

Reseñas

VILLAR, Rodrigo. El Tercer Sector en Colombia.

Evolución, dimensión y tendencias.

Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales, Bogotá, 2001.

150 páginas

Se presentan en este libro los resultados del trabajo del equipo colombiano encargado del Proyecto Comparativo sobre el Sector No Lucrativo, coordinado por la Universidad John Hopkins y realizado en 22 países. Rodrigo Villar, coordinador del equipo colombiano, tiene una importante trayectoria como investigador en este campo, y como consultor. Es autor de numerosas publicaciones sobre el tema de la sociedad civil y de las políticas sociales.

El libro tiene cuatro capítulos. El primero presenta una historia de las organizaciones civiles en Colombia, relacionándolas con las transformaciones del Estado y del entorno político e institucional. El segundo capítulo presenta la información cuantitativa sobre las dimensiones, estructura y fuentes de ingresos del tercer sector colombiano. En tercer capítulo analiza las tendencias recientes del tercer sector en el país, y un cuarto capítulo presenta ideas para una agenda futura de investigación.

El capítulo histórico, el más largo del libro, y que recoge los resultados de varias investigaciones históricas, presenta el proceso de formación de los diferentes tipos de organizaciones que se puedan incluir en la categoría de tercer sector, ubicando estos procesos en una periodización realizada en función de las grandes etapas en la evolución política e institucional del país. El autor considera los diferentes tipos de organizaciones que conforman el tercer sector: organizaciones religiosas, de ayuda mutua, sindicales, profesionales, empresariales, filantrópicas, de mujeres, viviendistas (para la ocupación o compra de tierras y el desarrollo de formas colectivas de construcción y equipamiento urbano), organizaciones de diferentes tendencias ideológicas y campos de actividad, que abarcan tanto la defensa de intereses como las prestación de servicios. Siguiendo la conceptualización del proyecto John Hopkins, se excluyen las organizaciones que distribuyen beneficios a sus miembros, como las cooperativas.

A través de esta historia plural el autor destaca dos tendencias generales: en primer lugar, una tendencia de estas organizaciones hacia una autonomía creciente en relación al Estado, a los partidos políticos y a la Iglesia; una segunda tendencia es hacia una mayor incidencia de las organizaciones del tercer sector en la vida pública.

Un fenómeno importante es la aparición de una gran diversidad de ONGs, cuyo crecimiento se hizo muy acelerado entre 1975 y 1985, y cuyas orientaciones principales han pasado de la intervención asistencial a la promoción de un desarrollo basado en la organización de las comunidades.

En el capítulo II se hace un análisis cuantitativo del tercer sector en Colombia, definido como sector sin fines de lucro, y una comparación del mismo con el conjunto de países participantes del Programa Comparativo John Hopkins. Este programa estableció unos criterios de definición con el fin de hacer posible la comparación del sector sin fines de lucro en los casi treinta países en los que se lleva a cabo esta investigación, países en los que existen diversas tradiciones, definiciones y normas sobre lo que se considera tercer sector o sector sin fines de lucro en cada país. Estos criterios, elaborados a partir de una definición estructural-operacional del sector, son: que sean organizaciones privadas (no gubernamentales), autogobernadas, voluntarias (en el doble sentido de formadas por libre asociación y presencia de trabajo voluntario no remunerado), que no distribuyan excedentes a sus miembros (los excedentes deben utilizarse para el desarrollo de la misión social de la organización). Se excluyen las organizaciones religiosas sacramentales (no las organizaciones religiosas que prestan servicios, por ejemplo de educación), y las organizaciones político-partidistas. También se excluyen las cooperativas, a partir del criterio de no distribución de excedentes a los miembros de la organización.

A partir de estos criterios, y cotejando varias fuentes de información (estadísticas oficiales, censos o encuestas realizadas por diferentes entes, en particular por algunas coordinadoras o federaciones de organizaciones del tercer sector), los investigadores llegan a la cifra de 135.599 entidades sin ánimo de lucro (ESAL) en Colombia, con 286.861 empleos equivalente tiempo completo, lo que representa el 2,3% del empleo no agrícola del país. Es poco si se compara con algunos países desarrollados que forman parte del estudio John Hopkins (12% en Holanda, 7,8 % en los Estados Unidos, 6,2% en el Reino Unido, 4,9% en Francia), pero entre los países latinoamericanos, este porcentaje es uno de los más altos, superado sólo por Argentina (3,7%).

Además de evaluar las dimensiones del tercer sector en su globalidad, el estudio se propuso captar el peso relativo de las áreas de actividad, clasificando cada una de las unidades del sector en una de las categorías contempladas en el marco metodológico del estudio John Hopkins: ambiente, cívico-legal, cultura, desarrollo (incluye desarrollo económico, social y comunitario, vivienda, empleo y capacitación), servicios sociales, asociaciones de empresarios, de profesionales y de trabajadores, salud, educación.

Como en otros países de América Latina, y a diferencia de países europeos, la educación es de lejos el principal sector de actividad de las ESAL. Este hecho se relaciona con la importancia de la Iglesia católica en la educación, y la búsqueda de opciones fuera del sistema oficial.

Una particularidad del caso colombiano reside en la importancia de las asociaciones de empresarios, profesionales y trabajadores en el empleo generado por el sector. Esto se debe a la importancia de los servicios que ofrecen a sus afiliados, más allá de sus funciones de representación de intereses.

Otra particularidad es la importante participación de las fundaciones empresariales entre las ESAL colombianas. Una de las principales actividades desarrolladas por estas

fundaciones es el apoyo al desarrollo económico de los sectores pobres, en particular el apoyo a la microempresa.

Finalmente, se señala la importancia numérica de dos tipos de organizaciones creadas por el Estado, las Juntas de Acción Comunal y los Hogares de Bienestar Familiar, que representan un porcentaje muy alto de las ESAL en Colombia, y son las organizaciones de mayor presencia en las zonas pobres. Son las organizaciones que movilizan el mayor número de voluntarios, aunque se trata de un voluntariado de ayuda mutua entre vecinos y no de ayuda a poblaciones distintas a los que realizan el trabajo. El peso de las Juntas en el desarrollo y adecuación de la infraestructura social de barrios marginales y veredas ha sido de una gran importancia, al igual que la educación comunitaria, la promoción del deporte y recientemente las acciones de conciliación comunitaria.

Existe también otro voluntariado, por ejemplo en el seno de la Corporación de Trabajo Voluntario, que agrupa 636 organizaciones y moviliza unos 30 500 voluntarios.

En lo referente a las fuentes de recursos del sector, contrariamente al pensamiento común que hace de las donaciones la fuente principal de recursos del sector sin fines de lucro, los resultados del estudio muestran que las donaciones no representan sino alrededor del 10% de los recursos. Predominan los recursos privados, es decir los que se obtienen de la venta de servicios a clientes (74% de los recursos del sector). Estas cifras se pueden relacionar con el predominio del sector educativo, donde varios tipos de ESAL, principalmente de carácter religioso, venden servicios de educación a una población que paga por ellos. También en el campo de la cultura y del deporte, las organizaciones financian sus actividades principalmente mediante las cuotas de membresía y los pagos por servicios que realizan los usuarios. Entonces se supone que la población que puede tener acceso a estos servicios es la población con capacidad de pago. Pero el autor señala la inexistencia de investigaciones en el país sobre la población que atienden las ESAL.

Existe poca tradición de subsidio gubernamental a prestadores privados de servicios públicos, por ejemplo a organizaciones que prestan servicios de buena calidad a poblaciones pobres. Una excepción sería el caso de Fe y Alegría, movimiento presente en 12 países de América Latina, y que tiene una clara “opción por los pobres”; el 75% de sus recursos provienen del gobierno.

En otras organizaciones, el financiamiento gubernamental representa un porcentaje mucho más bajo de los recursos. El autor habla de una paradoja en materia de financiamiento público. Mientras el Estado jugó un rol central en la promoción de un importante subsector de las ESAL (más del 80% de las organizaciones actuales han sido promovidas por el Estado), los programas gubernamentales que han dado origen a estas organizaciones, han tenido como eje la “participación comunitaria” y la movilización de recursos humanos y financieros entre las mismas comunidades de bajos ingresos. No ha predominado en Colombia la práctica difundida en muchos países desarrollados, donde el Estado otorga importantes financiamientos a organizaciones del tercer sector que prestan servicios sociales, educativos y de salud a poblaciones de bajos recursos, permitiendo así el respeto de sus derechos sociales. En Colombia prevaleció el impulso de estrategias que promueven la autoayuda, la solidaridad y el trabajo voluntario entre los pobres, con

transferencias muy precarias de recursos desde el gobierno, que no cumple un verdadero papel de redistribución.

En algunos casos donde existe una importante transferencia de recursos del Estado a las organizaciones, como en el programa de Hogares de Bienestar Familiar, estos recursos no reconocen el valor total del trabajo de las madres comunitarias, quienes reciben una remuneración inferior al salario mínimo, y por lo tanto aportan parte de su tiempo como trabajo voluntario.

Sólo recientemente existe en el sector educativo una tendencia a incrementar las transferencias de recursos públicos a entidades sin fines de lucro para la prestación de servicios a poblaciones de bajos ingresos. El Programa de Ampliación de la Cobertura Educativa ensayado entre 1994 y 98 por la Secretaría de Educación de Antioquia es un ejemplo de esta tendencia. Existen pocas investigaciones sobre estos nuevos programas, su impacto y efectividad.

Las donaciones individuales, empresariales y de fundaciones al sector sin fines de lucro, tienen un peso bajo en la mayoría de las actividades, pero en los sectores de desarrollo y medio ambiente estas donaciones son de gran importancia. En estos sectores predominan lo que se conoce en la literatura internacional como Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). Estas organizaciones dirigen sus programas a poblaciones de bajos recursos, para actividades cuyos costos no pueden ser totalmente recuperados a través de mecanismos de mercado. En Colombia es importante el apoyo filantrópico a estas organizaciones, especialmente el proveniente de fundaciones empresariales.

En el tercer capítulo, el autor presenta algunas ideas sobre las tendencias actuales del sector, en términos de relaciones de las organizaciones entre si y con el Estado, con el objetivo de evaluar el potencial de las organizaciones del tercer sector en la vida social y política. Pues lo más importante en la formación de capital social no es simplemente el número de organizaciones voluntarias, sino el tipo de organizaciones, así como las relaciones que establecen entre sí, con la población y con el Estado.

Como elementos positivos en la situación del tercer sector en Colombia, el autor señala el incremento en el número de organizaciones y en la pluralidad de las mismas, el creciente reconocimiento de su papel en las estrategias de desarrollo, en los programas y discursos de las instituciones nacionales e internacionales, su mayor nivel de autonomía, la formación de redes entre ESAL y de alianzas para el diseño y gestión compartida de programas sociales con el Estado. En algunas regiones, se han producido alianzas entre diversas organizaciones de la sociedad civil en función de generar un proceso de desarrollo regional con participación social (caso del Magdalena medio).

Sin embargo, existen grandes retos, en primer lugar el problema de la incapacidad del Estado colombiano para garantizar las libertades civiles y políticas y consolidar un marco institucional que permita la interacción entre los actores colectivos. Un reto de las organizaciones del Tercer Sector es el del fortalecimiento institucional, que permita su

participación en la conformación de la institucionalidad pública y de la gobernabilidad democrática.

Otro reto es el de la superación de las grandes asimetrías que existen en la participación social, y el logro de un mayor nivel de equidad en la organización de los diferentes sectores sociales. En Colombia, algunas organizaciones con una amplia membresía, como las organizaciones campesinas y los sindicatos, han perdido peso en los últimos años. Paralelamente, se ha incrementado el número y la presencia de ONGs y fundaciones. Algunas de ellas buscan fortalecer organizaciones comunitarias, pero en general, carecen de membresías amplias, y constituyen más bien equipos profesionales sin participación de los sectores populares. En un estudio sobre las relaciones entre la sociedad civil y la banca multilateral, se señala que las ONGs son el interlocutor privilegiado de estas instituciones.

Existe poco conocimiento entre la población de los mecanismos institucionales creados para la participación, presentes en la Constitución de 1991, como los Consejos de Planeación, y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, creados para la participación social a nivel municipal. Encuestas han mostrado que sólo pequeños porcentajes de la población conocen la existencia de estas instituciones. De allí la afirmación de que las organizaciones de la sociedad civil están ahora más cerca del poder, pero más lejos de la gente.

Otro reto es el de la autorregulación de las organizaciones, la creación de mecanismos de validación y certificación que generen una mayor credibilidad pública. Algunas organizaciones de tercer nivel han propuesto códigos de ética para sus afiliados, pero aún no han establecido mecanismos de seguimiento y sanciones para las violaciones a estos códigos. Es inaplazable el diseño de mecanismos efectivos de rendición de cuentas al público y de autorregulación que contribuyan al desarrollo de la transparencia y legitimidad del sector.

El capítulo IV presenta algunas propuestas para una agenda de investigación sobre el tercer sector. Los principales ejes sería los siguientes: en primer lugar, en medio de la diversidad existente en las organizaciones del tercer sector, el análisis de cuales organizaciones tienen incidencias positivas en el desarrollo social, en que se diferencian las ESAL de las empresas sociales, que valor agregado representan para la sociedad. También se requiere investigar en que condiciones institucionales se potencia mejor sus intervenciones. Un eje importante para la investigación es el de las relaciones entre las organizaciones del tercer sector con el Estado, la definición de modelos de relaciones OTS-Estado, en un contexto en el cual estas relaciones se han vuelto más intensas y complejas. Es necesario superar los esquemas instrumentales, de prestación de servicios bajo cláusulas contractuales, y diseñar espacios institucionales de concertación. Para ello, se requiere una evaluación sistemática de las experiencias y una amplia difusión de los aprendizajes.

Otro campo importante para la investigación, y además poco explorado, es el de las relaciones entre las OSC y el sector privado. A pesar del gran número de fundaciones empresariales existentes en el país, se sabe poco sobre estas organizaciones. Tampoco se

sabe mucho sobre las prácticas de responsabilidad social empresarial, y sobre la adopción de prácticas de gestión empresarial en las ESAL.

Un cuarto eje sería el papel sociopolítico de las organizaciones del tercer sector y su rol como actores políticos y sociales y como agentes copartícipes en el rediseño institucional, en una situación de debilidad del Estado para enfrentar las guerrillas, los paramilitares y el narcotráfico, así como los altos niveles de corrupción administrativa, los problemas sociales y las desigualdades crecientes en la población. Se requieren investigaciones sobre el papel de las OSC en el arena político, sobre las relaciones actuales entre OSC y partidos políticos, sobre experiencias de incidencias de OSC sobre partidos o movimientos políticos, y sobre vínculos de las OSC con la ciudadanía cuando participan en espacios de concertación y diálogo sobre las políticas públicas. ¿Cuál es la capacidad real de incidir en las políticas públicas por parte de las OSC?

A pesar de que podríamos lamentar la no inclusión de un gran número de asociaciones que forman parte de la economía social, como las cooperativas y mutuales, que tienen un gran desarrollo en Colombia, el libro de Rodrigo Villar representa una contribución importante al estudio del tercer sector en América Latina. Ofrece una gran riqueza de información documental sobre las organizaciones estudiadas, situándolas en el contexto histórico y sociopolítico colombiano. Las pistas de investigación que el autor identifica en el último capítulo constituyen importantes guías para el desarrollo futuro de la investigación sobre el tercer sector en América Latina.

Madeleine Richer