

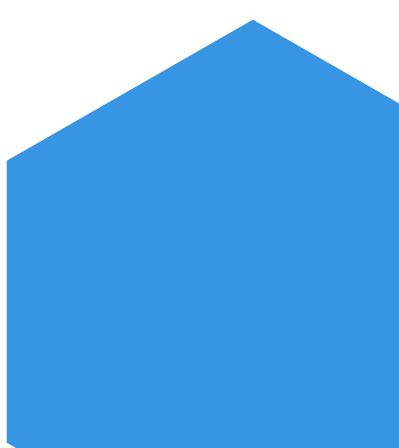


Diagnóstico de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Panamá

ELABORADO POR:



PARA:



CONTENIDO

Introducción	3
1. Marco conceptual de las Organizaciones Sin Fines de Lucro	6
1.1. Definición	6
1.2. Antecedentes regionales.....	14
1.3. Importancia de las Organizaciones sin Fines de Lucro	21
2. Las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Panamá	24
2.1. Antecedentes jurídicos.....	24
2.2. Regulaciones vigentes.....	28
2.3. Cuantificación y caracterización de las OSFL en el país	30
3. Dimensionamiento e impacto económico y financiero de las OSFL en Panamá.....	38
3.1. Ingresos y gastos.....	38
3.2. Recurso Humano	40
3.3. Valor agregado en la economía	49
4. Principales hallazgos y recomendaciones de política	54
4.1. Principales hallazgos	54
4.2. Recomendaciones de política.....	56
5. Referencias.....	58

Introducción

Las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) representan una forma de asociación bajo la cual una entidad tiene como objetivo central la prestación de un bien o servicio a la comunidad y no la generación de ganancias; las OSFL se enmarcan en las *organizaciones* de la *sociedad civil* o en el denominado *tercer sector de la economía*. Durante los últimos años, el papel que desempeñan estas organizaciones en la sociedad ha venido cobrando relevancia en un contexto caracterizado por el bajo e ineficiente nivel de gasto público, que no responde a la realidad social que enfrentan los países en vías de desarrollo, situación que se materializa en la insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas en una parte considerable de la población; mientras que el papel que desempeña el sector privado, tampoco logra corregir estos problemas de carácter estructural y que se presentan como obstáculos en el alcance del desarrollo económico.

Esta condición que la literatura que ha abordado el tema en profundidad identifica como *crisis de Estado generalizada* (Salamon L. , 1999) también se manifiesta en Panamá, en donde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) estima que el 21.4% de la población se encuentra bajo una condición de pobreza monetaria (MEF, 2019) y el 19% en pobreza multidimensional (MEF, 2018), mientras el país enfrenta una serie de problemas estructurales -que se desarrollan a lo largo del estudio-, que están relacionados con temas como la calidad de la educación, el acceso a servicios de salud, el deterioro de las instituciones del Estado, altos niveles de desigualdad, entre otros, que se erigen como una barrera que impide que todos sus habitantes tengan un nivel de vida digno.

Estas condiciones se generan en un contexto en el cual, por un lado, se suele cuestionar fuertemente la capacidad del Estado para superar estos problemas y por otro, existe un

descontento generalizado en una parte de la población que cuestiona las políticas económicas que han dejado a merced del mercado la corrección de las fallas estructurales de las sociedades (Salamon L. , 1999). En este sentido, “debido a su singular posición *fuera* del mercado y del Estado, a su tamaño generalmente menor, a sus relaciones con los ciudadanos, a su flexibilidad, a su capacidad de explotar la iniciativa privada en apoyo de fines públicos y a sus contribuciones recientemente redescubiertas a la construcción del capital social, las organizaciones que integran la sociedad civil han surgido como elementos estratégicamente importantes en la búsqueda de una vía intermedia, entre la mera confianza en el mercado y la mera confianza en el Estado, que ahora parece estar produciéndose de manera creciente” (Salamon, 1999. P.22), en otros términos, las OSFL intentan suplir o complementar el papel del Estado y del sector privado, para elevar el estándar de vida de sus beneficiarios.

Estimar el aporte económico que realizan estas organizaciones ha sido una tarea complicada y aún existen muchos países que no poseen los datos adecuados para alcanzar ese objetivo. El trabajo publicado por la Universidad Johns Hopkins dirigido por Lester M. Salamon (1999) ha sido uno de los intentos más importantes para determinar la contribución del sector en materia económica, cuyos resultados demuestran, entre otras cosas, que el sector no lucrativo es en todo el mundo una fuerza económica mucho más importante de lo que comúnmente se cree; que existen diferencias significativas tanto en el tamaño general como en la composición de dicho sector entre los distintos países y que su aporte al PIB de las economías que participaron puede ascender al 3.5% (Salamon L. , 1999). Una actualización del trabajo de Salamon elaborada con una muestra de países más reducida, pero con una metodología más precisa, estimó que la participación de las OSFL en el PIB es del 4.5% (Salamon, Sokolowski, Haddock, & Tice, 2012).

A pesar de la creciente importancia que empieza a cobrar el sector sin fines de lucro, en Panamá

no se ha realizado un esfuerzo por parte de las instituciones del Estado para intentar cuantificar los aportes que realizan en materia económica y tampoco hallamos en la literatura económica local investigaciones que aborden de forma histórica el desarrollo, las características y la contribución de estas organizaciones en el país.

En este aspecto, el presente trabajo busca llenar un vacío existente en la temática y tiene como objetivo describir el estatus actual de las OSFL en Panamá, dividiéndose en cuatro partes. En la primera, se realiza un repaso histórico del papel que han desempeñado estas organizaciones en la región y las condiciones que han contribuido a su proliferación. En la segunda sección, se presentan los antecedentes legales y el cuerpo normativo vigente que las regula en el país. En la tercera sección, exponemos el número de OSFL que opera en Panamá, así como sus principales características, entre las cuales se encuentran la mano de obra empleada, el nivel de ingresos y gastos que han registrado y una aproximación del aporte al Producto Interno Bruto que realizan. Finalmente, formulamos un conjunto de conclusiones y recomendaciones de acuerdo con los resultados obtenidos en el proceso de investigación.

Cabe destacar que la profundidad de este documento se vio limitada debido a la poca información disponible en las fuentes oficiales y a la escasa literatura que ha estudiado a estas organizaciones a nivel local.

1. Marco conceptual de las Organizaciones Sin Fines de Lucro

1.1. Definición

Las Organizaciones sin Fines de Lucro representan una forma de organización de la sociedad civil en torno al cumplimiento de objetivos previamente establecidos, que se materializan en la prestación de bienes o servicios a una población determinada, sin la motivación de generar ganancias entre sus participantes. En la literatura académica, las OSFL han sido definidas de diversas maneras, no obstante, generalmente se concuerda en la *función social* que desempeña y se resalta que el objetivo principal de sus operaciones no se basa en la generación de beneficios económicos. De acuerdo con Salamon (1999), las OSFL son enmarcadas dentro de diferentes clasificaciones, entre ellas: sector no lucrativo, sector del voluntariado, sociedad civil, tercer sector (Salamon L. , 1999). A pesar de la variedad de definiciones, los autores señalan que dichas organizaciones comparten un conjunto de rasgos comunes:

- Poseen una estructura organizacional.
- Son privadas, es decir, están separadas del sector público.
- No reparten beneficios a sus gestores o titulares.
- Son autónomas en sus decisiones.
- Tienen una participación voluntaria, tanto en términos de dinero como de tiempo.

Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a las OSFL en el Sistema de Cuentas Nacionales¹² (SCN) como entidades jurídicas o sociales creadas con el propósito de producir bienes y servicios, cuyos estatutos no les permiten ser fuente de ingresos, beneficios u otra ganancia financiera para las unidades que las establecen, controlan o financian. Si bien en

¹ El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) es el conjunto normalizado y aceptado internacionalmente de recomendaciones relativas a la elaboración de mediciones de la actividad económica de acuerdo con convenciones contables estrictas, basadas en principios económicos. El SCN es una herramienta fundamental para el análisis económico y la formulación de políticas públicas; en él, se define el cálculo de variables macroeconómicas como el Producto Interno Bruto (Naciones Unidas, 2008, P.1).

el marco de las actividades productivas que generen pueden tener excedentes monetarios, estos no pueden ser distribuidos a otras unidades institucionales (personas, empresas o instituciones del Estado) y, por lo general, deben ser reinvertidos en la organización o reservarse para el siguiente periodo fiscal (Naciones Unidas, 2008).

La normativa vigente en Panamá define a las OSFL como:

“aquellas entidades de carácter privado, no partidista, que conforme a su naturaleza no reciben beneficios patrimoniales personales, por lo que sus ingresos no pueden ser distribuidos entre sus fundadores, miembros y/o directores, sin que ello le establezca una limitación a su capacidad de contratar a estos u otro personal, en labores específicas o de prestación de servicios” (Gaceta Oficial, 2017, P.4).

Según el Manual sobre las Instituciones sin Fines de Lucro de la ONU (Naciones Unidas, 2008), a pesar de la heterogeneidad que puede existir entre las diferentes OSFL, estas comparten un conjunto de características que se resume a continuación:

- Las OSFL son entidades jurídicas e independientes de los agentes económicos que las crean, financian o gestionan, por lo que no están sometidas a otras entidades, garantizando su autonomía. Los objetivos de la organización suelen plasmarse en sus estatutos o cuando esta se constituye legalmente. En algunos países, especialmente en aquellos en vías de desarrollo, existen OSFL *informales*, que son instituciones reconocidas por la sociedad, pero que no cuentan con un estatuto jurídico formal.
- La dirección de las OSFL suele ser desempeñada por un grupo de directivos elegidos por los integrantes de la organización y son los responsables del nombramiento de los gerentes o personal encargado remunerado. Muchas OSFL funcionan de forma democrática, es decir, sus miembros tienen los mismos derechos en la toma de

decisiones que afecten las operaciones de la organización.

- Quienes financian u operan la OSFL no devengan dividendos, ni se apropian de los excedentes que pueda generar la actividad que desarrolle; estos son retenidos por la OSFL.
- Generalmente las OSFL tienen un trato impositivo *preferencial*, siendo objeto de exenciones tributarias en consonancia con la labor social que desempeñan.
- Las operaciones de estas organizaciones están estrechamente vinculadas con la participación de voluntarios.

El SCN clasifica a las OSFL de diversas maneras. Una de ellas consiste en agruparlas de acuerdo con el tipo de producción que realizan (Figura 1), las cuales se enmarcan entre producción de mercado y no mercado.

De acuerdo con el SCN (2008) las OSFL se consideran “*de mercado*” cuando:

- Definen el precio del bien o servicio que ofertan sobre la base de sus costos de producción, y este es lo suficientemente alto como para tener una incidencia en la demanda de sus bienes o servicios.
- Sus actividades les permiten tener un excedente (no distribuible) y su figura jurídica posibilita la recepción de donaciones provenientes del sector privado, público o de la sociedad, lo que les permite adquirir activos que generan rentas adicionales a las de su actividad original.

Las OSFL de mercado no deben ser entendidas como organizaciones benéficas; generalmente, su objetivo real consiste en prestar servicios de alta calidad, en donde las donaciones que

perciben posibilitan el cobro de tarifas menores³ (Naciones Unidas, 2008).

En algunos casos, las OSFL de mercado realizan sus actividades en función de otros productores de mercado; es decir, son organizaciones al servicio de otras empresas o asociaciones, que se establecen para promover sus objetivos. En la literatura económica, esta clase de instituciones recibe el nombre de *OSFL de mercado que sirven a las empresas* (Naciones Unidas, 2008), y se caracteriza principalmente por:

- Estar integrada por las Cámaras de Comercio, organizaciones empresariales, centros de investigación, etc. que se dedican a realizar actividades que son de interés para el grupo que las financia.
- Su financiamiento suele provenir de cuotas abonadas por el grupo empresarial en cuestión. Dado que estas cuotas representan una contraprestación por los servicios que brindan, no son consideradas *donaciones*, y esto conlleva a que sean consideradas productoras de mercado.

Por otro lado, existen *OSFL dedicadas a la producción de no mercado*⁴, cuya clasificación hace referencia a aquellas organizaciones que ofertan la mayor parte de su producción a precios que no son significativos o de forma gratuita. A nivel general, esta clase de organización es la más común (Naciones Unidas, 2008). Este tipo de OSFL se caracteriza principalmente por:

- Su limitación para generar ingresos a partir de sus operaciones.
- Y su relación de dependencia respecto a recursos ajenos a los ingresos de sus

³ Un ejemplo de esta organización podría encontrarse en veterinarias que prestan sus servicios a precios competitivos, que les permiten cubrir sus costos de operación y que adicionalmente obtienen ingresos a través de donaciones; en el caso de OSFL panameñas algunos ejemplos de estar organizaciones podrían ser: SPAY PANAMA, APLAFA o PROBISIDA.

⁴ En la literatura económica, también es posible que esta clasificación sea denotada como "OSFL no de mercado".

operaciones para poder garantizar su funcionamiento. Entre los recursos externos que obtienen, se encuentran las donaciones, cuotas y subvenciones.

Las OSFL de no mercado se subdividen en *OSFL que sirven a los hogares* (OSFLH⁵) y *OSFL controladas por el gobierno*.

El sistema de cuentas nacionales define el control de una OSFL como “*la capacidad para determinar su política general o su programa*” (Naciones Unidas, 2008. P.86). Para determinar que una OSFL es controlada por el Gobierno, se evalúan algunas características, como su derecho a nombrar miembros en la junta directiva; el grado de incidencia en el reglamento interno, lo que permite determinar algunos aspectos centrales en los programas de la OSFL; si su financiamiento proviene principalmente de fondos públicos y está ceñida a sus decisiones, entre otros. Un indicador individual podría ser suficiente para establecer control en algunos casos, pero en otros, la indicación de control puede derivarse de la existencia simultánea de un número de indicadores separados (Naciones Unidas, 2008). Cabe destacar que, a pesar de que estas organizaciones son controladas por el gobierno, institucionalmente, están separadas de él, es decir, no hacen parte de la estructura del sector público⁶.

Las OSFL que sirven a los hogares⁷ (OSFLH) suministran bienes y servicios a bajo costo o de forma gratuita a la población y no están controladas por el gobierno. Según la ONU, en esta categoría se incluyen las asociaciones profesionales, los partidos políticos⁸, las iglesias o asociaciones

⁵ Estas organizaciones también son definidas como *ISFLH*.

⁶ En Panamá no existen este tipo de OSFL controladas por el gobierno.

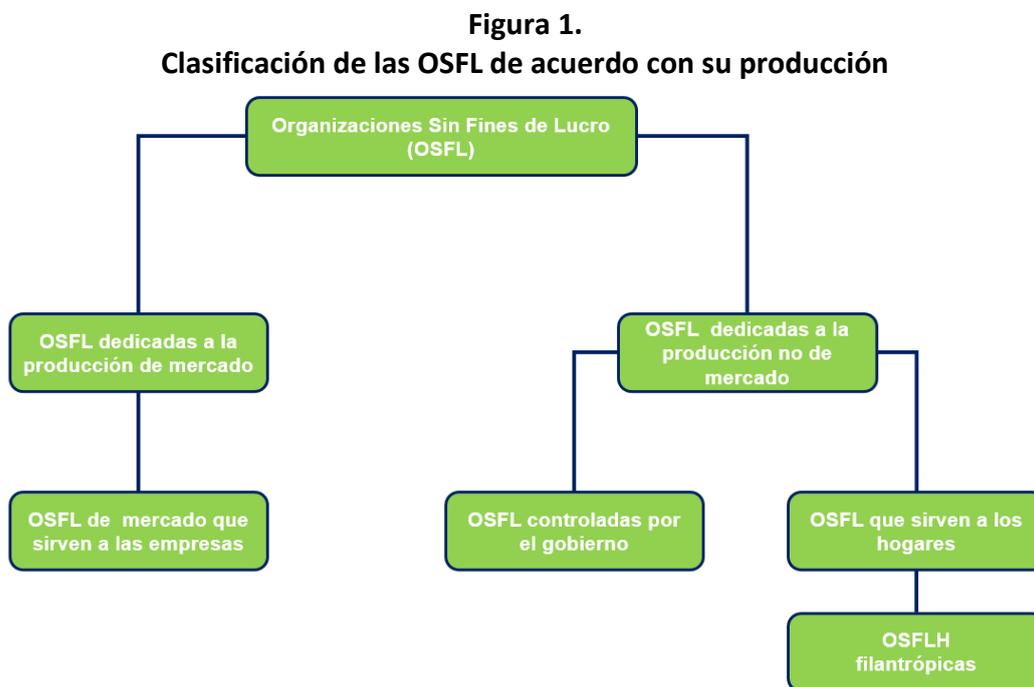
⁷ En el SCN el término “hogares” hace referencia a la población general.

⁸ Siempre y cuando el país no se encuentre bajo en régimen de partido único, caso en el cual se trataría a la entidad como una OSFL controlada por el Gobierno.

religiosas y los clubes sociales, culturales, recreativos y deportivos⁹.

Otro tipo de OSFLH está compuesto por organizaciones de carácter filantrópico, para cumplir misiones caritativas, humanitarias o de ayuda y no para servir a los intereses de los miembros de la asociación que controla la entidad, suministrando bienes y servicios a hogares en condiciones de vulnerabilidad. Sus recursos provienen de donaciones en dinero y en especie de todos los agentes económicos residentes o no residentes en la economía en la cual se desarrollan las operaciones.

Se distingue un tercer grupo de OSFLH constituido por aquellas que suministran servicios colectivos, como institutos de investigación científica cuyas investigaciones son de acceso público, grupos ambientales, etc. La ONU señala que el último grupo mencionado es el menos abundante dentro del espectro de las OSFL (Naciones Unidas, 2008).



Fuente: elaboración de Indesa con base en información del Sistema de Cuentas Nacionales (2008).

⁹ Está claro que muchas de las instituciones mencionadas podrían recibir algún tipo de financiamiento público, sin embargo, si el gobierno no desempeña un papel central en la toma de decisiones, no se considera una OSFL controlada por el Gobierno.

En el apartado anterior señalamos las características generales de las OSFL y su distinción de acuerdo con los planteamientos del SCN. En síntesis, para que en la contabilidad nacional una institución sea tenida en cuenta dentro del sector *Sin Fines de Lucro*, la organización debe existir como institución identificable, en términos jurídicos, deben estar institucionalmente separadas del gobierno¹⁰, no distribuir ganancias, tener un grado considerable de autonomía y generalmente, participación voluntaria (Naciones Unidas, 2008).

En el sector *Sin Fines de Lucro* se encuentran diversas entidades con objetivos diferentes, más allá de las características que puedan compartir por su naturaleza de OSFL. A continuación, se presentan algunos ejemplos de las entidades que, según el SCN (2008), integran este sector:

- Proveedores de servicios sin fines de lucro, como hospitales, instituciones educativas, guarderías, proveedores de servicios sociales y organizaciones de protección del medio ambiente;
- Organizaciones no gubernamentales que promueven el desarrollo económico o la reducción de la pobreza;
- Organizaciones artísticas y culturales, que incluyen museos, centros de representaciones artísticas, orquestas, conjuntos y sociedades históricas o literarias;
- Clubes deportivos dedicados a los deportes de aficionados, el entrenamiento, la capacitación física y las competiciones;
- Organizaciones de promoción, que abogan por los derechos civiles y de otra índole o promueven los intereses sociales y políticos generales o de sectores particulares;
- Fundaciones, es decir, entidades que disponen de un patrimonio o una dotación y que, utilizando los ingresos generados por esos bienes, efectúan donaciones a otras

¹⁰ Es decir, no hace parte de la estructura del Sector Público.

organizaciones o llevan a cabo sus propios proyectos y programas;

- Asociaciones comunitarias o de base que se fundan en sus miembros y prestan servicios a los miembros de determinado vecindario, comunidad o aldea o realizan actividades de promoción a favor de ellos;
- Partidos políticos, que apoyan la elección de determinados candidatos para puestos políticos¹¹;
- Clubes sociales, incluidos los de turismo y de campo, que prestan servicios y oportunidades de recreación a sus asociados y a comunidades;
- Sindicatos y asociaciones empresariales y profesionales, que promueven y salvaguardan los intereses de los trabajadores, las empresas o los profesionales;
- Congregaciones religiosas, como las parroquias, sinagogas, mezquitas, templos y santuarios, que promueven creencias religiosas y celebran servicios y ritos religiosos.
- Cooperativas y asociaciones mutuales, siempre que estas no distribuyan utilidades entre sus miembros.

¹¹ En el marco regulatorio de las OSFL en Panamá los partidos políticos no son considerados como organizaciones sin fines de lucro.

1.2. Antecedentes regionales

En términos generales, la aparición de las Organizaciones Sin Fines de Lucro no es un fenómeno reciente, en cuanto estas representan una forma de asociación de personas que persiguen el alcance de un objetivo común. En este sentido, el estudio de Cáceres (2014) señala que hay precedentes mundiales de la conformación de este tipo de asociaciones durante los siglos XVII y XVIII, cuando se estableció la organización The Society for the Abolition of Slave Trade (1787) o la Cruz Roja Internacional en 1863. Un precedente regional se encuentra en Perú, con la organización Pro-indígenas, fundada a inicios del siglo XX.

Formalmente, el derecho a la asociación fue reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 20: “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas” (Organización de Naciones Unidas, 1948). No obstante, fue durante la década de 1960, en medio de la inminente militarización de los regímenes democráticos en América Latina, que la asociación civil cobró relevancia e inició la proliferación de diferentes organizaciones que promovían la defensa de los derechos humanos (Cáceres, 2014).

Conforme avanzó el siglo XX, las convulsiones políticas que enfrentaba el mundo en medio de la guerra fría instauraron diversos paradigmas para hacer frente a los problemas que aquejaban a la región y que, con el paso del tiempo, se agravaban: pobreza, desnutrición, inseguridad, violación de D.D.H.H, etc. De esta manera, se generó una coyuntura que no era atendida por el Estado -bien fuera por sus limitaciones económicas o por el deterioro de las Instituciones públicas-, ni por la empresa privada, esbozando el contexto en el cual comenzarían a desarrollarse diversas organizaciones de la sociedad civil para suplir este papel. En esta primera etapa, las OSFL que se fueron conformando poseían un carácter asistencialista y filantrópico, por un lado, y por otro, existían OSFL que fungían un papel crítico e impulsaban la formación popular promoviendo cambios estructurales en el sistema.

Paulatinamente, actores de diferentes sectores de la sociedad civil continuaron estimulando la creación de OSFL, consolidándose a través de organizaciones religiosas, educativas, centros de investigación, organizaciones sociales y políticas, entre otras. Generalmente estas organizaciones estuvieron vinculadas a agencias de países desarrollados, que les proveían recursos e insumos, y con las cuales compartían una visión de la realidad latinoamericana, en la que enmarcaban sus acciones para promover el desarrollo (Cáceres, 2014).

En las décadas de 1970 y 1980, ante la radicalización de las dictaduras y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, así como la crisis de la deuda externa latinoamericana, que culminaría en el periodo conocido en la literatura económica como “*la década perdida*”, el accionar de las OSFL cobraría mayor preponderancia tanto en la defensa de los derechos humanos, como en la provisión de ayuda humanitaria.

Durante la década de 1990, a pesar del viraje *democrático* de un conjunto de países que se mantenían bajo regímenes totalitarios y la caída del muro de Berlín, el planeta continuaba enfrentando grandes retos en materia económica y social. En este contexto, durante el Foro Económico Mundial de 1999, Kofi Annan, exsecretario general de la ONU, planteó ante los asistentes la necesidad de constituir un *Pacto Global*¹², que aglutinara los esfuerzos privados para *aportar una faceta humana al mercado global* y enfrentar de manera conjunta los retos existentes. El pacto global se materializó bajo diez principios que en síntesis buscaban: el bien común, la sostenibilidad y la responsabilidad.

La propuesta, que en la práctica involucraba a diferentes actores para abordar estos desafíos, fortaleció la participación del tercer sector en la sociedad y propició un mayor interés en el tratamiento de los problemas sociales, dada la repercusión que tenía sobre la vida de las

¹² Consultado en: <https://www.un.org/press/en/1999/19990201.sgsm6881.html>

personas y que, además, ponía en juego la estabilidad de las instituciones.

Después de los shocks económicos que experimentó el continente durante el siglo XX e inicios del XXI, en años recientes hubo un período de crecimiento económico -que se observó con más fuerza en países como Panamá- que, si bien superó las expectativas, no reflejó el mismo dinamismo en la reducción de la pobreza o en el bajo nivel de satisfacción de las necesidades básicas de una parte importante de la población, y contribuyó poco para corregir la prevalencia de la insuficiencia del gasto público, que continúa siendo limitado para garantizar un nivel de vida digno a todos los miembros de la sociedad.

Bajo estas circunstancias, las OSFL afianzaron su posición a través de diferentes programas impulsados por Organismos Multilaterales como el Banco Mundial y el PNUD, posteriores al Pacto Global, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en los que se busca alcanzar el desarrollo a través del cumplimiento de un conjunto de metas, entre las que se encuentra la reducción de la pobreza, el recorte en las brechas de género, la lucha contra el cambio climático, entre otras. La participación de las OSFL en la consecución de estos objetivos es fundamental, ya que estas operan en todas las metas que se abordan y en el objetivo 17 se pone de manifiesto la necesidad de fomentar las alianzas con este tipo de organizaciones, aprovechando la experiencia que poseen en los diferentes campos.

A nivel local, durante el período 2006-2017 Panamá tuvo un crecimiento económico promedio anual de 7.6%, una tasa considerablemente superior al 1.8% de los países pertenecientes a la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y al 2.9% de Latinoamérica (BID, 2020); además, presentó excelentes indicadores macroeconómicos, en donde se destacaron sus bajas tasas de inflación, el flujo continuo de inversión extranjera directa, y una condición de pleno empleo, que, de acuerdo con los estándares internacionales, llevaron al país a percibir el

mayor ingreso per cápita en términos de poder adquisitivo de América Latina y entrar al selecto grupo de países considerados *de altos ingresos* (BID, 2020). Sin embargo, en Panamá persisten problemas estructurales que han impedido que el crecimiento económico beneficie a toda la población y se materialice el desarrollo.

Estas condiciones han estimulado la proliferación y el accionar de las OSFL, ya que como se plasma en este documento, los datos señalan una estrecha relación entre las fallas que enfrenta el país y el tipo de trabajo que desarrollan estas organizaciones.

Los problemas estructurales de Panamá se han manifestado en diferentes aspectos, entre ellos, un alto nivel de desigualdad en la distribución del ingreso que, según los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹³, posiciona al país como el tercero más desigual de la región -con un coeficiente de Gini de 0.49- y uno de los más desiguales del planeta. En el mismo sentido, el BID (2019) señala a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Mundial, que la desigualdad en el país no solo es de las más altas en la región, sino que, pese al mejor desempeño económico de los últimos años, ha descendido menos: 4,5 puntos en América Latina desde el año 2007, frente a 2,4 en Panamá (BID, 2019. P. 11).

La desigualdad en el contexto nacional también tiene un fuerte componente territorial: de acuerdo con los datos del INEC (2019), el 92.1% de la producción nacional se concentra en las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Colón y Chiriquí, lo que limita la capacidad de generar riqueza y de insertarse en el mercado laboral en las otras entidades territoriales.

Estas grandes dicotomías también se reflejan en los indicadores de pobreza, ya que el 21.4% de la población nacional se considera pobre en términos monetarios (MEF, 2019), pero las cifras son más alarmantes vistas de forma aislada, por ejemplo, el 41.4% de la población rural se

¹³ CEPALSTAT. Consulta en:

<https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3289&idioma=e>

enfrenta a este flagelo, frente al 11.0% de las áreas urbanas; el panorama se torna más complicado al analizar a los habitantes de las comarcas indígenas, ya que el 82% se encuentra en una condición de pobreza general y el 62% en pobreza extrema (BID, 2019).

La pobreza que experimenta una parte considerable de la población panameña también se observa a través de la medición multidimensional¹⁴ estimada por el MEF (2018), quienes señalan que el 19% de la población tiene carencias en 5 o más indicadores¹⁵. Los principales indicadores en los cuales la población tiene mayores carencias son: logro educativo¹⁶ (15.4%), precariedad del empleo¹⁷ (14.9%), manejo inadecuado de la basura¹⁸ (13.9%), acceso a internet (9.8%), carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada¹⁹ (8.8%), precariedad de la vivienda²⁰ (8.5%) y acceso a salud²¹ (8.0%). Como se observa a continuación, la mayor parte de estos indicadores se relaciona con los problemas estructurales del país.

El sistema educativo es uno de los puntos centrales de discusión nacional debido al deterioro

¹⁴ El índice de pobreza multidimensional estima las carencias que pueden enfrentar los habitantes, sintetizándolas en 17 indicadores y 5 áreas a saber: educación, salud, trabajo, ambiente, entorno y saneamiento, y vivienda, servicios básicos y acceso de internet.

¹⁵ Para profundizar en la temática, véase el informe: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/poverty/indice-de-pobreza-multidimensional-de-panama--ano-2017.html>

¹⁶ Al menos una persona que: de 18 a 30 años no posea educación pre-media completa (9 años); de 31 a 59 años de edad que no cuente con educación primaria completa (6 años); de 60 años o más analfabeta.

¹⁷ Si una persona ocupada, mayor de 18 años se encuentra en alguna de estas situaciones: Está empleada y no tiene contrato escrito o no paga seguridad social. Empleada doméstica sin seguro social. Trabajador por cuenta propia sin seguridad social a excepción de agricultores, gerentes, administradores y profesionales. Trabajador por cuenta propia en agricultura de subsistencia y no tiene un ingreso independiente.

¹⁸ Área urbana: si el manejo que se le da a la basura consiste en incinerarla, arrojarla a un terreno baldío, un río, quebrada, lago o mar o enterrar los desechos. Área rural: si el manejo que se le da a la basura consiste en incinerarla, arrojarla a un terreno baldío, río, quebrada, lago o al mar.

¹⁹ La principal fuente de agua para beber es: pozo brocal no protegido, o pozo superficial o carro cisterna o río, quebrada, lago, estanques, arroyo, agua de lluvia u otra fuente. Si la vivienda, aunque tenga acueducto del IDAAN, no recibe el servicio los siete días de la semana menos de 12 horas al día.

²⁰ Área urbana: vivienda sin paredes o con paredes de madera, quincha adobe, metal, palma paja o penca caña, bambú, palos, cartón, otros materiales. Viviendas cuyo techo es de madera, palma, paja, pencas u otros materiales; viviendas con piso de madera, tierra u otros materiales. Área rural: vivienda sin paredes o con paredes de metal o cartón; viviendas cuyo techo es de madera u otros materiales; viviendas con pisos de tierra u otros materiales.

²¹ Si una persona que sufrió un quebranto de salud en los últimos seis meses sufrió alguna enfermedad, accidente o quebranto de salud, sin importar su gravedad, no consultó a un especialista por los siguientes motivos: el lugar de atención está lejos, falta de dinero para el transporte, el servicio es costoso, no hay medios de transporte, no hay médicos o enfermeras o el personal de salud no habla el mismo idioma.

de su calidad, ya que la nación se ha caracterizado por las bajas calificaciones obtenidas en pruebas internacionales como las PISA 2018, en donde Panamá obtuvo calificaciones por debajo del promedio regional y ocupó el lugar 71 sobre 77²² en la evaluación central de la prueba, que medía la capacidad de comprensión lectura de los estudiantes; según esta prueba, el 64.3% de los estudiantes panameños tiene un nivel de lectura inferior al recomendado por la OCDE para la resolución de problemas cotidianos, lo que sitúa a Panamá como el segundo país con los indicadores de comprensión de lectura más bajos de la región.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2019) el sistema educativo panameño no promueve que los niños y jóvenes completen los años de escolaridad requeridos, puesto que solo el 54.7% de los estudiantes completa la secundaria, una cifra baja si se compara con países de ingreso similar como Chile, en donde el 79.4% de los estudiantes finaliza sus estudios de secundaria. Las deficiencias del sistema educativo también repercuten de manera negativa en la estructura del mercado laboral e impacta el futuro de las personas, ya que el nivel educativo condiciona la capacidad de operación de las empresas y también determina los ingresos y la forma de vinculación al mercado de trabajo (BID, 2019); además, esta situación es una limitante para los niveles de productividad del país.

En este contexto de fallas del sistema educativo y todas sus repercusiones, las OSFL se presentan como agentes en capacidad de contrarrestar las debilidades señaladas y orientar tanto a las instituciones como a los estudiantes para alcanzar un mayor rendimiento académico; de acuerdo con la Encuesta a las OSFL desarrollada por Indesa (2020) para la Cámara Panameña de Desarrollo Social (CAPADESO), el 59% de las OSFL panameñas tienen un impacto en el ODS 4, que aborda la calidad de la educación, evidenciando los esfuerzos del tercer sector en esta coyuntura.

²² OCDE. Consulta en: <https://www.oecd.org/pisa/data/>

El sistema de salud también refleja serios desafíos, tanto en su bajo nivel de inversión con respecto al PIB de 4.8%²³ -cifra inferior a países como Costa Rica (5.6%) o Uruguay (6.5%)- como en indicadores de salud, entre los que cabe destacar la tasa de desnutrición²⁴ (10%) y la tasa de mortalidad infantil²⁵ (13.1 por cada 1,000 nacidos vivos). Los datos recabados por Indesa (2020) demuestran que el 62% de las OSFL de Panamá contribuyen al cumplimiento del ODS 3 relacionado con salud y bienestar, lo que pone de manifiesto el aporte que realizan estas organizaciones para mitigar este tipo de fallas existentes en el país.

Bajo el escenario existente, cobra aún mayor preponderancia el papel que pueden desempeñar las OSFL para atender los efectos de los problemas estructurales del país que condicionan el estándar de vida de un segmento importante de la población panameña. Los resultados de la Encuesta para Organizaciones sin Fines de Lucro de Panamá realizada por Indesa (2020) evidencia que el 65% de las OSFL decidieron iniciar sus operaciones para satisfacer una necesidad que no cubría el Estado y que, de acuerdo a los ODS en los cuales tienen incidencia, están vinculados con los problemas que han sido expuestos a lo largo de esta sección, como por ejemplo²⁶: educación de calidad (59%), reducción de las desigualdades (47%), fin de la pobreza (32%) y trabajo decente y crecimiento económico (22%).

Cabe destacar que en la literatura académica panameña analizada, no se encuentran registros históricos sobre el establecimiento de las OSFL, aunque consideramos que su aparición está en consonancia con las condiciones materiales descritas hasta el momento.

²³ Organización Mundial de la Salud. Consulta en: <https://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en>

²⁴ Banco Mundial. Consulta en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SN.ITK.DEFC.ZS?locations=PA>

²⁵ Banco Mundial. Consulta en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.IMRT.IN?locations=PA-UY>

²⁶ Entre paréntesis se muestra el porcentaje de OSFL que declararon impactar en el ODS correspondiente a través de sus operaciones. De acuerdo con la encuesta, una organización puede tener un impacto en varios ODS simultáneamente.

1.3. Importancia de las Organizaciones sin Fines de Lucro

En el contexto histórico y presente, la existencia de las OSFL y su funcionamiento ha sido fundamental para la promoción del desarrollo humano y todo lo que esto implica. El estudio *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*, publicado por la Universidad Johns Hopkins (1999) demuestra que *el sector no lucrativo es en todo el mundo una fuerza económica mucho más importante de lo que comúnmente se cree; que existen diferencias significativas tanto en el tamaño general como en la composición de dicho sector entre los distintos países; y que en años recientes el sector ha crecido considerablemente en la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos* (Salamon, 1999. P. 17).

De acuerdo con los datos recabados en el estudio mencionado, en los 22 países que hicieron parte de la investigación, estas organizaciones representaron una industria de 1.1 billones de dólares²⁷ y emplearon a 19 millones de trabajadores de tiempo completo, cifra que representó el 5% de del empleo no agrario de esos países, el 10% de todo el sector servicios y el 27% del empleo del sector público. Además, si se compara el nivel de empleo de este sector con respecto a las principales empresas de los países que hicieron parte del estudio, se encuentra una proporción de favorable para las OSFL de 6 a 1²⁸ (Salamon, 1999. P. 27).

Por otro lado, si el sector no lucrativo de los 22 países participantes se agregara y se considerara como una economía, las estimaciones indican que hubiera sido la octava potencia económica global, por delante de naciones como Brasil, Rusia, Canadá y España (Salamon, 1999. P. 27).

En una actualización del estudio de Salamon publicado en el 2013, se corroboró la importancia en materia económica de estas organizaciones a través de la implementación de cuentas

²⁷ Esta cifra hace referencia a los gastos registrados en el estudio.

²⁸ 19 millones de personas en el sector no lucrativo frente a 3.3 millones de las principales empresas.

satélite²⁹ del sector sin fines de lucro en un conjunto de países. En 15 economías analizadas³⁰, el aporte al PIB del sector sin fines de lucro medido de esa manera representó el 4.5% de todo el producto (Salamon, Sokolowski, Haddock, & Tice, 2012).

Además de la trascendencia que poseen estas organizaciones en términos económicos, a lo largo del documento presente, puede inferirse un amplio conjunto de aportes adicionales que realizan a la sociedad, no obstante, a continuación, sintetizamos su importancia:

- **Prestación de servicios básicos:** el punto más importante del funcionamiento de las OSFL radica en los servicios que prestan en las comunidades y/o población en donde operan. Estos servicios se materializan, por ejemplo, en programas de alimentación para prevenir o disminuir la desnutrición, atención a primera infancia, servicios médicos, promoción de la cultura y el deporte, protección del medio ambiente, defensa de los derechos humanos, etc. que tienen un impacto favorable en la calidad de vida de sus beneficiarios.
- **Operación en áreas de vulnerables y de difícil acceso:** aunque las OSFL operan también en áreas urbanas, estas tienden a establecerse en torno a las comunidades más vulnerables, en donde hay poca presencia del Estado, y que se caracterizan por no tener acceso a infraestructura y servicios básicos.
- **Promueven la participación ciudadana:** las OSFL involucran a la comunidad en la que operan en torno a un proyecto y objetivos comunes. Trabajan en grupos comunitarios, fortaleciendo las redes de comunicación y la promoción de iniciativas locales.
- **Operan con bajos costos:** la naturaleza altruista de las OSFL y el apoyo del voluntariado les permite reducir sus costos de operación y, dado que no persiguen objetivos financieros,

²⁹ Las cuentas satélites son una extensión del SCN que amplía la cantidad de información económica en determinadas áreas de interés socioeconómico de manera flexible y sin distorsionar el sistema central de cuentas nacionales.

³⁰ Los países son: Canadá, Israel, Mozambique, USA, Bélgica, Nueva Zelanda, Japón, Australia, Francia, Noruega, Brasil, Kirguistán, Portugal, Rep. Checa y Tailandia. Aclaramos que 10 de los 15 países utilizaron cuenta satélite.

pueden prestar servicios de manera eficiente con presupuestos reducidos. Además, el trabajo voluntario fomenta la solidaridad en los países; en el caso local, esta afirmación se verifica con los datos del *estudio de opinión pública sobre voluntariado en Panamá* (2017) realizado para la organización Voluntarios de Panamá, ya que el 48% de las personas encuestadas señaló como principal utilidad del voluntariado contribuir para ser un país más solidario. Por otro lado, se estimó que el 21% de la población panameña de 15 años o más se ha desempeñado como voluntaria en alguna organización, un porcentaje superior a la media global citada en el informe de la encuesta, que ascendió a 10% (Inteligencia de Mercado Emocional, 2017).

- Innovan y se adaptan a su entorno: el establecimiento de vínculos con la comunidad en la que operan les permite conocer desde una perspectiva cercana las necesidades de la población, adquiriendo una ventaja comparativa en el desarrollo de propuestas para su satisfacción. Esto también les permite innovar e implementar en estas comunidades tecnologías que pueden ser adaptadas las condiciones de vida del entorno en el que operan.

A partir de la importancia de las OSFL en el desarrollo humano, la ONU destacó su relevancia reconociendo su papel como *actores fundamentales* para la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) 2030^{31, 32}.

³¹ Los ODS establecen un conjunto de objetivos agrupados en 17 indicadores y 169 metas, que buscan poner fin a los principales problemas que experimentan las sociedades. Para más información al respecto véase: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

³² En el informe titulado *Las ONG ante los objetivos del desarrollo sostenible* (2019), el Pacto Mundial, instrumento de la ONU, elaboró un informe que contiene los pasos a seguir por parte de estas organizaciones para adaptarse al cumplimiento de los ODS.

2. Las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Panamá

2.1. Antecedentes jurídicos

Los antecedentes legales de las OSFL³³ pueden considerarse recientes, puesto que su legislación formal se creó con la promulgación del Decreto Ejecutivo 62 del 30 de marzo del 2017. Antes de la existencia de este decreto, las OSFL fueron reguladas por varios cuerpos normativos, plasmados en la Constitución Política de la República de Panamá, el Código Civil y diferentes leyes, resoluciones y decretos ejecutivos.

La Constitución Política de Panamá es el primer referente legal de las OSFL en cuanto estas son consideradas una forma de asociación. En el artículo 39 se establece que:

“Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial. La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña” (Const., 2004, art. 39).

Si bien el derecho a la asociación se contempla en la constitución, está fundamentado en la obtención de la personería jurídica. Según el Código Civil de Panamá en su artículo 64³⁴, son personas jurídicas:

1. *Las entidades políticas creadas por la Constitución o por la ley;*
2. *Las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas;*

³³ Para una mayor profundización en el ámbito legal de estas organizaciones véase el documento *Guía para las ONG*. Disponible en: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pa/pdf/guia-ONG-agosto2009.pdf>

³⁴ Disponible en: <https://docs.panama.justia.com/federales/codigos/codigo-civil.pdf>

3. *Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial;*
4. *Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo;*
5. *Las asociaciones de interés privado sin fines lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo; y*
6. *Las asociaciones civiles o comerciales a que la ley conceda personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados.*

En el título III del Código Civil se estableció que las personas jurídicas reconocidas bajo alguna de las clasificaciones del artículo 64 serían reguladas de acuerdo con lo estipulado en Leyes creadas con esa finalidad. Por este motivo, las Organizaciones sin Fines de Lucro no tenían un cuerpo normativo *exclusivo*, sino que su regulación se desarrolló a través de leyes, decretos ejecutivos y resoluciones. Estas normas surgen con más claridad en la década de 1990 y concluye con la creación del Decreto Ejecutivo 62 del 30 de marzo del 2017 que reglamenta las OSFL.

Entre las leyes más relevantes que regularon la actividad de las OSFL en Panamá antes de la entrada en vigor del Decreto Ejecutivo 62, se destaca la Ley 33 de 1983, que facultó al Ministerio de Gobierno para el reconocimiento de la personería jurídica de las OSFL. Por otro lado, el Decreto Ejecutivo 170 de 1993 estableció la exención del impuesto sobre la renta para las OSFL reconocidas como tal, un aspecto relevante en la operación de estas organizaciones. En 1995 se promulgó la Ley 25 que regulaba las fundaciones de interés privado -que incluyó a las organizaciones sin fines de lucro- exigiendo la existencia de un acta fundacional y un nivel de activos mínimos destinados específicamente a alcanzar sus objetivos previamente establecidos.

El 2 de junio de 2000 a través del Decreto Ejecutivo 160 se estableció que el Ministerio de Gobierno otorgaría el reconocimiento de Personería Jurídica a las iglesias, congregaciones,

comunidades o asociaciones y a las asociaciones que no estuvieran relacionadas con temas deportivos ni agropecuarios, además de establecer diversos requisitos para su solicitud. El Decreto Ejecutivo 3 de 2001, estableció que los miembros de la Junta Directiva de la OSFL debían ser panameños, exceptuando a los funcionarios de embajadas, personal diplomático, organismos de Estado y toda asociación legalmente inscrita en el extranjero que deseara inscribir una filial en la República de Panamá.

En el 2003, ante la proliferación de la lucha contra el terrorismo, se promulgó la Ley 50 que estableció la creación obligatoria de un registro de los fondos manejados por las OSFL para evitar el uso de estas instituciones en el blanqueo de capitales o el financiamiento al terrorismo.

El Decreto Ejecutivo 524 de 2005 instauró nuevos requisitos para la concesión de la personería jurídica y creó un registro de las OSFL registradas en el Ministerio de Gobierno. Un año después, por medio de la 627, se estableció que las fundaciones de interés privado formadas de conformidad con la Ley 25 de junio de 1995 también podían registrarse en el Ministerio de Gobierno siempre que estuvieran establecidas con fines estrictamente sociales y afiliadas a la Ciudad del Saber.

En el 2008, a través de las resoluciones 201-1183 y 201-2788 de 2008 de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, se estableció la obligación por parte de las OSFL de reportar las donaciones recibidas el año anterior ante esta institución y se establecieron requisitos para la inscripción de una Organización Sin Fines de Lucro ante la DGI con el objetivo de que el donante de estas organizaciones pudiera deducir dichos flujos de su declaración de renta, lo que incentiva las donaciones de personas jurídicas y naturales. En línea con la fiscalización de los ingresos de la OSFL, en el 2010 a través de la Ley 33 de junio de 2010, una enmienda al código tributario estableció la obligatoriedad de las OSFL de mantener un sitio web

actualizado con la información de todos sus donantes y mantener informada a la Dirección General de Ingresos de los cambios o de cualquier modificación sobre el acceso público a la información de los donantes.

El Decreto Ejecutivo 615 de 2012 permitió que *personalidades de relieve internacional en el ámbito empresarial, filantrópico, cultural, religioso, educativo, científico, artístico y deportivo, debidamente comprobado*, pudieran integrar la Junta Directiva de las asociaciones de interés privado sin fines de lucro, estableciendo que solamente una persona de la Junta Directiva fuera de nacionalidad panameña. En el 2012 también se creó la Unidad de Supervisión, Seguimiento y Evaluación adscrita a la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno, dirigida a fiscalizar el funcionamiento de las Asociaciones y fundaciones de interés privado sin fines de lucro a través del Resuelto No. 30-R-10.

La actividad de voluntariado fue abordada a través de la Ley 29 de 28 de octubre de 2014 cuyo objetivo es regular, promover y fomentar las actividades de voluntariado que desarrollen organizadamente las personas naturales o jurídicas, así como promover y desarrollar el voluntariado mediante la participación solidaria de los ciudadanos. Esta ley también creó el Consejo Nacional del Voluntariado como instancia nacional público-privada de participación ciudadana. Finalmente, debido a la relevancia que ha cobrado el debate de los recursos naturales y de la protección al medio ambiente ante la amenaza que representa el cambio climático, a través de la ley 8 de 2015 se creó el Ministerio de Ambiente, facultando a esta institución para la creación y regulación de Organizaciones Comunitarias Ambientales.

2.2. Regulaciones vigentes

En marzo del 2017, se publicó el decreto ejecutivo 62 del 30 de marzo de 2017, que regula las asociaciones y fundaciones de interés privado sin fines de lucro cuya personería jurídica es reconocida por el Ministerio de Gobierno (MINGOB); este decreto excluyó al MINGOB de la fiscalización de organizaciones como: sindicatos, cooperativas, asociaciones deportivas y agropecuarias y otras sujetas a regímenes de carácter especial, además de dictar otras disposiciones³⁵, convirtiéndose en el cuerpo normativo de las OSFL.

Este decreto definió a las OSFL, redujo los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica y eliminó el requisito de nacionalidad para la composición de las juntas directivas de estas organizaciones. A continuación, resumimos los principales aspectos de este cuerpo normativo.

En el artículo 4 se establecieron los siguientes requisitos para obtener la personería jurídica:

- *Acta de constitución de la entidad, conformación de la Junta Directiva y aprobación de su Estatuto, firmada por el presidente y el secretario.*
- *Lista de los miembros de la junta directiva, que podrá estar integrada por mínimo tres personas, naturales o jurídicas. Adjuntar copia de la cédula de cada una de las personas naturales y acta de Asamblea General, en caso de persona jurídica, en la que se aprueba su participación como miembro de la asociación de interés privado sin fines de lucro y certificación del Registro Público vigente.*
- *Dos copias de toda la documentación original.*

Mientras que el artículo 7 establece el contenido que deben tener los estatutos de las OSFL, entre los que se destacan:

³⁵ Este decreto derogó los Decretos Ejecutivos No. 524 de 31 de octubre de 2005, 627 de 26 de diciembre de 2006 y el 615 de 12 de julio; además, dejó sin efecto el Resuelto No 30-R-10 de 16 de febrero de 2012.

- *Nombre de la entidad: no puede ser idéntica o parecida a la de otra asociación ya registrada, ni se podrá anunciar de forma tal que induzca a una identificación errónea o confusión sobre su naturaleza y objetivos.*
- *Domicilio: debe comunicarse al Ministerio de Gobierno cualquier cambio posterior del mismo para efectos de las notificaciones que deban realizarse.*
- *Área geográfica donde desarrollará sus operaciones.*
- *Constitución del patrimonio y actividades que se desarrollarán para su consecución.*
- *Cuotas, modo de afiliarse, y pérdida de la calidad de miembro. Procedimiento para la reforma del Estatuto, el cual debe estar aprobado por el Ministerio de Gobierno, y posteriormente inscrito en el Registro Público para efectos de su validez jurídica.*
- *Forma de llevar los registros contables e indicación del modo de registrar los fondos que se generen, reciban y transfieran.*
- *Procedimiento de disolución y liquidación de la asociación indicando el destino de los bienes, una vez disuelta.*

Esta regulación también determinó que los fondos que reciban las OSFL provenientes de Gobiernos Extranjeros, Organismos Nacionales e Internacionales o de otras fuentes, canalizados a través de entidades estatales, serán considerados *públicos*, y, por ende, estarán sujetos a las acciones de seguimiento del Ministerio de Gobierno y fiscalización de la Contraloría General. Se ratificó al Departamento de Supervisión, Seguimiento y Evaluación de las OSFL, adscrito al Ministerio de Gobierno, como el ente regulatorio de estas organizaciones, que tiene la facultad de suspender la personería jurídica en casos específicos.

2.3. Cuantificación y caracterización de las OSFL en el país

Para cuantificar y caracterizar el número de OSFL registradas en el país que se encuentran vigentes, recurrimos principalmente a dos fuentes de información:

- Datos suministrados por la Dirección General de Ingresos (DGI).
- La base de datos publicada por el Ministerio de Gobierno a través de su departamento de asesoría legal, actualizada hasta el 2019.

En la DGI se registran todas las OSFL que soliciten un Número de Identificación Tributaria (NIT), independientemente de su naturaleza. Bajo los parámetros de esta entidad del gobierno, las OSFL se dividen entre *autorizadas* y *no autorizadas*, clasificación que está en función de la posibilidad de recibir donaciones que son deducibles del impuesto sobre la renta (ISR) de los donantes.

De acuerdo con la información solicitada a esta institución, al cierre del 2019 se encontraban registradas 4,060, de las cuales 1,219 o el 30% del total tenía autorización para deducir sus donaciones del ISR, mientras que 2,841 (70%) no contaban con esta autorización. El bajo porcentaje de *organizaciones autorizadas* podría representar una desventaja en términos de ingresos, ya que el hecho de no poder deducir las donaciones del ISR podría incidir en alguna medida en flujo de donaciones y consecuentemente, limitar sus operaciones.

Por otro lado, en el Ministerio de Gobierno se registran las OSFL que solicitan formalmente su personería jurídica³⁶. Según la base de datos del MINGOB, al cierre del 2019, había 2,366 OSFL registradas, de las cuales 2,357 se encontraban activas, 4 disueltas, 4 sin información y una suspendida. Según los registros históricos disponibles en esta entidad, la primera resolución que aprobó la constitución de 2 organizaciones sin fines de lucro en el país se presentó en 1910.

³⁶ Como se mencionó en el apartado 2.2, se excluye del registro ante el MINGOB a organizaciones como sindicatos, cooperativas, asociaciones deportivas, agropecuarias y otras sujetas a regímenes de carácter especial.

Analizar los datos de manera histórica nos permite tener una mejor perspectiva de lo acontecido en el sector sin fines de lucro durante el periodo 1910-2019.

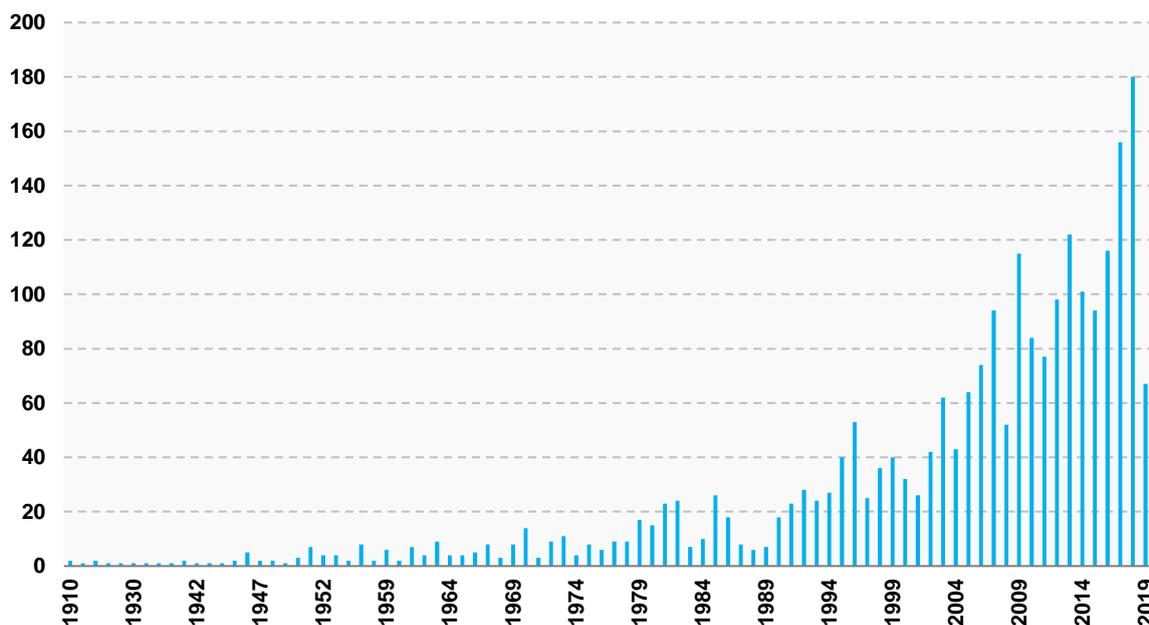
Como se observa en la gráfica 1, durante el siglo XX la cantidad de registros de OSFL se mantuvo relativamente constante hasta el inicio de la década de 1980. Durante el período 1910-1999, se registraron 666 OSFL –en otros términos, el 28% de las organizaciones vigentes en la actualidad fueron creadas en el siglo pasado–, no obstante, de estas 666 organizaciones, el 69% fueron constituidas entre las décadas del 80 y 90.

Existen diversas explicaciones para el incremento del registro observado en estas dos décadas, una de ellas puede estar vinculada con la paulatina consolidación de la estructura jurídica de las OSFL que inició en 1983 con la formalización del proceso para solicitar la personería jurídica ante el MINGOB, lo que pudo arrojar más claridad en materia legal e incentivar la conformación formal de estas organizaciones e inclusive, el registro de OSFL que ya estuvieran operando con anterioridad pero que no contaban con suficiente claridad legal para su inscripción. De hecho, en los tres años posteriores a 1983, se observó un nivel de registros que no se había presentado durante lo corrido del siglo.

Otra de las causas que pudo consolidar el dinamismo en la creación de OSFL durante la década del 90, pudo deberse a la crisis económica y política arrastrada desde mediados de los 80, que provocó un mayor deterioro en el funcionamiento de las instituciones públicas, y produjo el recrudecimiento de la situación social, materializado, por ejemplo, en aumentos en los niveles de desempleo, que se mantendrían sobre dos dígitos a lo largo de esta década; bajo ese contexto, pudo ser estimulado el accionar del sector sin fines de lucro, con el objetivo de mitigar los efectos de la coyuntura.

Gráfica 1.

Número de Organizaciones Sin Fines de Lucro registradas: 1910 - 2019



Fuente: elaboración de Indesa con datos del Ministerio de Gobierno.

En el periodo del siglo XXI, el dinamismo en la creación de OSFL fue mucho mayor al registrado durante todo el siglo XX, ya que, en 20 años, el número de OSFL creció 155% con respecto al período 1919-1999, lo que representa la creación de 1699 organizaciones; en otras palabras, el 70% de las organizaciones del sector sin fines de lucro vigentes fueron creadas entre el 2000 y 2019.

Además de las condiciones materiales del país que antecedieron el inicio del nuevo milenio, dos hechos pudieron tener una influencia significativa en el dinamismo de las OSFL observado durante las primeras dos décadas del siglo XXI: en 1999 se estableció el Pacto Global³⁷ y en el 2000 se firmaron los objetivos de desarrollo del Milenio; ambas iniciativas surgidas en el seno de la ONU incentivaron la participación de la sociedad civil en la solución de los problemas que afectaban en mayor medida a los países en vías de desarrollo.

Si analizamos los datos por décadas, observamos que el periodo de mayor nivel en la

³⁷ Véase el capítulo 1.2.

estructuración de OSFL se da entre el 2010 y 2019, con 1,095 organizaciones registradas (el 46% del total vigente). En este período observamos años de dinamismo inédito, como el quinquenio 2015-2019, en donde se destacó el desempeño en 2016, 2017 y 2018, con 116, 156 y 180 organizaciones registradas respectivamente. En este punto, además de las repercusiones de la crisis económica del 2008-2009, también pudo haber incidido la firma de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que dieron continuidad e hicieron mayor énfasis en la necesidad de vincular a todas las organizaciones de la sociedad civil para erradicar los problemas que impiden a los países el alcance del desarrollo lo que incentivaría la creación de OSFL. Sumado a lo anterior, la promulgación del Decreto Ejecutivo 62 que se constituyó como el marco regulatorio de las OSFL también pudo tener un grado de incidencia en este dinamismo, ya que tener una base jurídica más sólida, facilitar su formalización.

Es llamativo que, en el período de mayor auge económico en la historia reciente del país, también se haya presentado un aumento sin precedentes en la constitución de OSFL. Esta situación, más allá de todas las explicaciones sugeridas, pone de manifiesto que, aunque el crecimiento económico puede ser fundamental para la transición hacia el desarrollo, no es suficiente dados los diversos desafíos que enfrenta el país. En ese sentido, el notable aumento de la presencia de estas organizaciones en la sociedad corrobora la importancia que han ido tomando a lo largo de los años y el potencial de su papel estratégico para mejorar las condiciones de vida de las personas.

Además de conocer el número de organizaciones, es importante determinar su naturaleza. El Ministerio de Gobierno clasifica a las OSFL en 10 sectores reflejados en el cuadro 1³⁸. Según los

³⁸ En la base de datos del Ministerio de Gobierno no se detallan las clasificaciones existentes ni se aportan las características de estas para complementar el análisis.

datos oficiales, las OSFL de Panamá están concentradas en los sectores social, religioso y educativo (gráfica 2).

Cuadro 1.

Clasificación de las OSFL según el Ministerio de Gobierno de Panamá

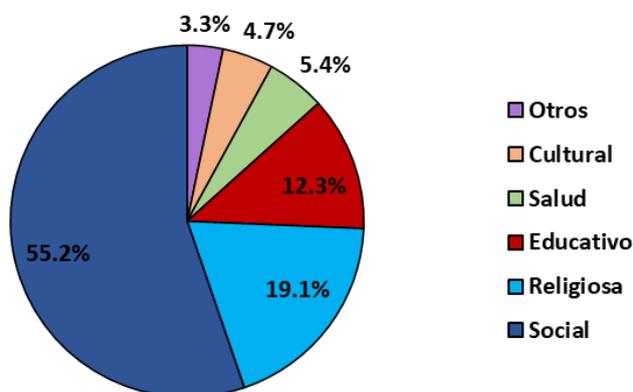
Sector	
Social	Ambiental
Educativo	Empresarial
Religioso	Benéfica
Cultural	Comunitaria
Salud	Deportiva

Fuente: elaboración de Indesa con datos del Ministerio de Gobierno.

De las 2,357 OSFL vigentes, se observa que 1,302 (55% del total), revisten un carácter *social*. Es decir, 6 de cada 10 OSFL se agrupan bajo esa clasificación. Las organizaciones clasificadas como *religiosas* representan el 19% de las OSFL vigentes, con un total de 450 organizaciones operando en el país.

Gráfica 2.

Organizaciones sin Fines de Lucro vigentes en Panamá según su clasificación



Fuente: elaboración de Indesa con datos del Ministerio de Gobierno.

Por otro lado, las OSFL relacionadas con la educación, alcanzan la cifra de 291 organizaciones vigentes (12.3% del total). Con una menor proporción se encuentran las organizaciones de salud (5.4%), cultura (4.7%) y otros rubros (3.3%), entre los cuales se encuentran las organizaciones empresariales (1.3%), benéficas (0.7%) y ambientales (0.8%).

La distribución de las organizaciones es llamativa, principalmente en lo referente a las OSFL de carácter religioso, ya que tienen una mayor importancia relativa que aquellas dedicadas a la educación o la salud; esta característica evidencia, por un lado, la labor que vienen realizando estas organizaciones para afianzar su participación en el país y por otro, obedece a las características de clasificación manejada por el MINGOB, por ejemplo, muchas organizaciones clasificadas como religiosas se dedican a prestar servicios de educación o de salud, pero no son definidos como tal debido a que son impartidas por asociaciones fundadas alrededor de cultos religiosos.

Un caso similar se presenta en la *clasificación social*, en donde se agrupa una diversidad considerable de OSFL que prestan servicios que van desde el suministro de comida hasta la conservación del medio ambiente. En este sentido, sería conveniente que las entidades correspondientes delimitaran en mayor medida la clasificación de las OSFL para tener un conocimiento más certero de este sector.

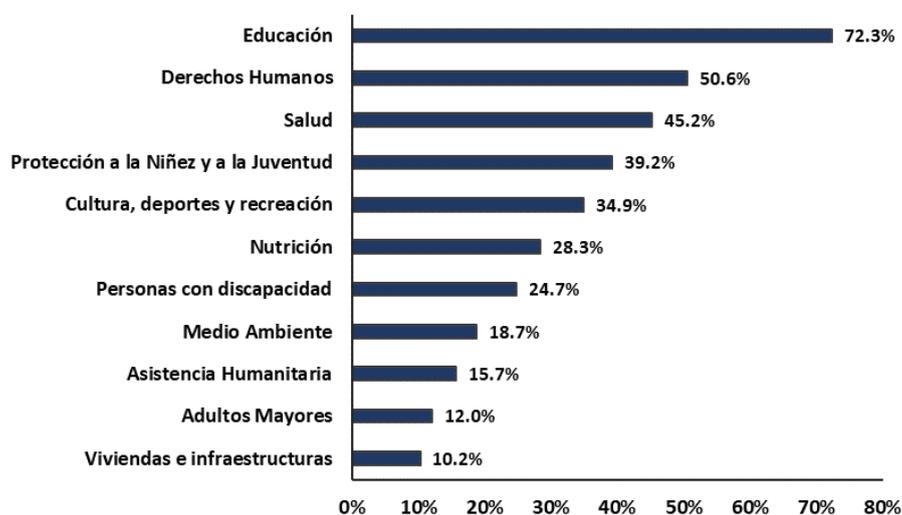
En la encuesta a las OSFL realizada por Indesa (2020) se determinó una clasificación de acuerdo con el tipo de servicios que prestan y cuyo título es más preciso, con el objetivo de contar con más información referente al sector sin fines de lucro en el país. La clasificación agregada fue:

- Viviendas e infraestructura.
- Adultos mayores.
- Asistencia humanitaria.

- Medio ambiente.
- Personas con discapacidad.
- Nutrición.
- Cultura, deporte y recreación.
- Protección a la niñez y a la juventud.
- Salud.
- Derechos humanos.
- Educación.

Según los resultados de la encuesta³⁹, las Organizaciones sin Fines de Lucro que operan en Panamá están dedicadas principalmente a las actividades de educación, ya que el 72% señaló prestar este servicio (Indesa, 2020). El resultado es cónsono con la realidad, si se tiene en cuenta el deterioro del sistema educativo y los malos resultados en pruebas internacionales obtenidos por los colegios del país, tema que abordamos con anterioridad.

Gráfica 3.
Clasificación de las OSFL en Panamá de acuerdo con el servicio prestado



Fuente: Indesa, 2020.

Nota: pregunta de respuesta múltiple.

³⁹ En los resultados obtenidos por la encuesta de Indesa se observa claramente una disociación con respecto a la clasificación realizada por el MINGOB, puesto que bajo sus criterios las OSFL dedicadas a la educación representan tan solo el 12.3% de las OSFL registradas. Esta situación podría obedecer a diferentes motivos, entre ellos al contenido de la clasificación “social”, ya que en la base de datos del MINGOB se puede apreciar que hay OSFL que claramente prestan servicios educativos, pero son clasificadas de esa manera.

Por otro lado, el 50.6% de las OSFL encuestadas prestan servicios relacionados con los derechos humanos, clasificación bajo la cual se encuentran organizaciones que ofrecen servicios legales y prestan apoyo a madres solteras, convictos y exconvictos, además, de generar iniciativas en temas concernientes a la igualdad de género y al desarrollo del voluntariado (Indesa, 2020).

La salud también cobra relevancia en el sector sin fines de lucro explorado por la encuesta de Indesa (2020), ya que dos de cada cinco organizaciones se desempeñan prestando servicios relacionados a este rubro, que cubre diversos aspectos como intervenciones quirúrgicas y asistencia médica, hasta capacitaciones al personal de la salud, organización de programas de salud preventiva y alojamiento para familiares de personas afectadas por alguna enfermedad y para convalecientes en tratamiento (Indesa, 2020).

Protección a la niñez y a la juventud (39.1%) y cultura, deporte y recreación (34.9%), también representan una proporción considerable de los servicios prestados por las OSFL en temas clave para el desarrollo del país (Indesa, 2020).

En términos generales, los datos nos permiten encontrar relaciones entre los problemas estructurales que enfrenta el país y las características del sector sin fines de lucro constituido en dicho contexto, situación que resalta el papel que desempeñan para mejorar la calidad de vida de las personas que se benefician de sus servicios.

3. Dimensionamiento e impacto económico y financiero de las OSFL en Panamá

3.1. Ingresos y gastos

La información de ingresos y gastos de las OSFL no está publicada en ninguno de los portales de datos del gobierno central. Está claro que la DGI es la entidad encargada de fiscalizar los ingresos y gastos de estas organizaciones -tanto las que están inscritas en el Ministerio de Gobierno como las que por su naturaleza se registran ante otras entidades-, motivo por el cual acudimos a esta institución para obtener información relativa a los ingresos y gastos. No obstante, el acceso a la información es limitado: en términos de ingresos únicamente fue posible acceder a los ingresos provenientes de las donaciones que las OSFL registran ante la DGI, mientras que los gastos no presentan un mayor nivel de desagregación y el período disponible difiere del aportado en los ingresos.

Conocer esta cifra es relevante teniendo en cuenta que, de acuerdo con la encuesta realizada por Indesa (2020), las donaciones desempeñan un papel fundamental en la operación de las OSFL: se estima que \$46 de cada \$100 dólares provienen de donaciones, convirtiéndose en su fuente de financiamiento más importante.

Como se mencionó en la sección 2.3, al cierre del 2019 se encontraban registradas 4,060 OSFL ante la DGI, de las cuales 1,219 estaban autorizadas para recibir donaciones que podían descontarse del ISR de sus donantes. No obstante, únicamente 693 OSFL (57%) registraron ingresos provenientes de donaciones, cuyo monto ascendió a 164.1 millones de dólares en el 2019. De este monto, el 62% proviene de donantes jurídicos, el 19.4% de personas naturales, y el 18.6% de donantes extranjeros.

En línea con los ingresos, según los datos de Indesa (2020), el siguiente rubro de mayor importancia relativa en esta variable corresponde a actividades de recolección de fondos

desarrolladas por las OSFL, con un aporte del 14.8%, seguido de otros ingresos (14.3%) y subsidios estatales (11.4%). Más ligado a sus ingresos generados por los servicios que prestan, se encuentran: servicios prestados (9.1%), cuotas de afiliación (2.9%) y ventas de artículos (1.3%). Estos resultados están en consonancia con la naturaleza de las OSFL, y es comprensible que sus principales ingresos no provengan de los servicios que prestan porque estos se ofertan a precios que en ocasiones no cubren sus costos de operación, precisamente por el carácter humanitario de las labores que realizan y el objetivo de poder beneficiar a un mayor porcentaje de la población.

Con respecto a los gastos realizados por estas instituciones, el dato aportado por la DGI corresponde al 2018, y se estima una cifra de \$58.5 millones, una cifra superior a la de algunos programas de transferencia condicionada que otorga el Estado, como la Red de Oportunidades (\$26.7 millones) o el programa Ángel Guardián (\$20.4 millones)⁴⁰. Cabe destacar que estos gastos se registran de acuerdo con el formulario #20 de la DGI⁴¹, los cuales están asociados a los gastos operativos⁴² y no al gasto en inversiones⁴³ realizado, en resumen, los gastos referidos son: remuneraciones de servicios profesionales, técnicos y cualquier otro no laboral; arrendamientos de bienes inmuebles, contratos y subcontratos de obra; comisiones, salvo las que cobren las instituciones financieras; dietas⁴⁴ y otras remuneraciones a los directores o dignatarios de la persona jurídica; corretaje y gastos de representación. Por lo tanto, no debe entenderse esta cifra como el aporte total que realizan las OSFL a la economía.

Por otro lado, en la encuesta de Indesa (2020) se logró distinguir la participación del gasto de

⁴⁰ Datos correspondientes al 2018 registrados en el Informe de la cuenta General del Tesoro 2018 del MEF.

⁴¹ Consultado en: <https://dgi.mef.gob.pa/D-Informe/Formulario20.php>.

⁴² El gasto operativo corresponde a aquellos que no se deprecian en el balance.

⁴³ El gasto en inversiones se refiere a aquellos gastos que se deprecian en el balance: automóvil, maquinaria y equipo, etc.

⁴⁴ Cabe señalar que a los miembros o dignatarios de las OSFL no se les suele pagar dieta, sin embargo, consignamos este rubro para reproducir el formulario del cual provienen los gastos que hemos señalado.

las principales OSFL del país entre el gasto operativo, que comprende: gastos recurrentes (salarios, agua, luz, alquiler, internet, limpieza, etc.), de recolección de fondos (pago de hotel para evento de recaudación de fondos, mercadeo, etc.), depreciación de equipo; y gastos de programas, que incluye: Donaciones (p.ej. donaciones a otras organizaciones, instituciones, etc.), Servicios Prestados (p.ej. salario de la tutores, materiales necesarios, entre otros, para llevar a cabo el proyecto determinado, etc.). En este sentido, el 55.3% de los gastos registrados en la encuesta corresponden a gastos operativos y el 44.7% a gastos de programas.

Otro punto relevante en materia de ingresos y gastos consiste en la relación que tiene el sector sin fines de lucro con el Estado, ya que, según las organizaciones encuestadas, por cada dólar de donaciones (subsídios y en especie) que les otorga el Estado, las OSFL realizan un aporte de \$1.44 a las instituciones del gobierno a través de capacitaciones, servicios, programas e infraestructura, con lo cual, además de suplir necesidades que no cubre el Estado, estas organizaciones también cooperan en el fortalecimiento de las instituciones públicas (Indesa, 2020).

Como puede apreciarse, las limitaciones en la información son un obstáculo para conocer más a fondo la manera en la que operan las OSFL y determinar con certeza su impacto en la economía nacional, es importante que el flujo y el detalle de la información sea mayor para contribuir al estudio del sector sin fines de lucro panameño.

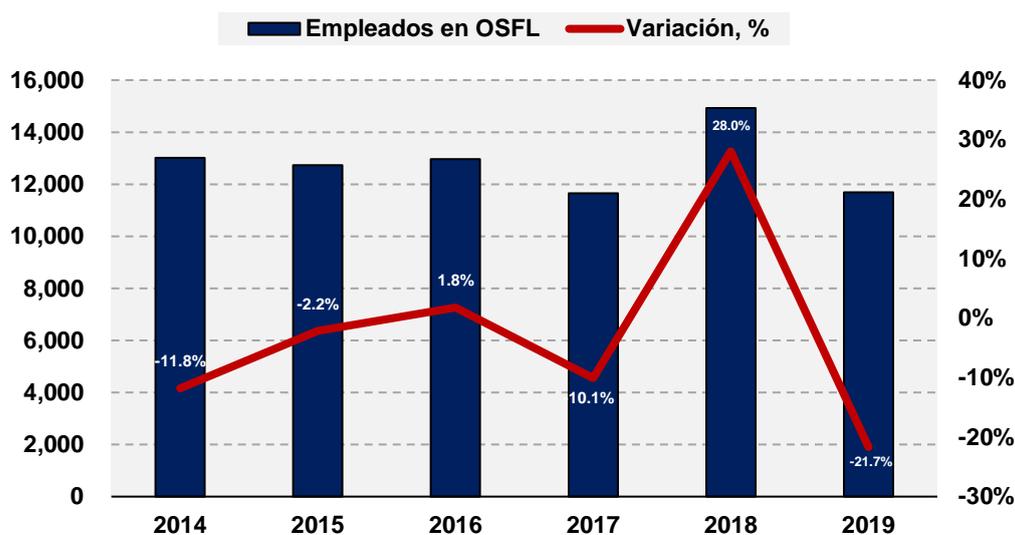
3.2. Recurso Humano

Para el análisis de los datos referentes al recurso humano que ocupan las OSFL en Panamá, hemos recurrido a los resultados de la Encuesta de Hogares (EH) que aplica el INEC. Cabe destacar que, en esta encuesta, únicamente se recogen datos de ocupados que reciben alguna contraprestación por sus servicios, ya sea en efectivo o en especie, de tal manera que, en la fuente de estadísticas oficiales del país, no se encuentran datos disponibles sobre la cantidad

de voluntarios que prestan sus servicios a estas organizaciones, y que es uno de sus pilares fundamentales, por lo cual no se refleja totalmente la importancia de este sector en términos de mano de obra. Complementamos estos datos con la información proveniente de la encuesta aplicada a las principales OSFL del país, desarrollada por Indesa (2020) e información de la DGI. Según los datos de la EH (2019), las OSFL generaron 11,690 empleos directos en el 2019; esta cifra representa el 0.6% de los empleados totales en el país. Durante los últimos años, la generación de empleos en este sector ha tenido una tendencia a la baja, como puede apreciarse en la gráfica 3.

Gráfica 4.

Número de empleados en las Organizaciones Sin Fines de Lucro: 2014-2019



Fuente: elaboración de Indesa con datos del INEC.

El nivel de empleo de este sector en el periodo 2014-2016 se mantuvo por encima de los 12,000 puestos de trabajo, mientras que, en el 2017, se registró una contracción del 10% en el número de empleados, caso llamativo si se tiene en cuenta que ese año se crearon 156 OSFL -el segundo registro más alto de la década-, lo que podría inducir a suponer varias hipótesis, entre ellas, que

estas organizaciones hicieron un uso intensivo de voluntariado para sustentar sus operaciones; por otro lado, la baja relación entre la creación de empleo y el registro de estas organizaciones también puede obedecer a la brecha de tiempo que existe entre la inscripción formal y el funcionamiento pleno de una OSFL, lo que limita, entre otras cosas, el financiamiento que podrían recibir, lo cual interfiere en su capacidad de contratación y las conduce a desempeñar sus labores con un personal reducido. Por otro lado, es relevante señalar que las OSFL pueden ofrecer a sus donantes la posibilidad de exonerar las donaciones del ISR después de 12 meses de estar operando y con previa autorización en un trámite con una duración considerable, situación que también podría incidir negativamente en los ingresos durante los primeros años de existencia y con ello, dificultar la contratación de personal.

La coyuntura económica actual originada por la crisis del coronavirus podría prolongar esta divergencia entre el número de organizaciones registradas y los niveles de empleo, si tenemos en cuenta que la principal fuente de financiamiento de las OSFL son las donaciones, que podrían mermar su flujo dadas las circunstancias actuales y las perspectivas a corto y mediano plazo.

La contracción registrada en el 2019 respecto al 2018 (-21.7%), se presenta luego de un crecimiento atípico en la generación de empleo de este sector durante el año 2018, que superó las 14 mil personas empleadas, cifra más alta desde el 2010, cuando el sector llegó a emplear a 15,746 personas. En este caso, el nivel de empleo de las OSFL en el 2018 coincide con la cifra récord en el registro de OSFL 180 en un solo año.

El dato proporcionado por la DGI sobre el número de empleados que registraron las OSFL en el 2019 alcanza las 14,095 personas, una cifra superior a la registrada en la EH⁴⁵. Sin embargo, los

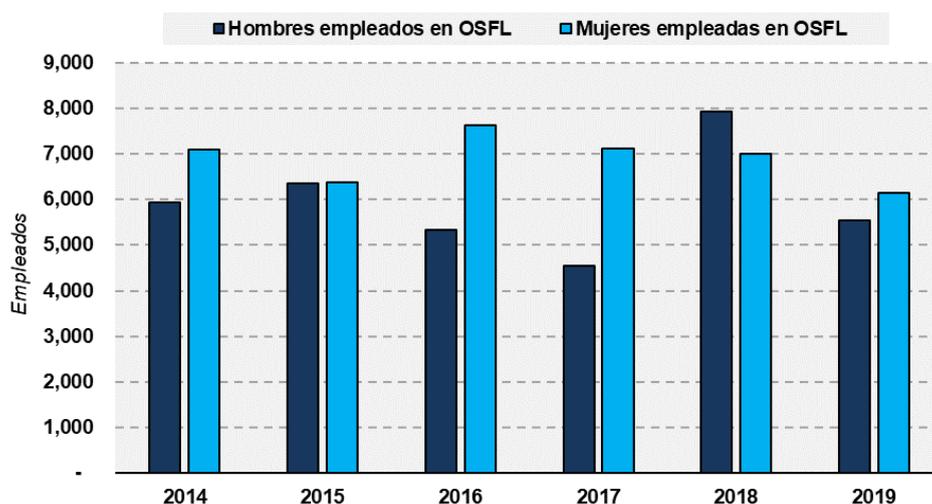
⁴⁵ Esta diferencia obedece a la naturaleza de la información. La encuesta de hogares se aplica a una muestra de la población y está sujeta a los errores de muestreo, mientras que los datos de la DGI son proporcionados directamente por las OSFL.

datos no tienen una desagregación suficiente para realizar análisis más profundos. Es importante señalar que el 63% de los empleados registrados ante la DGI laboran en una *OSFL autorizada*, es decir, la mayor cantidad de personas del sector trabajan en aquellas organizaciones en las cuales los donantes pueden deducir del ISR los aportes que realizan. Esto es relevante porque confirma lo señalado anteriormente, dado que aquellas OSFL con una estructura jurídica más fuerte y con mayor tiempo desarrollando sus operaciones, tienen una mayor probabilidad de estar autorizadas por la DGI para tener este tipo de permiso, que, en última instancia, incide positivamente en los flujos de donaciones que puedan recibir, y con ello, tener la capacidad de contratar una mayor cantidad de mano de obra.

En el último dato registrado en la EH, de las 11,690 personas empleadas en el sector, el 53% son mujeres y el 47% hombres. En el periodo 2014-2019, a nivel agregado, en este sector ha sido empleada en mayor proporción, mano de obra femenina, con excepción del año 2018, en donde la proporción fue de 53% hombres y 47% mujeres, debido al considerable aumento en la contratación de hombres que se dio ese año -vinculado al aumento atípico señalado en el párrafo anterior-, y a una leve disminución en las mujeres empleadas.

Gráfica 5.

Empleo en las Organizaciones sin Fines de Lucro según sexo: 2014-2019

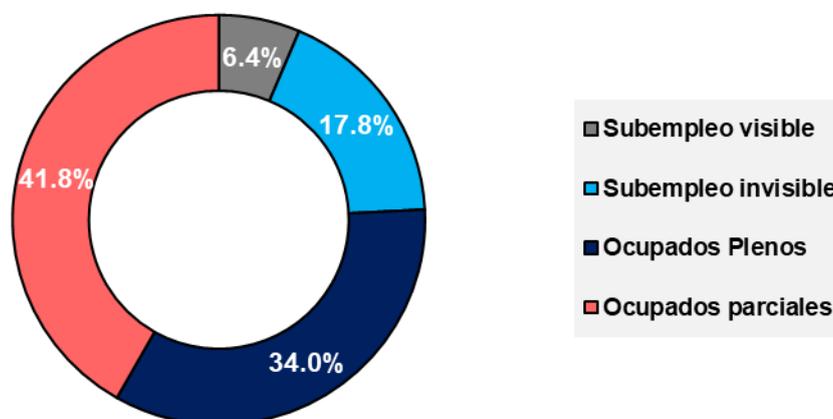


Fuente: elaboración de Indesa con datos del INEC.

Este punto es rescatable en términos de paridad en la contratación laboral, ya que, según los datos señalados, en este sector no se presenta una brecha a favor de los hombres en la contratación, aunque sería ideal tener un registro del tipo de cargos que ocupan las mujeres dentro de estas organizaciones para tener una mayor certeza en este tema. Adicionalmente, es destacable que el resultado de la EH en términos de participación está en consonancia con los datos recopilados en la encuesta de Indesa (2020), en donde se halla una mayor participación femenina -aunque en una proporción más fuerte- en este mercado, en el cual se estimó un aporte del 71% frente al 29% de los hombres.

En lo que respecta a las categorías de la ocupación que usa la EH en las cuales se distribuyen los empleados del sector sin fines de lucro, se observa cierta heterogeneidad en los resultados. El 41.8% de los empleados de las OSFL se encuentran bajo la categoría de tiempo parcial, que agrupa a las personas que trabajan menos de 40 horas semanalmente y no buscan otro empleo; en este caso, tiene sentido que esta sea la categoría bajo la cual está empleada la mayor cantidad de personas, si suponemos que se podría tratar de una especie de *voluntariado remunerado*, en donde no necesariamente se cumple un horario laboral de ocho horas, dada la naturaleza de las OSFL.

Gráfica 6.
Distribución de los empleados en las OSFL según categoría de la ocupación: 2019



Fuente: elaboración de Indesa con datos del INEC.

Por otro lado, el 34% del personal contratado se encuentra laborando bajo la categoría de *ocupado pleno* en la cual se incluye a las personas que trabajan 40 horas o más semanalmente y no buscan otro empleo, en la que podría esperarse se desempeñen los directores, especialistas y *personal fijo* de las OSFL.

El 17.8% de los ocupados en las OSFL, hacen parte de las personas consideradas subempleadas en términos de ingresos, es decir, trabajadores que laboran 40 horas o más y obtienen ingresos inferiores al salario mínimo; la participación porcentual de esta categoría se redujo en el 2019, ya que el año anterior, llegó a representar el 26.7% de los empleados del sector; en términos absolutos, esta diferencia fue de 1,895 personas. Por otro lado, 744 personas (6.4%) laboran en este sector como subempleados visibles.

La baja participación de ocupados plenos en el total de ocupados del sector sin fines de lucro registrado en la EH podría deberse a un problema de financiamiento en el cual, los ingresos percibidos por las OSFL no son suficientes para contratar a la mayor cantidad de personas de forma plena y, además, también podría ser una señal de que los salarios percibidos por los trabajadores del sector sin fines de lucro son menos competitivos que el de otras actividades.

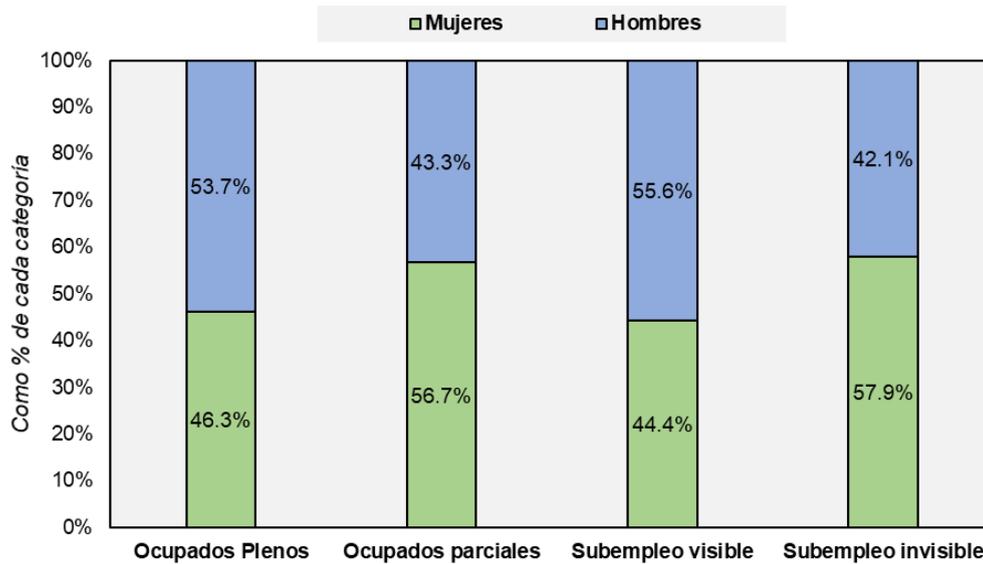
Los datos publicados por INEC también nos permiten observar la composición, de acuerdo con el sexo de los empleados, de cada categoría de la ocupación. En el 2019, el 53.7% de los ocupados plenos en estas organizaciones era de sexo masculino y el 46.3% femenino, es decir, en este caso, si se interpreta esta categoría como la de mayor estabilidad, se podría afirmar que los hombres aventajan a las mujeres.

Caso contrario sucede en la categoría de ocupados parciales, en donde las mujeres representan al 56.7% de este tipo de empleados y los hombres el 43.3%. En cuanto al subempleo visible, los hombres representan el 55.6% de estas plazas de trabajo y las mujeres el 44.4%. En la categoría

del subempleo invisible, se observa que, de los 2,085 empleados en esta categoría, 58% son mujeres y 42% hombres.

Gráfica 7.

Empleados en las OSFL según categoría de la ocupación y sexo: 2019



Fuente: elaboración de Indesa con datos del INEC.

Los datos recabados por Indesa (2020) señalan una distribución según el tipo de contratación que difiere con respecto a la EH, puesto que, en ese caso, se determinó que el 50.6% de los empleados tienen una vinculación de tiempo completo (ocupado pleno), 16 puntos porcentuales más que el registrado en los datos del INEC⁴⁶. Por otro lado, los trabajadores a tiempo parcial representan el 3.8% del total, los empleados contratados por servicios profesionales el 23% y los empleados eventuales el 22.6% (Indesa, 2020). Con base en esta información podríamos plantear que existe una estabilidad laboral considerable en la mitad de los ocupados del sector y que la alta prevalencia de empleados eventuales puede obedecer a la contratación de personal para eventos específicos, propios de la naturaleza del sector sin fines de lucro, mientras que los empleados a tiempo parcial y por servicios profesionales, podrían ser

⁴⁶ El contraste se realiza únicamente para ilustrar la divergencia en la inferencia de ambas encuestas, ya que técnicamente estas dos encuestas no son comparables.

el resultado de una política de reducción de costos que obedece a las condiciones financieras adversas que puedan afrontar algunas OSFL.

Como se mencionó, estos datos no toman en cuenta el aporte que realizan los voluntarios y que es fundamental para el funcionamiento de las OSFL. Según el estudio publicado por la Universidad Johns Hopkins (1999), en los países participantes el número de voluntarios equivalía a 10.6 millones de empleados a tiempo completo, que, sumados a los 19 millones de empleados, representarían una vinculación de 20.6 millones de personas en el tercer sector de dichos países, cifra que representaría el 7% del empleo total no agrícola.

La actualización del estudio de la Universidad Johns Hopkins (2013) que analizó el sector sin fines de lucro en 13 economías, determinó que estas organizaciones empleaban al 5.2% de la Población Económicamente Activa⁴⁷ (PEA) de forma remunerada, mientras que acogían como voluntarios al 2.2% de la fuerza laboral, en otros términos, el sector representa el 7.4% de la ocupación en la muestra de países investigados. Si se compara únicamente el empleo remunerado, el sector sin fines de lucro ocupa a más personas que sectores como hoteles y restaurantes (4.6%), intermediación financiera (2.6%) o minería (0.5%). Mientras que, si se compara de manera agregada, ocupa a una mayor proporción de trabajadores en comparación con sectores tan relevantes como transporte (5.8%) y se encuentra muy cerca de la capacidad de ocupación que genera la industria de la construcción (7.9%).

En los países de la muestra, se destacan Israel, Bélgica y Australia, en donde el sector ocupa de forma remunerada al 11.2%, 11.5% y 8.5% de la PEA respectivamente, lo que las cataloga como uno de los sectores más importantes en términos de empleo.

⁴⁷ La PEA comprende al grupo de población disponible para trabajar. En Panamá, según el INEC, esta población se toma en cuenta a partir de los 15 años, de acuerdo con su disponibilidad laboral.

En el caso panameño, la EH no registra el trabajo voluntario y no es posible hacer una comparación exacta, sin embargo, según los datos recopilados por Indesa a través de las principales OSFL del país, durante el 2019, se contabilizaron 1,108,141 horas de trabajo voluntario proveniente de 50,035 personas, es decir, cada voluntario realiza un aporte promedio de 22 horas al año.

Consideramos tres tipos de voluntariado: individual, corporativo y servicio social estudiantil. De acuerdo con la datos de Indesa (2020), el 46% de las de horas de voluntariado proviene del voluntariado individual, es decir, de las personas que deciden ir a realizar un aporte por iniciativa propia, mientras que el 33% proviene del voluntariado corporativo, en el cual se enmarcan, entre otros, los programas que desarrollan las empresas para realizar determinados trabajos de la mano con OSFL, y por último, el 21% proviene del voluntariado del servicio social estudiantil, que se presenta como un requisito de graduación para los estudiantes de colegios y universidades.

Para cuantificar en términos monetarios el aporte que realizaron los voluntarios en el 2019, se procedió a hacer un ejercicio que nos permita aproximarnos a la cifra real, multiplicando las horas de voluntariado estudiantil e individual por el salario mínimo⁴⁸ y las provenientes del voluntariado empresarial por la mediana salarial⁴⁹. De esta manera, el valor estimado es de 3.2 millones de dólares en el 2019. Esta cifra representa el 15% del monto de la masa salarial registrada en la encuesta de Indesa (2020) por parte de las OSFL más representativas del país, lo que cual verifica la importancia de este tipo de trabajo no remunerado en el funcionamiento de las OSFL y realza el valor de los servicios que le prestan a al país.

⁴⁸ Para desarrollar el ejercicio se utilizó el salario mínimo de comercio al por mayor en grandes empresas ya que es más representativo.

⁴⁹ Dado que la mayor proporción del voluntariado proveniente de las empresas se lleva a cabo por profesionales, procedimos a multiplicarlo por la mediana salarial del país.

3.3. Valor agregado en la economía

El interés por la medición del valor agregado (VA) que genera el sector sin fines de lucro se puede considerar relativamente reciente. En el estudio comparativo publicado por la Universidad Johns Hopkins (1999), se estimó que en los 22 países que participaron en la investigación, el valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro ascendía a 840 mil millones de dólares, lo que representaba alrededor del 3.5% del PIB de esos países. Como se mencionó anteriormente, en la época del estudio, si el VA del sector sin fines de lucro estimado se considerara una economía, esta hubiera sido la octava más grande del planeta.

La actualización del estudio de la Universidad Johns Hopkins realizada gracias a la incorporación de cuentas satélite para estimar el aporte al PIB de este sector en 10 países encontró información muy relevante con respecto a la estimación del valor agregado del sector⁵⁰. En el Sistema de cuentas Nacionales que se utiliza a nivel internacional, la estimación de las variables macroeconómicas del sector sin fines de lucro es muy limitada y en mayor medida, termina estimándose únicamente de manera indirecta a través del gasto de un segmento limitado de organizaciones sin fines de lucro agrupado en las OSFLH y no a través de la generación de valor agregado de todas las OSFL. Esto es relevante ya que se tiende a subestimar el aporte a la economía cuando no se desarrollan cuentas satélite, por ejemplo, el aporte a PIB de los 10 países -medido de forma *tradicional*- fue de 1.7%, mientras que, utilizando las cuentas satélite -que brindan más información y precisión-, se determinó que el aporte al PIB del sector sin fines de lucro ascendió al 3.5%⁵¹, una cifra considerable en ambos casos, pero mucho más relevante

⁵⁰ Para tener una ilustración resumida de la metodología utilizada para la estimación del valor agregado, véase el apéndice A del trabajo de Salamon (2013) disponible en: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2013/04/JHU_Global-Civil-Society-Volunteering_FINAL_3.2013.pdf.

Si se desea tener una ilustración detallada de la elaboración de la cuenta satélite del sector sin fines de lucro y las estimaciones de sus variables macroeconómicas, véase el documento elaborado por Naciones Unidas, disponible en: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf.

⁵¹ Aclaremos que este aporte toma en cuenta a los 10 países que contaban con una cuenta satélite al momento de la realización del estudio: Canadá, USA, Bélgica, Japón, Francia, N.Z, Kirguistán, Portugal, Rep. Checa y

si se mide de forma meticulosa a través de la cuenta satélite (Salamon, et al. 2012).

Otro aspecto importante que reveló el estudio consiste en la dinámica que ha experimentado el sector sin fines de lucro durante los últimos años, ya que, además de su aporte al PIB, el crecimiento ha sido superior al de la economía en su conjunto en una submuestra de 8 países⁵² presentada en el estudio. El promedio de crecimiento del sector sin fines de lucro en los 8 países durante un período comprendido entre 1990 y mediados de los 2000⁵³ fue de 5.8%, frente al 5.2% de crecimiento del PIB total. Este dinamismo puede estar asociado a las iniciativas de carácter global que mencionamos anteriormente, y corrobora no solamente la importancia en términos de aporte sino en el potencial del sector.

En años más recientes se han realizado estimaciones de los aportes de este sector en algunos países de la región, entre los cuales están México, Canadá y Estados Unidos. En el caso mexicano, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía dio a conocer la contribución que realiza este sector a través de las estimaciones de su cuenta satélite del 2018, y se determinó que el aporte al PIB de México del sector sin fines de lucro es del 3%, cifra equivalente a 657 mil 251 millones de pesos mexicanos⁵⁴. Por otro lado, en Estados Unidos, la oficina de análisis económico estima que el sector aporta el 5.6% del PIB⁵⁵ y en el caso canadiense, la Oficina Nacional de Estadística estima una contribución del 8.5% al PIB⁵⁶, un aporte que ha sido superior al de sectores como el de comercio al por menor, industria y minería⁵⁷, lo que demuestra la relevancia del sector sin fines de lucro en materia macroeconómica. Al analizar los sistemas

Tailandia. El impacto de 4.5% señalado en la página 22, toma en cuenta a los 15 países que participaron en el estudio.

⁵² Los países son: Rep. Checa, Japón, USA, Canadá, Bélgica, Tailandia, Noruega, Australia.

⁵³ El estudio no aporta las fechas exactas.

⁵⁴ Cifra consultada en:

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/StmaCntaNal/CSIFL2018.pdf>

⁵⁵ Cifra del 2016. Consultada en: <https://nccs.urban.org/publication/nonprofit-sector-brief-2019#the-nonprofit-sector-in-brief-2019>

⁵⁶ Cifra del 2017. Consultada en: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190305/dq190305a-eng.htm>

⁵⁷ <http://sectorsource.ca/research-and-impact/sector-impact>

estadísticos de estos países, es notable la gran cantidad de información económica sobre las OSFL que se encuentra disponible y que se elabora periódicamente; contar con estos datos resulta fundamental, no sólo para conocer de forma más fidedigna el sector y sus relaciones económicas, sino también para la elaboración de políticas públicas y fortalecer su accionar en las diferentes esferas de la sociedad, maximizando su alcance y los beneficios que producen.

En Panamá, la estructura del Sistema de Cuentas Nacionales publicada por el INEC no permite identificar el valor agregado generado por las OSFL en la economía, por lo cual no es posible estimar su participación en el PIB desde la perspectiva del valor agregado. Es decir, en el país no se ha publicado una cuenta satélite de este sector que nos brinde información detallada y certera a nivel macroeconómico de las OSFL. Este hecho limita la producción científica en esa materia y dificulta la articulación de políticas públicas que involucran a estas organizaciones. Es de suma importancia que, a corto o mediano plazo, se plantee establecer la estimación de una cuenta satélite de las OSFL, no sólo porque otros países han tomado ventaja al respecto, sino también porque la labor de estas organizaciones tiene un impacto positivo en la vida de sus beneficiarios.

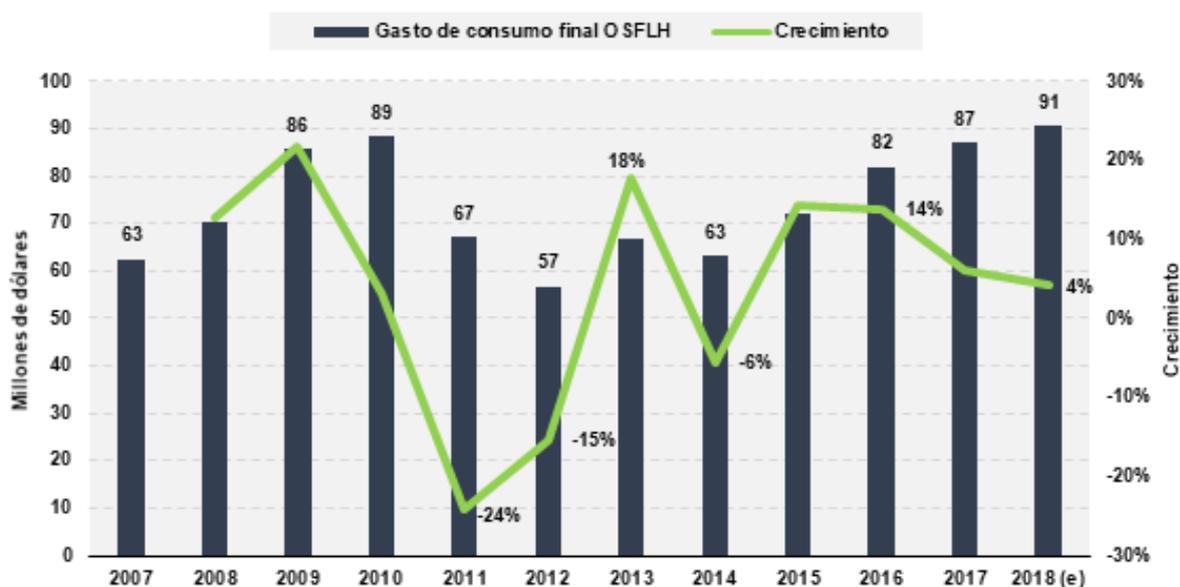
Sin embargo, con el objetivo de tener un mayor conocimiento del sector, recurrimos al Gasto de Consumo Final de las Instituciones sin Fines de Lucro que Sirven a los Hogares^{58 20} (GCFISFLSH), publicado por el INEC; este es definido por la ONU como *“el valor de los bienes y servicios que estas organizaciones prestan a la comunidad”* (Naciones Unidas, 2008, P. 230) y podemos considerarlo una variable proxy para estimar de forma superficial el aporte que realizan las OSFL.

⁵⁸ No debe interpretarse que el valor presentado representa el gasto de todas las OSFL. En este valor únicamente se incluye el gasto de las OSFLH. En la primera sección del documento (véase páginas 10 y 11) se aclara la diferencia entre los tipos de OSFL identificadas en el Sistema de Cuentas Nacionales.

De acuerdo con los datos oficiales, durante el 2007 y el 2018, el gasto de consumo final realizado por las OSFL que sirven a los hogares ha oscilado entre los 63 y los 91 millones de dólares anuales, manteniendo un grado de volatilidad considerable. Durante el 2011 y el 2015, el gasto se redujo considerablemente con respecto al 2009-2010. Sin embargo, durante los últimos tres años el nivel de gasto se ha estabilizado y de mantenerse la tendencia, pronto superará su nivel de gasto récord del 2018, que ascendió a 91 millones de dólares.

Gráfica 8.

Gasto de Consumo Final de las OSFL que sirven a los hogares: 2007-2018 (e)



Fuente: elaboración de Indesa con datos del INEC.

La tasa de crecimiento promedio del gasto de estas organizaciones en el período analizado fue de 3% anual, un crecimiento menor al del gasto de consumo final privado (9%) y el gasto del gobierno (10%). Si analizamos este mismo indicador para el período 2015-2018, en el que no se toma en cuenta la volatilidad experimentada durante entre 2011 y 2014, se observa que la tasa

de crecimiento anual promedio del gasto de las OSFLH fue de 8%, un promedio superior al del gasto de consumo privado de los hogares (6%), pero aún inferior al del gasto público (11%). Debido a que el INEC no realiza una separación de esos gastos, no es posible saber en qué se han invertido ni tampoco en qué áreas del país se ha concentrado. Dada la coyuntura actual del COVID-19 y el trabajo que han realizado algunas OSFL, podríamos esperar que este gasto aumente.

Como se mencionó con anterioridad, las OSFL generalmente prestan un servicio que el Estado no logra brindar a su comunidad y/o población, en este sentido, es relevante señalar que el gasto de las OSFL es equivalente al 1.2% del gasto de consumo final público. El monto del gasto de estas organizaciones registrado en el 2018 fue lo suficientemente alto, como para cubrir la canasta básica alimentaria de 30,922⁵⁹ familias.

Un análisis econométrico entre las variables del gasto de las OSFLH y el registro de las OSFL nos permite afirmar que no existe una relación estadística entre ambas variables, coincidiendo con el fenómeno analizado en el mercado laboral⁶⁰ donde tampoco se halló una correlación estrecha entre el número de OSFL registradas y la cantidad de empleados.

En síntesis, aunque la información oficial no nos permita realizar mayores inferencias respecto a esta porción del gasto que realizan las OSFL en Panamá, es claro su impacto positivo en el nivel de vida de los hogares que se benefician los bienes y servicios que entregan.

En este contexto, es importante señalar que, de acuerdo con la Encuesta a las Organizaciones Sin Fines de Lucro de Panamá (Indesa, 2020), más del 60% de las OSFL encuestadas señalaron una alta probabilidad de interrumpir sus operaciones como consecuencia del impacto de la crisis

⁵⁹ Se toma como referencia para todo el año el valor más bajo de la CB registrado en diciembre del 2018. Consultada en: <http://www.acodeco.gob.pa/acodeco/view.php?arbol=4&sec=1&pagi=6>.

⁶⁰ No obstante, en este caso es importante resaltar que se desconoce el número de OSFLH.

ocasionada por la pandemia de coronavirus, lo que podría poner en riesgo la satisfacción de necesidades de un conjunto de personas y por lo tanto, generar una mayor presión en el Estado como garante del bienestar de la población.

4. Principales hallazgos y recomendaciones de política

4.1. Principales hallazgos

- Las Organizaciones sin Fines de Lucro desempeñan un papel fundamental en la sociedad, ya que satisfacen aquellas necesidades que, por diversos motivos, el Estado y el mercado no logra garantizar a una parte considerable de la población.
- A nivel nacional, el surgimiento de estas organizaciones cobró relevancia durante las décadas de 1980 y 1990, coincidiendo con una época de gran inestabilidad a nivel político y económico. No obstante, la mayor parte de las OSFL vigentes, se fundaron durante el siglo XXI, principalmente en los años 2017 y 2018. La proliferación de estas organizaciones en las últimas dos décadas también puede estar vinculado a iniciativas globales como el Pacto Global, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- De acuerdo con la clasificación de las OSFL planteada por Indesa (2020) según el servicio que proveen, se estima que la mayor proporción de estas organizaciones prestan servicios relacionados con la educación, la protección de los derechos humanos y la salud, entre otros, aspectos que se vinculan estrechamente con las fallas estructurales que afectan al país.
- El nivel de ingresos y gastos no logra estimarse con total certeza dada la escasez de datos oficiales, sin embargo, según la DGI, en el 2019 se registraron ingresos en concepto de donaciones por un monto de \$164.1 millones, mientras que sus gastos registrados en el

2018 ascendieron a \$58.5 millones.

- De acuerdo con la información proporcionada por la DGI, el 30% de las OSFL están autorizadas para que las donaciones percibidas puedan ser deducidas del ISR. El bajo porcentaje de organizaciones que obtienen esta autorización podría incidir de manera negativa en los recursos que captan y limitar sus operaciones.
- De acuerdo con las organizaciones encuestadas por Indesa (2020), por cada dólar de subsidio otorgado por el Estado hacia las OSFL, estas realizan un aporte de \$1.44 a las instituciones gubernamentales a través de capacitaciones, servicios, programas e infraestructura, con lo cual, además de suplir necesidades que no logra cubrir el Estado, el sector sin fines de lucro también coopera en el fortalecimiento de las instituciones públicas.
- Las OSFL no tienen como principal objetivo ser fuentes generadoras de empleo, sino prestar servicios a las comunidades, y de esta manera, fortalecer la formación del capital humano según su sector de operación. Sin embargo, el número de empleos directos situado alrededor de las 12 mil personas es una cifra considerable teniendo en cuenta el tamaño del mercado panameño. Cabe destacar que no se identifica una relación estrecha entre la proliferación de OSFL y el personal contratado. Esto es cónsono con lo mencionado anteriormente respecto a la situación financiera de muchas de las OSFL que limita su capacidad para contratar personal adicional. Sin embargo, el uso intensivo de mano de obra voluntaria, figura que aporta experiencia al desarrollo de las personas que prestan desinteresadamente sus servicios para causas orientadas al bienestar común, compensa en gran medida la necesidad de contratar una mayor fuerza laboral formal en el sector.
- El aporte a la economía de las OSFL no puede ser cuantificado desde la óptica de la

producción, ya que la estructura del SCN no registra los datos del sector de forma desagregada. Solamente es posible dimensionar su aporte al gasto de consumo final y tan solo de una porción de estas organizaciones (OSFLH). Este gasto ha tenido una tendencia volátil durante el período 2007-2019, aunque se ha estabilizado desde el 2015, presentando una tasa de crecimiento anual compuesto (TCAC) de 8%, superior al gasto del consumo privado de los hogares. Para dimensionar los alcances del gasto realizado por las OSFLH, determinamos que los recursos invertidos en los hogares por estas organizaciones tuvieron un nivel lo suficientemente alto, como para cubrir la canasta básica alimentaria de 30,922 familias durante un año. Cabe destacar que tampoco hallamos una estrecha relación entre el gasto y el número de OSFL registradas cada año.

4.2. Recomendaciones de política

- A pesar de su relevancia, el Estado no cuenta con registros o una base de datos cónsona con el aporte que realizan estas organizaciones al país, ya que en las entidades públicas no reposa información que contribuya al enriquecimiento de los análisis que se puedan realizar del sector. Este punto puede ser abordado por el Ministerio de Gobierno y la DGI, al ser las entidades regulatorias de las OSFL y quienes fiscalizan sus ingresos y gastos.
- Es conveniente que a corto o mediano plazo se estructure una cuenta satélite del sector fines de lucro para estimar de manera precisa su aporte en materia económica y lograr una mejor comprensión de los alcances que tiene en la economía panameña la operación de estas organizaciones, más allá de los gastos de un segmento reducido de organizaciones que se registra actualmente y que, de acuerdo con la evidencia presentada por Salamon et al (2013) subestima el aporte al PIB de las OSFL. El esfuerzo de la cuenta satélite también podría extenderse a la Encuesta de Hogares, si se logran añadir preguntas

relacionadas con el trabajo voluntario, ya que, en el marco actual, no se contempla este tipo de labor al no ser remunerada, de esa forma, la estimación del número de voluntarios y la labor que realizan podría ser analizada con una mayor profundidad y sin la implicación de supuestos considerables.

- La clasificación de las organizaciones sin fines de lucro presentadas en la base de datos del Ministerio de Gobierno carece de sus definiciones. Sería acertado que además de la información, se establezcan de forma clara las definiciones de cada tipo de organización.
- Es importante que desde las Instituciones del Estado se trabaje por mejorar el nivel de la información recopilada y publicada que se relaciona con el sector sin fines de lucro, ya que los análisis que pueden realizarse al respecto encuentran un obstáculo en un aspecto fundamental para la generación de conocimiento. Desde el sector de las organizaciones sin fines de lucro, también es relevante incentivar este tipo de investigaciones y aprovechar el nivel de cohesión para centralizar no solo este tipo de estadísticas, sino las actividades que llevan a cabo y que benefician cada vez a un amplio espectro de la población panameña.

5. Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). Panamá, desafíos para consolidar su desarrollo. Panamá.

Cáceres, E. (2014). El rol de las ONG en América Latina: los desafíos de un presente cambiante. Chile: Mesa de Articulación, Unión Europea.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972 y Actos Reformatorios (2004). Panamá: Gaceta Oficial Nº 25,176 de 15 de noviembre de 2004.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (2007). Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el sistema de cuentas nacionales. Nueva York: Naciones Unidas.

Decreto Ejecutivo No. 3, por medio del cual se modifica el artículo segundo del Decreto Ejecutivo No. 160 de 2 de junio de 2002. Gaceta Oficial No. 24231. Panamá, 24 de enero de 2001.

Decreto Ejecutivo No. 62, que reglamenta a las Asociaciones y Fundaciones de interés privado sin fines de lucro cuya personería jurídica es reconocida por el Ministerio de Gobierno y se dictan otras disposiciones. Gaceta Oficial No 28249-A. Panamá, 30 de marzo de 2017.

Decreto Ejecutivo No. 160, por el cual se regula el reconocimiento de Personería Jurídica a las Asociaciones sin fines de lucro. Gaceta Oficial No. 24070. Panamá 2 de junio de 2000.

Decreto Ejecutivo No. 179, mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Gaceta Oficial No. 25799. Panamá, 25 de mayo de 2004.

Decreto Ejecutivo No. 170, por el cual se reglamentan las disposiciones del Impuesto sobre la Renta contenidas en el Código Fiscal y se deroga el Decreto No. 60 de 28 de junio de 1965. Gaceta Oficial No. 22412. Panamá, 27 de octubre de 1993.

Decreto Ejecutivo No. 524, por el cual se Deroga el Decreto Ejecutivo No.160 de 2 de junio de 2000 y el Decreto Ejecutivo No.3 de 24 de enero de 2001, y se dictan disposiciones para el Reconocimiento de Personería Jurídica a las Asociaciones y Fundaciones de interés privado sin fines de lucro. Gaceta Oficial No. 25420. Panamá, 31 de octubre de 2005.

Decreto Ejecutivo 615 de 2012, que modifica el Decreto Ejecutivo No. 524 de 31 de octubre de 2005, por el cual se deroga el Decreto Ejecutivo No. 160 de 2 de junio de 2000 y el Decreto Ejecutivo No. 3 de 24 de enero de 2001 y se dictan disposiciones para el reconocimiento de la personería jurídica a las Asociaciones de interés privado sin fines de lucro. Gaceta Oficial No. 27076. Panamá, 12 de julio de 2012.

Indesa. (2020). Encuesta para Organizaciones Sin Fines de Lucro de Panamá. Panamá.

Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2010-2019). Resultados de la Encuesta de Hogares. Panamá: Contraloría General de la República.

Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2007-2019). Sistema de Cuentas Nacionales. Panamá: Contraloría General de la República.

Inteligencia de Mercado Emocional. (2017). Estudio de opinión pública sobre Voluntariado en Panamá. Panamá.

Ley 8, que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial No. 27749-B. Panamá, 25 de marzo de 2015.

Ley 25, por la cual se regulan las fundaciones de interés privado. Gaceta Oficial No. 22804. Panamá, 12 de junio de 1995.

Ley 29, sobre el voluntariado en la República de Panamá. Gaceta Oficial No. 27673-C. Panamá, 28 de octubre de 2014.

Ley 33, que adiciona un capítulo al código fiscal sobre normas de adecuación a los tratados o convenios para evitar la doble tributación internacional, y adopta otras medidas fiscales. Gaceta Oficial No 26566-A. Panamá, 30 de junio de 2010.

Ley 50, que adiciona el Capítulo VI, denominado Terrorismo, que comprende los artículos 264-A, 264-B, 264-C, 264-D y 264-E al Título VII, sobre los Delito contra la Seguridad Colectiva, del Libro II del Código Penal. Gaceta Oficial No. 24838. Panamá, 2 de julio de 2003.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024. Panamá: Gobierno Nacional de la República de Panamá.

Naciones Unidas. (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales* (Serie ST/ESA/STAT/SER.F/2/Rev.5 ed.). New York: Naciones Unidas.

Ministerio de Gobierno. (2019). Base de Datos del Directorio de Personería jurídica. Panamá:
Ministerio de Gobierno.

Organización de Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.
París: (217 [III] A).

Salamon, L. (1999). Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. Baltimore: Johns
Hopkins Center for Civil Society Studie.