|  |
| --- |
| **MODELO DE GOBERNANZA DE LA OMMS**  **Versión 3 OSM-CAI DDI + Colab 03/12/2019 FINAL** |
| **Justificación de este documento**  El Plan Regional 2018-2021 *“Visión común, compromiso individual”* establece:  **Objetivo 11. Incrementar la calidad del Desarrollo Institucional haciendo énfasis en Planeación Estratégica, Buena Gobernanza, Desarrollo Financiero y Gestión de Riesgos.**  **Indicador 11.2. Al menos 21 OSN aplican el Modelo de Gobernanza de la OMMS acorde con la Política Regional de Desarrollo Institucional.**  La dirección de Desarrollo Institucional de la OSM-CAI estableció en su plan operativo 2018-2019 lo siguiente:  **11.2.2 Elaborar un documento explicativo sobre el Modelo de Gobernanza de la OMMS.** |
| **Introducción**  A través de los años se ha hecho cada vez más evidente que gran parte de los retos que enfrentan las OSN tienen origen en su gobernanza. Los miembros de los órganos de gobierno requieren de un mayor conocimiento sobre el rol que deben desempeñar, tanto a título individual como colectivo, lo mismo ocurre con los equipos ejecutivos nacionales (sean estos voluntarios o personal pagado).  De igual manera se requiere mayor conocimiento de la vinculación que debe mantener su gestión con la Misión del Movimiento Scout. A lo anterior se suma la frecuente sobreposición de funciones, ya que el órgano de gobierno constantemente realiza funciones operativas o dedica su tiempo de toma de decisiones a enfocarse en lo estrictamente operativo, mientras que los equipos ejecutivos, por diferentes razones, se involucran en la toma de decisiones que corresponden al órgano de gobierno; todo lo cual evidencia la necesidad de un mayor conocimiento del modelo de gobernanza de la OMMS y la importancia y los beneficios que genera el implementarlo y respetarlo a cabalidad.  Esta situación se repite reiteradamente en el nivel nacional de las OSN, al punto que muchas de ellas la consideran normal e inclusive apropiada, llegando al extremo de haber desarrollado sus marcos regulatorios internos basados en esta costumbre, la cual por ninguna razón puede ser considerada como una buena práctica.  La buena gobernanza, entendiendo ésta como el saber distinguir y respetar las funciones propias de los órganos de gobierno y de los órganos ejecutivos, es una *condicio sine qua non* de cualquier organización social que funcione mediante un sistema gobierno corporativo, sin importar su naturaleza y misión, sin importar si cumple una función pública y social o de interés privado, ya sea lucrativa o no.  En este documento se presenta el modelo de gobernanza de la OMMS, el marco regulatorio que lo sustenta, y los principios que lo rigen, cuyo conocimiento e implementación es responsabilidad de todas las personas que integren los órganos de gobierno o los equipos ejecutivos de la organización en cualquier nivel, ya sea mundial, regional o nacional. |
| **Definición de gobierno**  Encontrar una sola definición de gobierno que abarque todo el sentido de la palabra es una labor complicada. El origen etimológico sirve en este caso para dar la idea general de a que se refiere esta palabra. Gobierno viene del griego “*κυβερνέιν*” (kybernéin) definida como **“**Pilotar un barco” también “dirigir, guiar” y del latín “gubernāre” que significa “conducir”.  El verbo gobernar está definido por la RAE cómo: Guiar y Dirigir, sin embargo, guiar y dirigir debe hacerse de la mejor manera, por ello el objetivo de este documento es exponer el modelo de gobernanza de la Organización Mundial del Movimiento Scout (OMMS) establecido en su constitución y tomarlo como una buena práctica que debe ser replicada al interior de las OSN.  Teniendo en cuenta que la OMMS es una institución se hace necesario aportar la definición de gobierno corporativo, según Richard Eells, es gobierno societario (gobierno corporativo = gobierno de una corporación, es decir de un cuerpo, perteneciente o relativo a una corporación o comunidad). Otras definiciones dicen que es el conjunto de medidas que tienen por objetivo remediar los problemas entre los accionistas y los ejecutivos de una compañía para obtener como resultado una gestión eficiente.  En el ámbito institucional es más adecuado usar el término “Gobernanza” el cuál también parece tener su origen etimológico del griego “κυβερνέιν” (kybernéin) aunque su uso empieza a ser notorio en la edad media desde el latín “gubernāre” y su derivado en francés “*gouvernance”*. En el Diccionario de la RAE está definido como: Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.  Marylin Wyatt establece en el Manual de Gobernanza para las ONG:  “Una organización practica adecuadamente la gobernanza cuando cuenta con un sistema interno de frenos y contrapesos para garantizar que se busca el interés público. Para las ONG, la buena gobernanza se basa en diferenciar a las funciones gerenciales y las de gobierno; y en la distribución de poder de toma de decisiones entre ellas. Dicho arreglo ayuda a restringir la buena administración de los recursos de la organización y a mantener el espíritu de servicio público.”  Otros enfoques ponen el énfasis en que gobernar significa tomar decisiones sobre recursos (materiales, humanos, simbólicos) escasos. En este sentido, gobernar implica establecer prioridades sobre esos recursos y evaluar las consecuencias de esas decisiones. En este marco, el proceso central de una gestión para desarrollar organizaciones con buena gobernanza implica construir los consensos necesarios para que esas decisiones generen el mayor apoyo posible y armonía institucional. |
| **Modelo de gobernanza de la OMMS**  La Organización Mundial del Movimiento Scout fue establecida en la Conferencia Scout Internacional de Paris, Francia en 1922 con el fin de dar soporte al movimiento iniciado por Robert Baden-Powell en 1907 y que se había expandido a diferentes países alrededor del mundo. En dicha conferencia se estableció que existiría una figura de Comité Ejecutivo y una de Secretariado que trabajarían en conjunto con la Conferencia por el bien del Movimiento Scout.  La Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout establece la conformación de la propia organización, desde quiénes y cómo pueden ser miembros, sus derechos y deberes, así como también su estructura, órganos y funciones, siendo estas últimas en cuyo análisis nos centra en este documento.  En el Artículo IV numeral 3 de la Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout se definen los siguientes órganos como los que la conforman:   1. La Conferencia Scout Mundial. 2. El Comité Scout Mundial. 3. La Oficina Scout Mundial.   La división que hace la Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout al crear estos tres órganos responde a la perfección al modelo de gobernanza corporativo occidental moderno, el cuál surgió luego de la gran depresión de los Estados Unidos ocurrida en 1929 conocido como “Great Crash” en la Bolsa de Valores de Nueva York, la cual fue una respuesta a la necesidad de incrementar el control de los accionistas sobre los directores y las decisiones que toman, así como también en las actuaciones de sus ejecutivos. Según este modelo de gobierno corporativo debe existir un órgano al cual acudan periódicamente una representación significativa de las bases de la institución con la finalidad de ejecutar tres acciones fundamentales:   1. Revisar los resultados de la gestión pasada. 2. Renovar las autoridades de su órgano de gobierno quienes ejercerán funciones en virtud de la delegación que hagan en ellas. 3. Tomar decisiones trascendentes y de naturaleza estratégica con impacto en el futuro de la institución.   Siguiendo este razonamiento la Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout establece que la Conferencia Scout Mundial es el máximo órgano de toma de decisiones, al cual acuden en igualdad de condiciones todas las Organizaciones Miembro, la cual se reúne periódicamente cada tres años y en la que se consideran los informes y recomendaciones presentados por el Comité Scout Mundial, se eligen a los miembros de éste, se aprueban las políticas y se adoptan las resoluciones que considere necesarias para servir al propósito de la Organización Mundial del Movimiento Scout (Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout, Artículos IX, X, XI y XII).  La Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout se mantiene apegada al referido modelo de gobernanza cuando crea el Comité Scout Mundial y determina sus funciones. Establece que este órgano actuará por delegación de las facultades propias de la Conferencia Scout Mundial y que dentro de sus funciones principales está la de dirigir y supervisar el accionar de la Oficina Scout Mundial, comenzando con la propia designación del Secretario General de la Organización Mundial (Constitución de la de la Organización Mundial del Movimiento Scout, Artículos XIII y XIV).  Por último, la Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout vuelve a ser consistente con el modelo de gobernanza, cuando reconoce la necesidad de contar con un órgano que funcione de manera permanente, integrado por profesionales que se dediquen a tiempo completo a realizar todas las labores que sean necesarias para servir al propósito de la Organización Mundial del Movimiento Scout. En este orden de ideas, brindar asistencia a la Conferencia Scout Mundial y al Comité Scout Mundial en el cumplimiento de sus funciones propias, además de proveer servicios y ofrecer apoyo directo a las OSN; este órgano de naturaleza eminentemente ejecutiva es la Oficina Scout Mundial (Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout, Artículos XVII, XVIII y XIX).  **Representación gráfica del modelo de gobernanza de la OMMS** |
| **Modelo de gobernanza de la OMMS a nivel regional**  La Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout establece que las OSN que deseen agruparse de acuerdo con su ubicación geográfica podrán constituir una región, siguiendo las zonas geográficas y los requisitos establecidos previamente por el Comité Scout Mundial.  Siendo acorde con la Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout, la Región Interamericana cuenta con su propia constitución, la Constitución de la Región Scout Interamericana, en la cual se encuentran establecidos los deberes y derechos de los miembros que hacen parte de esta, así como la organización y funcionamiento de los órganos que la componen. Al ser la representación de la OMMS en la Región Scout Interamericana su estructura es similar a la del nivel mundial.  En virtud de lo anterior los Órganos de la Región Scout Interamericana son:   1. La Conferencia Scout Interamericana 2. El Comité Scout Interamericano 3. La Oficina Scout Mundial- Centro de Apoyo Interamerica   Estos se encuentran definidos en el Artículo 2 de la Constitución de la Región Scout Interamericana como dos Órganos de Gobierno (Conferencia Regional y Comité Regional) y un Órgano Ejecutivo (Oficina Regional).  Al igual que la Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout, la Constitución de la Región Scout Interamericana establece las funciones de cada uno de sus órganos y del mismo modo los deberes y derechos de las Organizaciones Miembro de la Región.  **Representación gráfica del modelo de gobernanza de la OMMS en la Región Scout Interamericana** |
| **Modelo de gobernanza de la OMMS en las OSN**  Todas las OSN tienen características diferentes pues cada una representa la realidad propia de su país, sin embargo, sus estructuras deben atender al modelo de gobernanza de la OMMS, ya que son la representación de ella en cada uno de sus países, por esta razón deben estar constituidas y organizadas siguiendo la misma estructura de la Organización Mundial del Movimiento Scout de la cual son miembros.  La estructura de las OSN, al igual que el nivel mundial y el nivel regional, se compone de diferentes órganos que realizan funciones propias. La diversidad cultural ha llevado a que en cada país se use una nomenclatura distinta, manteniendo la estructura ya explicada, a saber:   1. Asamblea Scout Nacional (Asamblea General) 2. Comité Scout Nacional / Consejo Scout Nacional / Consejo Directivo Nacional / Junta Nacional 3. Dirección Ejecutiva Nacional / Jefatura Scout Nacional / Equipo Estratégico Nacional   Es importante tener presente que el órgano de gobierno y el órgano ejecutivo realizan funciones propias y exclusivas, aunque esto lo hacen de manera colaborativa y complementaria, y que en el cumplimento de éstas se verá reflejado el buen funcionamiento de la OSN. Este principio opera de manera idéntica tanto en el nivel mundial como en el nivel regional y su observancia, además de ser una buena práctica, es la garantía de mantener a los diferentes órganos de la institución trabajando coordinamente de manera conjunta, enfocados en el cumplimiento de la Misión de la Organización Mundial del Movimiento Scout.  **Representación gráfica del modelo de gobernanza de la OMMS en las OSN** |
| **Delegación de Funciones**  La Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout establece una estructura en la que cada uno de sus órganos cumple determinadas funciones, en algunos casos porque le son propias u originarias, por razón de la naturaleza propia del órgano en el cual recaen, y en otros casos le son delegadas por un órgano de mayor jerarquía ante el cual debe rendir cuentas posteriormente por las acciones realizadas en ejercicio de la función que le fue transferida.  En el caso de la Conferencia Scout Mundial, como máximo órgano de toma de decisiones, dado lo complejo de su organización y funcionamiento, y los altos costos asociados, no resulta viable convocarla y reunirla de forma permanente, ni siquiera frecuente, sino de manera periódica en el lapso que la Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout ha establecido como prudente, el cual es de tres años, según lo estipulado en su Artículo XII.  El principio anterior de delegación de funciones queda perfectamente evidenciado en el Artículo XIV, literal (a) de la Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout, en donde se establece: El Comité Scout Mundial actuará en nombre de la Conferencia Scout Mundial entre sus reuniones.  La delegación de funciones es un mecanismo fundamental dentro de una organización, pues reduce las cargas de cada órgano y a la vez que agiliza la toma de decisiones, garantizando que todas las tareas se ejecuten, permitiendo que los esfuerzos de cada órgano se concentren en las labores que le son propias y de esta manera asegurar que se cumpla con la Misión del Movimiento Scout.  En las representaciones gráficas de este documento nos encontramos con que en sus vértices (inferior y superior) aparecen los líderes de cada órgano, a los que comúnmente se llama “Personas de Vértice”. Estas personas tienen la responsabilidad de dirigir y coordinar el accionar de cada órgano, son quienes deben velar por el mantenimiento de la buena gobernanza, observando que se cumplan las funciones propias de cada órgano, sin rebasarlas, ni mucho menos intervenir en las del otro órgano. Estas personas de vértice también deben cumplir otra misión muy importante, deben servir como conexión entre sus respectivos órganos, manteniendo la comunicación, favoreciendo la cooperación y la complementariedad del trabajo entre estos, con el debido respeto por las funciones y el trabajo del otro. |
| **Fundamentos democráticos de la OMMS**  Mediante una revisión integral de la Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout es posible identificar las regulaciones y extraer los elementos que reflejan su carácter democrático, los cuales pueden ser considerados como sus fundamentos, los cuales cumplen la misión de servir como buenas prácticas las cuales contribuyen a la continuidad de la organización; estos fundamentos son los siguientes:   * **Participación:** La OMMS se caracteriza por ser una organización democrática, por ello sus decisiones son tomadas en consenso, así como está establecido en la Constitución de la Organización Mundial del Movimiento Scout (Constitución de la OMMS, Artículo IX). * **Inclusión:** Todos los miembros de la Organización tienen los mismos derechos y deberes (Constitución de la OMMS, Artículo VII). * **Alternabilidad en el ejercicio del poder:** Los miembros electos del órgano de gobierno no pueden permanecer más de dos periodos consecutivos, al mismo tiempo, todas las OSN pueden postular candidatos para ser elegidos a este (Constitución de la OMMS, Artículo XIII numeral 2 literal a). * **Transparencia:** Sus órganos deben rendir cuentas frente a todos sus miembros en La Conferencia Scout Mundial frente a todos sus miembros. (Constitución de la OMMS, Artículo X literal e). * **Delegación de funciones:** La organización se compone por diversos órganos y delega en ellos funciones para cumplir su propósito (Constitución de la OMMS, Artículos IX, XIII y XVII). |
| **Principios de gobernanza en la OMMS**  Los principios son la base de ideales que tienen las personas o las instituciones y que determinan como serán sus acciones o comportamientos frente a las diferentes situaciones. Al igual que hicimos antes para identificar los fundamentos democráticos, mediante una revisión de la Constitución de la Organización del Movimiento Scout hemos podido identificar los principios expresados en ella relativos a su gobernanza, estos principios son:   1. La organización siempre debe estar al servicio del Movimiento Scout.   (Constitución de la OMMS Artículo V numeral 11, referido a la “Unidad del Movimiento Scout”)   1. La gobernanza dentro de la organización se debe realizar en todos sus niveles, a través de diferentes órganos, en virtud de los principios de:  * Representación. * Delegación.   (Constitución de la OMMS Artículo XIV literal a, referido a las “Funciones del Comité Scout Mundial”)   1. La gobernanza se realiza a través de dos órganos separados:  * Órgano de gobierno. * Órgano ejecutivo.   (Constitución de la OMMS en sus Artículos XIII, referido a “Composición del Comité Scout Mundial” y Artículo XVII, referido a “Composición de la Oficina Scout Mundial”)   1. La legalidad del mandato de los órganos que ejercen la gobernanza de la organización tiene dos orígenes:  * Del órgano gobierno (elección). * Del órgano ejecutivo (designación).   (Constitución de la OMMS en sus Artículos XIII numeral 2, referido a “Composición del Comité Scout Mundial” y Artículo XIV literal e, referido a “Funciones del Comité Scout Mundial”)   1. Los órganos de toma de decisión en materia estratégica y de dirección en la OMMS y las OSN son:  * Órganos de gobierno, es decir: Las Conferencias Scout Mundiales y Regionales y las Asambleas o Conferencias Nacionales. * Órganos de gobierno designados, los cuales son: Comités Scout Mundiales, Regionales y Consejos o Comités Nacionales. * Órganos ejecutivos, que son: La Oficina Scout Mundial, los Centros de Apoyo Regionales y las Jefaturas Nacionales, Direcciones Ejecutivas Nacionales o Equipos Estratégicos Nacionales.   (Constitución de la OMMS Artículo IX numeral 1, referido a “Composición de la Conferencia Scout Mundial”, Artículo XIII numeral 1, referido a “Composición del Comité Scout Mundial” y Artículo 17 numeral 1, referido a “Composición de la Oficina Scout Mundial”)   1. El órgano de gobierno y el órgano ejecutivo realizan funciones distintas, de manera:  * Colaborativa. * Complementaria. * Subordinada.   (Constitución de la OMMS en su Artículo XIX literal a, referido a las funciones de la Oficina Scout Mundial”)   1. El órgano de gobierno y el órgano ejecutivo rinden cuentas de su gestión al órgano del cual emanó su mandato.   (Constitución de la OMMS en sus Artículos X literal e, referido a “Funciones de la Conferencia Scout Mundial” y Artículo XIV literales u y v, referido a “Funciones del Comité Scout Mundial”)   1. La legitimidad del mandato debe ser mantenida y preservada a lo largo de todo el ejercicio.   Este principio, si bien es cierto que no se encuentra expresado de manera literal en el texto de la Constitución de la OMMS, es consustancial al funcionamiento de cualquier institución pues va referido directamente a la ética de quienes realzan las funciones de gobierno y ejecutivas. Este tema se aborda en detalle a continuación en la Coda. |
| **Coda: Legalidad y Legitimidad**  **Principio de legalidad en la buena gobernanza.**  Los órganos de gobierno y los equipos ejecutivos nacionales solo pueden realizar aquellas funciones para las cuales han sido expresamente facultados por el marco regulatorio vigente.  **Principio de legitimidad en la buena gobernanza.**  Todas las actuaciones de los órganos de gobierno y de los equipos ejecutivos nacionales deben estar dirigidas para y considerar, muy especialmente y en todo momento, la defensa de los intereses de la institución, garantizando su permanencia en el tiempo.  Los órganos de la institución deben velar permanentemente porque sus acciones sean legales y a la vez legitimas; si bien todas las autoridades electas y las que actúan por delegación inician su gestión de manera legal, lo que las legitima es el ejercicio adecuado de sus funciones, la legitimidad es un atributo que se debe cuidar y mantener a lo largo de su ejercicio.  Si bien es cierto que la legalidad de uno o varios actos puede ser cuestionada y escrutada, también es cierto que no deslegitima al órgano que la decidió o ejecutó, pues es posible que no exista regulación en la cual se fundamente o que la avale, ya que ningún marco regulatorio puede contemplar todos los posibles escenarios que la realidad le plantea a las personas que ejercen funciones en los órganos de gobierno o ejecutivos; no obstante la pérdida de legitimidad no es momentánea o circunstancial, es definitiva, por ello cuando hemos visto que la misma se produce los sujetos involucrados en ella se ven en la obligación moral de renunciar al cargo que ocupan, la historia está llena de ejemplos de esto.  La legalidad tiene que ver con la forma de las actuaciones. La legitimidad tiene que ver con las razones que motivan dichas actuaciones, las cuales, en todo momento deben estar alineadas con la defensa de los intereses de la institución y con garantizar la permanencia de la institución en el tiempo.  En este sentido la conjunción de ambos principios resulta central como elementos para evaluar los procesos decisorios en los organismos de gobierno de una OSN. Mientras que la legalidad se evalúa de forma constante respondiendo a la pregunta ¿Es esta decisión congruente con el marco regulatorio interno, propio de la OSN o de la OMMS y externo, marco legal vigente del país, Constitución Nacional, etc.; la legitimidad es evaluada como un proceso, respondiendo a la pregunta ¿Son las decisiones que toman los miembros de este órgano adecuadas, eficaces, correctas de cara a los fines de la OSN?  Por todo lo anterior resulta imperativo que cada una de las actuaciones del órgano de gobierno y del equipo ejecutivo estén dentro del propio marco legal (legalidad) y que por ser tomadas en sentido ético preserven su legitimidad. |
| **Bibliografía:**   * "Transparencia". En: Significados.com.en:   <https://www.significados.com/transparencia/>   * ¿Qué es gobernanza? ¿y buen gobierno? en:   https://casaasia.es/governasiaboletin2/3.pdf   * Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación en:   <https://scielosp.org/pdf/csp/v22s0/03.pdf>   * Libro Blanco sobre la Gobernanza en:   <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l10109>   * Constitution of the World Organization of Scout Movement en:   <https://www.scout.org/sites/default/files/library_files/WOSMconstitutionV2017%20SP%20EN-17111.pdf>   * Constitución de la Región Scout Interamericana en:   <https://www.scout.org/sites/default/files/library_files/IARconstitution%20%281%29.pdf>   * Buen Gobierno corporativo = competitividad en: <http://www.espae.espol.edu.ec/wp-content/uploads/2011/12/buengobiernocorporativo.pdf>   • SÁNCHEZ, Arturo Sánchez, et al. Gobernanza del emprendimiento social: especificación de un modelo para el estudio de la innovación local. Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences, 2017, vol. 51, no 2.   * + VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Gobernanza y gestión pública. Fondo de cultura Económica, 2015.   • ZURBRIGGEN, Cristina. Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos, 2011, vol. 19, no 38, p. 39-64. |