaciones y programas educativos que fortalezcan su gestión (Estudios Técnicos, 2007). De hecho, el tema de enseñanza de gerencia de empresas sociales comienza a aparecer con mayor frecuencia en revistas académicas como el volumen

especial titulado “*Social Entrepreneurs and Social Innovators*” en el *Academy of Management Learning and Education* editado por Lawrence, Phillips and Tracey (2012).

La creciente visibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en las distintas esferas del quehacer nacional e internacional ha promovido una mayor exigencia de responsabilidad sobre sus actuaciones (Cruz y Pousadela, 2008) y la manera en que se gobiernan (Wells, 2012). Sin embargo, a pesar de la cada vez mayor trascendencia de las CSFL, no existe en Puerto Rico un análisis jurídico significativo ni estudios que permitan comprender e identificar sus peculiaridades, posibilidades y limitaciones que faciliten, entre otros aspectos, una mayor transparencia, documentación de resultados y la profesionalización de su gestión (Díaz Olivo, 2000; Román, 2006).

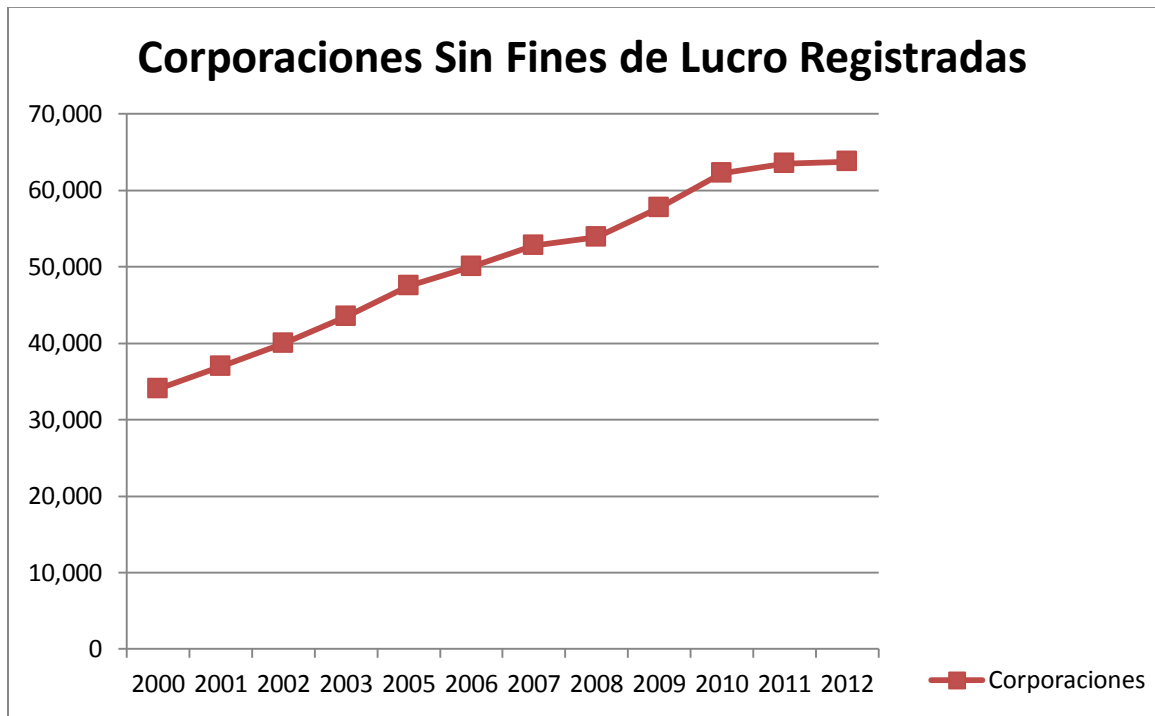
El alcance del estudio son las CSFL exentas del pago de contribuciones sobre ingresos en la esfera estatal y federal que gozan de la denominada “exención caritativa”, un incentivo mayor que obtienen del Estado para promover la continuidad de sus operaciones y elemento primordial del trato preferente del que son objeto (Colombo & Hall, 1995). Mediante investigación jurídica, revisión de literatura y fuentes secundarias de información, estudio de casos y entrevistas a informantes claves se aborda desde un enfoque filosófico las siguientes interrogantes: ¿Por qué las CSFL exentas debieran ser organizaciones democráticas?, ¿A qué estándares de democracia deben sujetarse?, y ¿Cómo promover más CSFL con controles democráticos? Pretendemos así aportar a generar un mayor debate público y nuevas investigaciones en torno a la gerencia de las corporaciones sin fines de lucro lo que su vez deberá estimular el interés de las instituciones académicas en articular ofertas educativas a la medida del sector.

¿Por qué las CSFL exentas debieran ser democráticas?

Estatus de las Corporaciones sin Fines de Lucro

Las CSFL, exentas y no exentas, son de gran relevancia para la sociedad ya que “se trata de un fenómeno social con importantes consecuencias económicas y democratizadoras” (Comisión Especial sobre el Tercer Sector, 2004). En el 2007 se estimó que generaban al menos el 5.35% del Producto Nacional Bruto y 229,000 empleos directos. (Estudios Técnicos, 2007) Sin embargo, no se publican estadísticas oficiales sobre aspectos descriptivos del sector aunque vienen las CSFL obligadas por ley a rendir informes anuales a los Departamentos de Estado y de Hacienda de Puerto Rico. Nuestra investigación en el Registro de Corporaciones en el Departamento de Estado reveló que había un total de 63,750 CSFL registradas hasta el mes de Junio de 2012 (Departamento de Estado de Puerto Rico, 2012). Casi el 50% se registró entre el año 2000 y 2012 según se ilustra en la gráfica 1 aunque tenemos conocimiento de que el registro se comenzó en el 1911.

Gráfica 1. Total de CSFL registradas en Puerto Rico a junio de 2012



Fuente: Datos compilados por el autor en base al Registro de Corporaciones del Departamento de Estado de Puerto Rico (2012)

A septiembre de 2012, estimamos que existen alrededor de 20,461 CSFL en cumplimiento con el requisito de rendir informes anuales y activas en el ELA según se desprende de un análisis de la base de datos provista por el Departamento de Estado al autor. Esta cifra comprende alrededor de 2,600 iglesias incorporadas como CSFL en el Departamento de Estado.

El formato legal de las CSFL supera en popularidad por mucho a las Sociedades Cooperativas y las Corporaciones Propiedad de Trabajadores que representan las otras figuras jurídicas principales que comprenden la economía social en Puerto Rico. Las Cooperativas activas a Marzo de 2012, en sus distintas modalidades, sumaban 273 según datos de la Corporación para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (Corporación para la

Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico – COSSEC, 2012). Por otro lado, las Corporaciones P.T. clasificadas como activas a diciembre de 2012, sumaban 46 según nuestra investigación en el registro del Departamento de Estado. Las CSFL, al igual que las corporaciones con fines de lucro, deben incorporar el sufijo Inc. a su nombre legal, mientras que las Sociedades Cooperativas y las Corporaciones Propiedad de Trabajadores Dueños deben por disposiciones de ley añadir las siglas COOP y P.T. a sus respectivos nombres y, por ende, son claramente diferenciables por el público.

No todas las CSFL que se registran en el Departamento de Estado de PR cualifican y se someten al proceso de solicitar la “exención caritativa” que es otorgada bajo la Sección 501 (c) 3 del Código de Rentas Internas Federal y de la Sección 1101.01.01 del Código de Rentas Internas del 2009 del ELA. Esta exención, además de eximir a la entidad del pago de contribuciones sobre ingresos, permite que sus donantes puedan optar por créditos en sus planillas contributivas equivalentes a la cantidad donada. A Noviembre de 2012, alrededor de 1, 846 entidades tenían vigente su exención caritativa según se desprende de nuestro análisis de una lista de organizaciones exentas publicada por el Departamento de Hacienda de PR en su página electrónica (Departamento de Hacienda, 2012). Por otro lado, unas 1,125 aparecían como acreedoras de dicha exención según se desprende de datos publicados para la misma fecha en la página electrónica del Servicio de Rentas Internas Federal (Servicio de Rentas Internas, 2012). Muchas otras CSFL, aunque cualifiquen, no solicitan la exención ya sea por desconocimiento o por lo costoso y complejo del proceso para recibir dicho privilegio.

Beneficio público como misión y rasgo emblemático

Al incorporarse como CSFL, los colectivos sociales así reconocidos, renuncian a la aspiración de lucro personal y consignan de manera inequívoca su intención de llevar a cabo una serie de actividades y servicios que se consideran de interés general y que contribuyen al fin público. Este compromiso se formaliza y precisa en detalle en dos documentos constitutivos de la nueva corporación, a saber, el Certificado de Incorporación y los Estatutos o Reglamento Corporativo. Según documentado por los estudios de Salamon (1997) y Shelbourn (1998), el esquema constitutivo del Certificado de Incorporación y Estatutos Corporativos o mecanismos análogos se observa de manera bastante generalizada a nivel global.

El Estado reconoce a la nueva corporación sin fines de lucro como su colaboradora y le prescribe un trato preferente porque reconoce en la Exposición de Motivos de la Ley número 5 del 2011: “que estos grupos hacen una gran aportación de interés público, al ofrecer servicios dirigidos a solucionar problemas sociales, tales como delincuencia juvenil, uso y abuso de sustancias controladas y alcohol, maltrato o abuso de menores o personas de edad avanzada, violencia doméstica, desempleo, embarazo de adolescentes y cuidado de niños, entre otros” (Ley para Disponer que todas las Agencias Gubernamentales Cuenten con una Persona Enlace para Grupos Comunitarios y Basados en la Fe, 2011).

La misión y el enfoque programático de promover el bien común los cuales deben consignarse en los documentos constitutivos de la nueva corporación denotan en sí mismos una afinidad con valores democráticos tales como la transparencia y rendición de cuentas en el quehacer de su gestión. También sugieren que la frase *sin fin de lucro personal* es el mejor término para comunicar la esencia de esta figura jurídica y que junto con su fin público

constituyen rasgos emblemáticos muy distintos a los de las corporaciones con fines de lucro (Vega Torres, 2007).

A pesar de consignar explícitamente el beneficio colectivo como norte y que suman decenas de miles de entidades activas en la actualidad no se puede hablar de un régimen legal distintivo para las CSFL. Esto se debe a que en Puerto Rico, como en el Estado de Delaware de donde se deriva la legislación corporativa local, se dispone un mismo esquema estatutario para las corporaciones con y sin fines de lucro. Esto contrasta con el caso de las Sociedades Cooperativas en el propio ELA, que se consideran también figuras jurídicas sin fines de lucro pero suman menos de trescientas y tienen su marco legal claramente diferenciado.

Un esfuerzo parcial por corregir esta ambigüedad legislativa se llevó a cabo mediante la aprobación de la Ley 452 del 23 de septiembre de 2004 propulsada por la Comisión Especial sobre el Tercer Sector del Senado de Puerto Rico (Comisión Especial del Tercer Sector, 2004) y que enmendó la antigua Ley General de Corporaciones de 1995 para adicionar un capítulo, el XIX, dedicado exclusivamente a las CSFL. El legislador justificó entonces dicha acción estableciendo en la exposición de motivos de la Ley que “sorprende que la LGC no contenga un capítulo especial dedicado a las corporaciones sin fines de lucro, sino que las disposiciones aplicables a estas están dispersas entre las que aplican a las corporaciones en general, creando con ello dificultades de búsqueda, incluso ambigüedades de interpretación” (Ley para adicionar un nuevo Capítulo XX a la Ley General de Corporaciones de 1995, 2004).

En el 2009 la 16va Asamblea Legislativa legisló una nueva Ley General de Corporaciones (LGC) que derogó la anterior y en el proceso eliminó el capítulo dedicado exclusivamente a la figura de la CSFL (Ley General de Corporaciones de Puerto Rico, 1995; Ley

General de Corporaciones de Puerto Rico, 2009). En consecuencia, asuntos que ya habían sido explicitados en la LGC de 1995 podrían ahora estar nuevamente sujetos a interpretación como, por ejemplo, una declaración de política pública, la prohibición explícita de emitir acciones de capital y la no distribución de sobrantes entre particulares.

La vocación pública posibilita la exención y la sostenibilidad financiera

El reconocimiento de la fuerte vocación pública de la CSFL viabiliza que la CSFL pueda optar por solicitar la *exención caritativa* tanto en el ámbito estatal como en el federal. Al completar exitosamente el debido escrutinio en ambos foros administrativos y concedérsele el privilegio de la *exención caritativa*, la CSFL habrá obtenido del Estado la herramienta principal para lograr la sostenibilidad financiera y continuidad de sus operaciones. Dicho status contributivo representa la clave para acceder a subvenciones de fuentes gubernamentales estatales y federales; donativos de entidades privadas e individuos quienes a su vez reciben una deducción contributiva por su aportación a la entidad exenta; y generar ingresos propios exentos del pago de contribuciones (Guzmán Díaz, 2006). Es también importante para atraer al voluntario que aporta su trabajo a la organización sin remuneración y fortalecer positivamente su proyección pública ampliando sustancialmente las opciones para un presupuesto diversificado y su sostenibilidad financiera. En resumen, la incorporación sin fines de lucro hace viable la *exención caritativa* y esta a su vez al ser concedida viabiliza la sostenibilidad financiera de la organización². Dicho trato fiscal preferente reconoce que la CSFL podrá generar y acumular riqueza siempre que ninguna parte de sus ganancias netas se distribuyan para el lucro personal de

² La práctica de eximir del pago de impuestos a las CSFL y sus equivalentes se observa de manera generalizada a nivel global. (Salamon, 1997; Shelbourn, 1998; Cruz & Pousadela, 2008)

aquellas personas en control de la entidad, esto es, a sus miembros, directores u oficiales salvo en las instancias dispuestas en la normativa. Según la jurisprudencia, no hay impedimento de ley para que la CSFL utilice y disponga de sus bienes de manera que le produzcan beneficio o lucro a ella siempre que tal lucro no pase a manos particulares. (Vega Torres, 2006)

Justificación del trato fiscal preferente

El fundamento teórico que mejor explica la idiosincrasia o filosofía del legislador al establecer el trato fiscal preferente lo constituyen el grupo de teorías esbozadas por académicos y comentaristas norteamericanos que racionalizan la *exención caritativa* como un subsidio gubernamental que se concede a ciertas CSFL por la naturaleza de sus operaciones las cuales contribuyen al bienestar general y al fortalecimiento de la democracia. (Colombo & Hall, 1995) Tanto el análisis de la legislación análoga que se utiliza para interpretar los estatutos contributivos, la jurisprudencia y la literatura revelan un amplio consenso en torno a la visión de que fomentando la diversidad, el pluralismo, la autogestión, el capital social y la participación ciudadana o intermediando la relación de los ciudadanos con los gobiernos y el mercado, las CSFL fortalecen el ejercicio de la democracia. Por tanto, en vista de los valiosos servicios que prestan a la sociedad, se justifica que el Estado contribuya a su sostenimiento mediante un trato fiscal preferente que se hace operacional con la concesión de la *exención caritativa* (Vega Torres, 2006). Esta defensa del rol democratizador de las CSFL y sus equivalentes y del respaldo que merecen del gobierno es un discurso generalizado a nivel internacional. (Vega Torres, 2008)

Luego de identificar los fundamentos para su trato preferente nos parece lógico que se justifica la expectativa de que la CSFL exenta debería, ya sea por disposición reglamentaria o

mejor aún por voluntad propia, estar sujeta a controles que fortalezcan la legitimidad, transparencia y rendición de cuentas de sus actuaciones. Dichos criterios resultan ser aspectos medulares inherentes, como bien señala Dahl (1989), al ideal democrático que se les atribuye fortalecer y del cual deriva según hemos establecido el trato preferente del que son objeto en el ELA. Nos parece entonces razonable concluir, que una CSFL exenta que practique la democracia hacia el interior de la entidad tendrá mayores posibilidades de cumplir efectivamente el rol descrito por la Senadora Ostolaza, copresidenta de la Comisión Especial del Tercer Sector (CETS) de ser escuelas de democracia y civismo.

¿A qué estándares de democracia deben sujetarse?

El ideal democrático como norte de transparencia y legitimidad

Resulta pertinente establecer unos parámetros para poder concretar el ideal de democratización hacia el interior de las CSFL exentas y emitir juicios sobre cómo pueden estas alcanzar un mayor nivel de democratización. A tales efectos, proponemos aplicar criterios similares a los que observamos en el sistema democrático representativo liberal del ELA. De forma general y en relevante, podemos resumir dichos criterios como:

- Selección y control de los representantes por los representados por un método de elecciones libres. Este criterio de legitimidad se cumple mediante elecciones generales cada cuatro años.
- Acceso a información sobre los procesos para la toma de decisiones, la manera en que se gobierna y se utilizan los recursos, y posibilidad de inquirir sobre cómo se conducen las operaciones. Este criterio de transparencia y escrutinio público se cumple mediante mecanismos que garantizan el acceso a la información de las finanzas y operaciones del

gobierno, a las deliberaciones del proceso legislativo, la publicación de las leyes y reglamentos y la institucionalización de organismos para canalizar preocupaciones de la ciudadanía.

- Informar periódicamente a los constituyentes sobre los logros y resultados alcanzados en el desempeño de la gestión. En el ELA este criterio se cumple con el mensaje anual del gobernador sobre el presupuesto y el estado de situación del país.

Controles democráticos derivados del status de entidad exenta

En el proceso adjudicativo de la exención se añaden por disposición reglamentaria mecanismos concretos para promover la transparencia y la rendición de cuentas de la CSFL exenta. Como condición *sine qua non* para mantener su estatus contributivo como organización exenta a nivel estatal y federal, la CSFL se compromete a cumplir con una serie de requisitos reglamentarios. Entre ellos resalta el adoptar un serio deber fiduciario con sus constituyentes y el público contribuyente en general. En el caso de incumplimiento está resuelto que el gobierno se reserva el derecho de revocar la exención, inclusive con carácter retroactivo, como ya existe precedente en el reconocido caso de la Corporación Triple S. Por tanto, la CSFL exenta es una persona jurídica privada y autónoma desde el punto de vista administrativo pero simultáneamente, diríamos que *semi-pública* en cuanto a la función social y al deber fiduciario que libre y voluntariamente adopta³.

Ello implica una sujeción al escrutinio público similar al de las instituciones gubernamentales incluyendo, como ya ha sido resuelto en los tribunales, el ser objeto de

³ Así se reconoce en la Ley Núm. 258 del 29 de diciembre de 1995 cuando define como semi-pública cualquier corporación organizada de acuerdo a las leyes del ELA y que se dedique en forma sustancial o total a realizar una actividad o función pública desde su perspectiva de entidad privada.

auditorías por parte de la Oficina del Contralor de Puerto Rico⁴ (2005). Cabe recalcar, que esto contrasta grandemente con la corporación tradicional con fines de lucro aunque, como se ha resaltado, comparten al presente el mismo estatuto.

Los requisitos reglamentarios que abonan a la transparencia, la rendición de cuentas y la fuerte vocación pública de la CSFL exenta incluyen:

- El incorporar cláusulas en el Certificado de Incorporación y el Reglamento Corporativo a los efectos de demostrar que sirve al interés público, prohíbe el conflicto de interés, y que no está organizada u operada para el beneficio de intereses privados sino para la promoción del bienestar de la comunidad.
- El rendir planillas informativas anuales como organizaciones exentas con información certificada y relativamente detallada (mucho más que la provista en el Informe Anual al Departamento de Estado) sobre las finanzas y operaciones de la entidad.
- Consignar en su Certificado de Incorporación que de disolverse la organización sus activos serán distribuidos para uno o más fines exentos, al ELA, sus municipios, al Gobierno de los Estados Unidos o a otra organización con fines similares a los de la organización disuelta según el mejor juicio de un tribunal. Dicha disposición se denomina como la *cláusula irrevocable de no-distribución de activos* y representa otro rasgo distintivo de las CSFL que disfrutaban de la *exención caritativa*.
- La normativa federal requiere que todos los documentos radicados para solicitar la exención, salvo ciertas excepciones, y las planillas anuales requeridas para mantenerla

⁴ La Oficina del Contralor ha dispuesto que todas las personas, naturales o jurídicas, que administran propiedad y fondos públicos asumen una responsabilidad fiduciaria ante el pueblo de Puerto Rico.

vigente estén disponibles para inspección del público en general. Este concepto de *expediente público* debería estar explícito también en la normativa estatal.

¿Cómo promover más CSFL con controles democráticos?

Déficit de democracia en la gobernanza corporativa

Al aplicar los criterios expuestos anteriormente al contexto de la CSFL exenta, observamos que la normativa ya ha insertado en el proceso de incorporación y en la concesión y retención de la exención controles afines con los criterios de transparencia y rendición de cuentas y de sujeción al escrutinio público que igualan el estándar del ELA. Estos incluyen: la radicación de informes anuales algunos de los cuales son accesibles al público, la publicidad del certificado de incorporación y el expediente público que establece la normativa contributiva federal, entre otros.

Sin embargo, nos compete aceptar como razonables los planteamientos de aquellos autores que aluden a potenciales déficit de democracia o legitimidad cuando dichos planteamientos se refieren principalmente al hecho de que no se sujetan a un proceso de tipo electoral periódico para la selección y fiscalización de sus dirigentes por una asamblea de miembros. Aquellas CSFL exentas que consignen en sus documentos constitutivos su sujeción a una estructura organizacional para la toma de decisiones que incorpore el concepto de miembros o su equivalente pueden cumplir mejor con el estándar de nuestra democracia representativa y, por definición, serán más democráticas que las que opten por no hacerlo. Entonces, nos parece que en promover un escenario donde fuese práctica deseable sujetarse a una asamblea de miembros es donde estriba el reto más complejo y la principal oportunidad para promover una

mayor democratización de la CSFL exenta aunque como bien señala Brakman (2006) la gobernanza democrática no está exenta de controversias.

Retos y oportunidades para propiciar estructuras organizacionales democráticas

El principal reto tal vez estriba en que previamente la LGC de 1995 y de forma similar la LGC del 2009 parece hacer optativa y a discreción de los incorporadores la organización de la corporación con miembros o sus equivalentes. Coincidimos con Brakman (2006) en señalar que esta neutralidad promueve que cada vez menos CSFL opten por estructuras organizacionales con miembros. Esta disposición que denominamos como la *cláusula de membresía optativa* parece se estableció con el favor de todos los sectores involucrados en el proceso legislativo e inclusive los representantes de las propias organizaciones sin fines de lucro. Intentar revertir esta tradición legislativa que ha tomado décadas en plasmarse y tiene eco inclusive en la Unión Europea sería sin dudas una proposición de dudosa viabilidad. En segundo lugar, a pesar de que resulta lógico recabar a la autorregulación como alternativa, observamos que los principales códigos de conducta organizacional existentes, en forma similar a la normativa, se centran en promover controles afines con los criterios de transparencia y la rendición de cuentas pero no son asertivos en torno a promover la adopción voluntaria de una estructura organizacional democrática. En tercer lugar, a pesar de que convendría que las CSFL exhibieran controles democráticos en el desempeño de su gestión es todavía escasa la literatura que aborde de manera directa y concreta cómo puede implantarse dicha perspectiva en un sector con tanta diversidad.

Por otro lado, entendemos que simultáneamente a dichos retos se conjugan oportunidades para adelantar la agenda de promover una *ecología asociativa democrática* como lo denomina Warren (2001). En primer lugar observamos que tenemos en la figura jurídica de las Sociedades

Cooperativas un excelente marco de referencia del que pudiéramos nutrirnos para promover estructuras democráticas por la vía legislativa.⁵ Segundo, existen modelos exitosos de gobernanza democrática en el contexto de la CSFL exenta, como es el caso de Las Flores Metalarte, Inc. que pueden servir de ejemplo a los que quieran por la vía voluntaria adoptar estructuras de gobernanza democráticas (Meléndez y Medina, 1999; Bauen, 1995). Tercero, aunque en el pasado este tema ha estado ausente del debate público y el legislativo, cada vez con más frecuencia se comienza a reseñar a nivel internacional que la ausencia de asambleas de miembros o estructuras alternas resta legitimidad a la gestión de las CSFL o sus equivalentes.

Por último, observamos que el gobierno, aunque por un lado hace optativa la disposición de tener miembros, cuando se trata de otorgar fondos a entidades para fomentar la autogestión, la participación ciudadana o el desarrollo comunitario ha preferido seleccionar CSFL exentas con estructuras democráticas. Este es el caso de la Oficina de las Comunidades Especiales, la Oficina de Autogestión y Desarrollo Comunal del Municipio de Caguas y del Programa HOME del Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano Federal, por mencionar algunos ejemplos (Santana, Santiago & Rivera: 2007). Es lógico esperar que una postura en esta dirección adoptada de forma generalizada por el Estado tenga el potencial de representar un poderoso incentivo para una mayor democratización de las CSFL exentas y con toda probabilidad tenga eco en las fuentes de fondos privadas.

A nivel internacional observamos que las redes de la sociedad civil en Iberoamérica están invirtiendo esfuerzos cada vez más significativos para mejorar su rendición de cuentas, la transparencia de sus procesos y la percepción de la legitimidad de sus propósitos según descrito

⁵ Los principios cooperativos universales y la legislación que las regula en el ELA establecen criterios muy específicos para la administración democrática de las empresas cooperativas.

en la publicación titulada *Ver a Través: Poder, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil*. Dicho trabajo resume los hallazgos de un esfuerzo colectivo de investigación y reflexión con el objetivo de analizar la situación actual de la rendición de cuentas en diez países latinoamericanos y generar propuestas que tiendan a su perfeccionamiento. Por ejemplo, a juicio de la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales, “Al rendir cuentas a la sociedad, no alcanza con presentar una serie de informaciones financieras. Es preciso dar información calificada y diferenciada para cada público. Es preciso decir de dónde viene el dinero, adonde va, cuál es la naturaleza del trabajo, cómo se dan los procesos de trabajo dentro de la organización, si hay democracia y transparencia en las esferas internas de decisión” (Cruz y Pousadela, 2008) El estudio concluye con un capítulo dedicado a presentar un compendio de buenas prácticas entre las que se encuentran asambleas y otros mecanismos de consulta, participación y democracia interna y esfuerzos para el involucramiento de los beneficiarios en la toma de decisiones.

Conclusiones

La Corporación sin Fines de Lucro (CSFL) es la forma legal preferida entre los colectivos sociales que se asocian con el objetivo de recibir la sanción estatal a partir de un estatuto legal específico en miras de adelantar una causa o misión que pudiera catalogarse de interés social. Por ello en PR mayormente se está hablando de CSFL cuando se alude en un contexto amplio a la Sociedad Civil, Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Sin fines de Lucro, el Tercer Sector, o a las Empresas Sociales.

La incorporación sin fines de lucro y su manifiesta vocación pública hace posible la solicitud y concesión de la denominada *exención caritativa*. El trato fiscal preferente del que son objeto las CSFL que disfrutan de la *exención caritativa* es el elemento individual que más

contribuye a su financiación y continuidad de sus operaciones. Desde una perspectiva filosófica dicho trato preferente está fundamentado sustancialmente en la premisa generalizada de que las CSFL y sus equivalentes son aliados del gobierno e instrumentos efectivos para el fortalecimiento de la democracia. Al voluntariamente acceder y disfrutar del apoyo público que la exención implica, la CSFL exenta se convierte en una entidad cuasi-pública que debiera estar sujeta a controles similares a los de las instituciones públicas en una democracia representativa como la del ELA.

Algunos de dichos controles, particularmente los relacionados a la transparencia y rendición de cuentas, están ya contemplados en la reglamentación vigente y otros dependerán del contenido que voluntariamente consignen los fundadores de la CSFL en el Certificado de Incorporación y el Reglamento Corporativo. Por ende, la transparencia y la rendición de cuentas son inevitables para la CSFL exenta. Sin embargo, la adopción de estructuras democráticas para la selección y fiscalización de sus dirigentes es opcional de acuerdo al régimen normativo vigente y los estándares voluntarios propulsados por el propio sector. Paradójicamente, es esta práctica la que más se alinea al ideal de CSFL exentas plenamente democráticas y al discurso generalizado que atribuye a estas *empresas sociales* de ser escuelas de civismo y democracia.

La democratización de una mayor proporción de CSFL puede propulsarse mediante: modificaciones al ordenamiento vigente como las señaladas a lo largo de este trabajo; esfuerzos de educación para dar a conocer las leyes y reglamentos vigentes así como las buenas prácticas existentes; y promover la adopción de estándares voluntarios que promulguen una cultura corporativa de sujeción al escrutinio público y la administración democrática de la corporación.

Consideramos viable que una mayoría de los mecanismos para promover mayores controles democráticos que serían pertinentes se adopten de manera voluntaria incorporándolos

a estándares promovidos por entidades autorreguladoras o códigos de comportamiento del propio sector. Dicho enfoque coincide con la tendencia a nivel internacional que persigue precisar un equilibrio entre el valor intrínseco de la autonomía y la no interferencia gubernamental y la incuestionable lógica de que las CSFL exentas y sus equivalentes deben sujetarse a ciertos controles democráticos. El marco regulatorio no debe convertirse en un instrumento de control gubernamental y cada organización debe contar con el espacio para construir su expresión autogestionada de democracia corporativa.

Es recomendable llevar a cabo un estudio amplio de las CSFL exentas para de una manera más empírica, e incorporando la perspectiva del propio sector, establecer los ajustes requeridos a la normativa, definir la manera más efectiva en que se pueden llevar los esfuerzos de educación, identificar diversos modelos autóctonos de mejores prácticas que merezcan divulgarse y precisar con mayor detalle el alcance de la autorregulación.

Es también recomendable reactivar la Comisión Especial sobre el Tercer Sector en la Asamblea Legislativa para que esta, en conjunto con la Academia, lleve a cabo investigaciones como la sugerida en función de sus gestiones por promover legislación bien fundamentada y documentada. Una prioridad de dicha Comisión o su equivalente en la Asamblea Legislativa debe ser el establecer un estatuto aparte para las CSFL y promover que incorporando las siglas C.S.F.L. en su nombre estén puedan ser claramente diferenciables por el público añadiendo un elemento adicional de transparencia. Es evidente que las CSFL deberían tener un estatuto aparte que establezca un régimen claramente diferenciado de la corporación tradicional a tono con su fuerte vocación pública. Otro aspecto a atender es el alinear la legislación corporativa y la contributiva en sus respectivas alusiones a la figura de la Corporación sin Fines de Lucro exenta.

Referencias

- Austin, J., Gutiérrez, R., Ogliastri, E & Reficco, E. (Eds.). (2006). *Gestión efectiva de emprendimientos sociales: Lecciones extraídas de empresas y organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica*. Social Enterprise Knowledge Network. Washington, D.C. Accesado en http://www.udesa.edu.ar/files/ResponSocial/Gestion%20efectiva_FINAL.pdf
- Bauen, R. (1995). Las Flores Metalarte: Creating community jobs in Puerto Rico. *Dollars & Sense*, 10(202). Accesada de <http://www.american.coop/content/las-flores-metalarte-creating-community-jobs-puerto-rico>
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz: La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. España: Editorial Paidós.
- Brakman, D. (2006). Nonprofit takeovers: Regulating the market for mission control. *Brigham Young University Law Review*, 2006(5), 1181-1253.
- Camacho-Hernández, M. (2008). *La participación de organizaciones sin fines de lucro en la política pública de Puerto Rico*. (Disertación doctoral). Accesada de UMI Dissertation Abstracts. (ID 304397818)
- Colombo, J. & Hall, M. (1995). *The charitable tax exemption*. New York: Perseus Books.
- Comisión Especial sobre el Tercer Sector. (2004). *Informe final ordenado por la R. del S. 741: Política pública y legislación para el tercer sector en Puerto Rico*. Senado de Puerto Rico. San Juan: PR.
- Corporación para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico – COSSEC (2012). *Resumen estadístico de aspectos económicos y financieros*. San Juan, PR.
- Cruz, A. & Pousadela, I. (2008). *Ver a través: Poder, rendición de cuentas y sociedad civil*. Montevideo, Uruguay: Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Departamento de Hacienda de Puerto Rico. (2012). *Lista de exenciones otorgadas a organizaciones sin fines de lucro*. San Juan, PR. Accesada en: <http://www.hacienda.gobierno.pr/pdf/organizacionesnolucro/Lista%20Entidades%20Sin%20fines%20al%2030%20de%20noviembre%20de%202012.pdf>
- Díaz Olivo, C.E. (2000). Las organizaciones sin fines de lucro: Perfil del tercer sector en Puerto Rico. *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 69, 719-776.
- Edwards, M. (2000, July). Victims of their own success. *Guardian Weekly*, pp. 1 - 34.

Estudios Técnicos. (2007). *Las organizaciones sin fines de lucro en el 2007: Una fuerza económica. Tercer estudio sobre las organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico*. Concilio de Fundaciones de PR. San Juan, P.R.

Galera, G., & Borzaga, C. (2009). Social enterprise: An international overview of its conceptual evolution and legal implementation. *Social Enterprise Journal*, 5(3), 210-228.

Gracia, L. (2011). *El triángulo del fraude: El elemento de la oportunidad y la manipulación contable en la OSFL de Puerto Rico*. (Tesis doctoral). Universidad Católica de Ponce, Ponce, PR.

Guzmán Díaz, D.J. (2006). *Factores principales que estimulan la sostenibilidad financiera de las organizaciones sin fines de lucro*. (Tesis de maestría). Universidad de Puerto Rico, Mayagüez, PR.

Jáuregui, G. (2000). *La democracia planetaria*. España: Ediciones Novel.

Kwong, C. C., Thompson, P., & Cheung, C. W. M. (2012). The effectiveness of social business plan competitions in developing social awareness and participation. *Academy of Management Learning and Education*, 11(3), 324-348.

Lawrence, T., Phillips, N. & Tracey, P. (2012). From the guest editors: Educating social entrepreneurs and social innovators. *Academy of Management Learning & Education*, 11(3), 319-323.

Ley General de Corporaciones de Puerto Rico, 1995 Ley de Puerto Rico 144, 10 de agosto de 1995.

Ley General de Corporaciones de Puerto Rico, 2009 Ley de Puerto Rico 164, 16 de diciembre de 2009.

Ley para Disponer que todas las Agencias Gubernamentales Cuenten con una Persona Enlace para Grupos Comunitarios y Basados en la Fe, 2011 Ley de Puerto Rico 5, 17 de febrero de 2011.

Ley para adicionar un nuevo Capítulo XX a la Ley General de Corporaciones de 1995, 2004, Ley de Puerto Rico 452, 23 de septiembre de 2004.

Meléndez, E., & Medina, N. (1999). *Desarrollo económico comunitario: Casos exitosos en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Nueva Aurora.

Oficina del Contralor de Puerto Rico. (2005). *Organizaciones sin fines de lucro: Uso de la propiedad y los fondos públicos*. San Juan, P.R.

Pérez, E. (2006). Economía social en puerto Rico. *La economía social en Iberoamérica: un acercamiento a su realidad*, 2, 257-306.

Departamento de Estado de Puerto Rico. (2012) *Registro de Corporaciones Activas a Septiembre de 2012*, Base de datos no publicados disponible en los archivos del autor. Registro de Corporaciones. San Juan, P.R.

Rodelgo Bueno, J. (2004). *Empresariado social: Del estado benefactor a la sociedad de bienestar*. San Juan, Puerto Rico: Editorial Tal Cual.

Román, M. (2006). Caridad o lucro: ¿Cuán efectiva es la legislación que regula las organizaciones sin fines de lucro? *Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico*. 67(1), 1-9.

Salamon, L. (1997). *The international guide to nonprofit law*. Hooboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.

Salamon, L. (2010). Putting the civil society sector on the economic map of the world. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81(2), 167-210.

Salamon, L. (2012). *The state of nonprofit America*. (2 ed.). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Santana , L., Santiago , Z., & Rivera , A. (2007). *La gobernanza democrática en Caguas: Una nueva forma de gobernar*. Caguas, Puerto Rico: EMS Editores.

Servicio de Rentas Internas Federal, (2012). *Lista de corporaciones exentas*. Washington, D.C. Accesado en: <http://www.irs.gov/Charities-&-Non-Profits/Exempt-Organizations-Select-Check>.

Shelbourn, C. (1998). *International charitable giving: Laws and taxation*. New York, NY: Aspen Publisher.

Vega Torres, J.I. (2006, jul-sept). Exención contributiva sobre ingresos de las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico. *Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico*, 67(3), 121-185.

Vega Torres, J.I. (2007, abril). Sin fin de lucro personal. *Periódico Trazos*.

Vega Torres, J.I. (2008). *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, trato preferente y democratización*. (Tesis doctoral) Universidad del País Vasco, España.

Warren, E.M. (2001). *Democracy and association*. Princeton, NJ: Princeton University.

Wells, P. (2012). The non-profit sector and its challenges for governance. *Journal of Leadership, Accountability and Ethics*, 9(2), 83-93.