

Las organizaciones sin ánimo de lucro para el desarrollo

Una revisión de su inserción en el concepto de sociedad civil en Colombia¹

*Javier Pineda Duque*²

Un enfoque descriptivo

Cualquier intento de identificar las organizaciones no lucrativas encuentra varias dificultades. El término "sector no lucrativo", sólo recientemente ha ganado presencia en la literatura de las ciencias sociales y es extraño en el idioma cotidiano de algunos países. Existe un amplio rango de organizaciones identificadas como parte del sector sin fines de lucro. En países del Sur, donde una parte importante del sector sin fines de lucro se ha denominado "organismos no gubernamentales" (ONG), el término *no lucra-*

tivo puede ser más útil y preciso, y amplía el foco de atención al clarificar que estas organizaciones hacen parte de un conjunto mucho más grande de organizaciones con las cuales las ONG comparten aspectos cruciales. En tal sentido, esta sección comenzará con un análisis de los dos términos.

De acuerdo con una amplia evidencia internacional (Edwards y Hulme, 1992; Rifkin, 1995), el Sur ha observado un acelerado crecimiento de las ONG en las últimas dos décadas, las cuales desempeñan un papel cada vez más importante en el desarrollo de comunidades locales. A pesar del amplio uso del término "organismos no gubernamentales", éste no es un término o definición apropiados para el grupo de organizaciones que él denota. Producir una definición clara de este término y, por tanto, de la amplia gama de organizaciones que él incorpora, es problemático. Las dificultades provienen en su mayor parte del variado uso del término, las diversas definiciones que le han

1. Este artículo hace parte de la investigación doctoral en curso sobre *Organismos sin ánimo de lucro para el desarrollo, Plan Nacional de la Microempresa e impactos de género en Colombia*, realizado en la Universidad de Durham, Inglaterra.
2. Economista de la Universidad del Valle, máster en economía del CIDE, México, estudiante de doctorado Universidad de Durham.

sido dadas y las características usadas para definir el concepto de ONG.

Si tomamos literalmente el término "organismos no gubernamentales", éste debería incluir todo tipo de organización institucionalmente separada del gobierno. Aunque algunas definiciones de este término excluyen los negocios o las empresas privadas, ellas incluyen todo tipo de asociaciones, formal e informalmente constituidas. La carencia de precisión de esta definición hace aún más difícil investigar estas organizaciones como un sector.

Estas limitaciones no implican que el término "organismos no gubernamentales" no contenga una connotación histórica. En América Latina la connotación histórica del término proviene inicialmente de los organismos multilaterales (PNUD, Banco Mundial, etc.) quienes tomaron el término ONG de su uso en países del Norte, especialmente Gran Bretaña, para describir aquellas organizaciones socias en países que tienen diferentes trayectorias de desarrollo. Pero el término ha cambiado para incorporar asociaciones surgidas de cada contexto histórico nacional, con orígenes muy diferentes. Como indica Leilah Landim (1997) para el caso del Brasil, el término tiene connotaciones políticas para denominar diferentes tipos de organizaciones que llegaron a ser ONG como resultado del proceso de democratización política en dicho país:

Este diverso grupo de fundadores, dotados con un conjunto de ideas que se agrupan alrededor de la participación y organización de los segmentos más pobres de la población, desarrollan e implementan numerosas actividades al nivel de organizaciones de base a lo largo del país, dentro de una perspectiva general de transformación estructural de la sociedad desde abajo. (p. 340).

Un término más útil puede ser "sector no lucrativo". El proyecto comparativo sobre el sector no lucrativo de Johns Hopkins University ha formulado "un concepto y lenguaje común sobre el sector no lucrativo que puede orientar una recolección sistemática de datos sobre este sector a través de diferentes países" (Salamon y Anheier, 1997). Cinco características importantes ha identificado recientemente este proyecto en su definición estructural y operacional del sector sin fines de lucro. Las entidades que constituyen el sector deben ser: [1] organizadas, las organizaciones cuentan con alguna realidad institucional; [2] privadas, institucionalmente separadas del gobierno; [3] sin ánimo de lucro, no retornan ningún beneficio generado a propietarios o directores; [4] auto-gestionadas, equipadas para controlar sus actividades propias; [5] con trabajo voluntario, incluyen algún grado de participación

voluntaria. Esta definición, que provino de un análisis comparativo de países seleccionados de todo el mundo, permite una identificación apropiada de las organizaciones sin ánimo de lucro (OSAL) y un mejor entendimiento de su realidad institucional. El alcance del sector incluye ambos tipos de organizaciones, formal y no formalmente incorporadas.

En el modelo de los tres sectores de la sociedad, si el Estado constituye el primer sector y el mercado (las empresas privadas lucrativas) el segundo, las OSAL pueden constituirse como el tercer sector. Esta estructura es útil en describir y diferenciar los tipos de organizaciones que se examinan aquí. El modelo trisectorial surge de la división tradicional de la sociedad entre organizaciones públicas y privadas, en donde el último se divide en organizaciones lucrativas y no lucrativas. El punto central a resaltar en esta división es que en el caso del Sur las organizaciones lucrativas están conformadas por dos grandes componentes: las organizaciones de la economía formal y las que están agrupadas en lo que se ha denominado el "sector informal" (véase la figura 1). Esta estructura del mercado es importante no solamente para la composición del segundo sector, sino también para su interacción con el tercer sector (OSAL). Esta interacción entre los sectores es profusa y determinante en el análisis de los programas de desarrollo y, especialmente, de microempresas. Julie Fisher hace referencia a este punto claramente:

Las poblaciones locales frecuentemente tienen poco que escoger, para desarrollar alternativas frente al mercado. Estas alternativas sustitutivas frecuentemente son metamorfoseadas dentro de las actividades del sector privado. El establecimiento de microempresas, cooperativas y redes locales de comercio es frecuentemente un precursor para el establecimiento de un mercado rudimentario en una región o un país entero. Fisher dice que lo que usted tiene en el tercer mundo es el tercer sector promocionando el sector privado a una escala masiva. Las ganancias obtenidas en el sector del mercado se usan frecuentemente, a su vez, para financiar la expansión continuada del tercer sector de actividad (en Rifkin, 1995, p. 283).

Así pues, la promoción de microempresas hace parte del fenómeno de expansión del mercado realizada por las grandes organizaciones privadas lucrativas, a través de componentes del tercer sector de la sociedad, es decir, las OSALD, para el mantenimiento y reproducción de ambas³. Estos dos tipos de producción (formal e informal) obran recíprocamente de maneras

3. Esta afirmación no desconoce otras motivaciones sociales y políticas subyacentes en la promoción de algunos componentes del sector informal de la economía. Para un conocimiento

específicas y complejas, reproduciendo y transformando una realidad diferenciada, la cual no es consistente con la forma como un país desarrollado puede apreciar el modelo de los tres sectores.

Figura 1. Sociedad en el Norte.

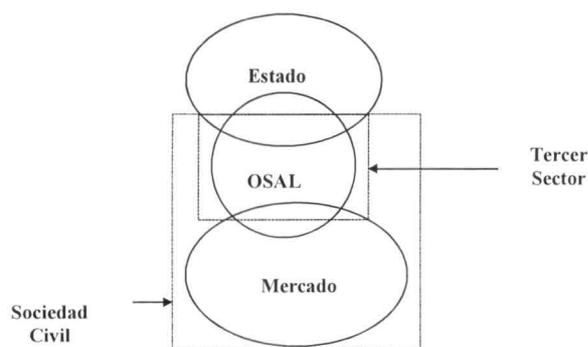
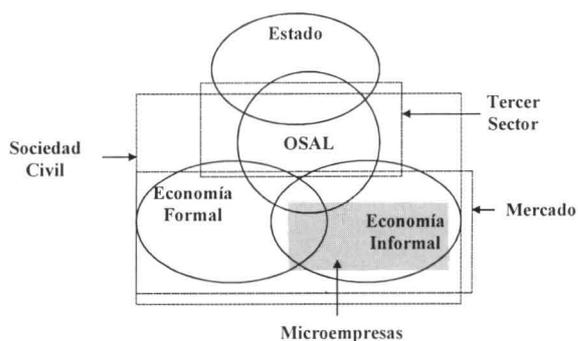


Figura 2. Sociedad en el Sur.



El sector no lucrativo: el contexto colombiano

Información recolectada en 1994⁴, permite calcular que en Colombia hay más de 100.000 asociaciones no

lucrativas, que pueden agruparse en más de cincuenta categorías según sus propósitos estatutarios (Rodríguez, 1995). Aunque también existen asociaciones informales, éstas no son importantes en el universo de las OSAL. Aunque hay dificultades en algunos procedimientos para la obtención de su reconocimiento legal, se ha creado una estructura legal separada para permitir la existencia jurídica de estas organizaciones. El caso opuesto se encuentra muchas veces: la existencia legal pero no real de organizaciones⁵. En cualquier caso, las organizaciones incluidas en el universo de las OSAL en este estudio deben cumplir las características identificadas en la definición estructural - operacional dada anteriormente, que significa, entre otros factores, que las organizaciones puedan demostrar una realidad institucional, independiente de su existencia legal o no, tal como algún grado de permanencia organizacional, existencia de reglas de procedimiento, etc. (Salamon y Anheier, 1997).

El grupo más importante de asociaciones, aproximadamente la mitad de todas las OSAL en Colombia, es el de las asociaciones para el desarrollo local -ADL- o las juntas de acción comunal, que han sido creadas por miembros de comunidades rurales y urbanas y se han diseminado a través de todo el país durante los últimos 35 años. Obtienen su reconocimiento legal de las autoridades locales mediante un proceso simple. Su importancia política está dada como organización que media entre el ciudadano y el Estado, a fin de satisfacer las necesidades para el desarrollo local. Esta mediación se produce frecuentemente mediante las relaciones dadas por el sistema clientelista, en el cual estas organizaciones se han visto inmersas y por el cual han sido ampliamente conocidas⁶. A pesar de este aspecto político, las ADL han desempeñado un papel importante en la organización y el desarrollo de comunidades locales y en algunos casos han ganado autonomía y capacidad de negociación a nivel local. Su contribución al desarrollo es un aspecto que aún no ha sido evaluado (Rodríguez, 1995).

detallado de la evolución de las políticas y programas de la microempresa en Colombia, véase Arboleda (1997).

4. Departamento Nacional de Planeación, 1994. Encuesta llevada a cabo a través de la totalidad de departamentos, municipios e instituciones públicas nacionales.

5. Así, por ejemplo, el Departamento Nacional de Cooperativas encontró en 1996 más de dos mil cooperativas con personería jurídica pero sin existencia real.

6. El clientelismo se define como un sistema de relaciones de dependencia con alianzas verticales y recíprocas de individuos que cambian servicios y favores, donde un patrón poderoso, con el acceso político a algunas agencias estatales, busca el servicio público para el cliente, quien a cambio brinda apoyo político al primero.

Siguiendo en importancia se encuentran las OSAL educativas. Todos los establecimientos privados de educación secundaria y post-secundaria en Colombia se definen legalmente como organizaciones sin fines de lucro y se encuentran registrados ante el Ministerio de Educación Nacional. Cubren alrededor de 60% de educación secundaria y 50% de la post-secundaria, en la tradicional división entre educación pública y privada (DNP, 1994). Sin embargo, a pesar del gran número de organizaciones registradas como establecimientos educativos sin fines lucrativos, este aspecto no presenta ninguna diferenciación práctica frente al comportamiento de las organizaciones lucrativas en el mercado. En el sector de la salud puede reconocerse la misma tendencia, debido a que muchas clínicas y entidades de salud privadas no lucrativas se concentran en la atención de clientes de los sectores de ingreso alto y medio, y se asemejan a las organizaciones lucrativas.

Las asociaciones de campesinos han crecido a través de sus luchas históricas por la tierra y, en algunos casos, durante la implementación de programas rurales públicos, como componentes organizacionales en función de los objetivos e intereses públicos. A pesar de la dramática disminución relativa de la población rural durante los últimos cincuenta años, las asociaciones de campesinos permanecen políticamente importantes respecto al objetivo de autosuficiencia alimentaria del gobierno nacional (con menor importancia a partir de los procesos de apertura económica), y a causa del enfrentamiento militar en el campo, el control de los cultivos ilícitos y los nuevos programas ambientales.

Las organizaciones sindicales, otro componente de las OSAL, alrededor de unas mil en Colombia, se agrupan en confederaciones regionales y sectoriales, y tres confederaciones de orden nacional. Ellas tienen varios orígenes históricos, particularmente por la influencia comunista en los años treinta y de la Iglesia católica en los cuarenta y cincuenta. Su cobertura de población ha disminuido durante la década de los años ochenta cuando pasaron de representar 15% de la fuerza laboral en 1982 a 9% en el 1990 (Pineda, 1991). Sin embargo, la presencia sindical permanece fuerte en el sector de los servicios públicos (educación, salud, energía eléctrica) y, tradicionalmente, en algunos subsectores de la industria manufacturera. Su crecimiento ha sido limitado por el de la economía informal y han establecido limitados vínculos con otro tipo de organizaciones del tercer sector.

Las cooperativas son organizaciones no lucrativas de responsabilidad limitada que comparten un marco legal específico con otro grupo de organizaciones

como las pre-cooperativas, las asociaciones mutuales, los fondos de trabajadores y las entidades auxiliares cooperativas, las cuales constituyen el sector solidario, denominado también sector de "economía solidaria". El sector solidario presenta un mayor desarrollo conceptual y generalmente incluye las organizaciones que tienen características asociativas. Recientemente ha sido adoptada una definición oficial del sector⁷, que incluye las siguientes características: disponibilidad de una estructura organizativa de tipo empresarial; desempeño de una actividad económica en el mercado de bienes y servicios, como objetivo asociativo primario; establecimiento de un nexo asociativo con base en nociones de solidaridad y responsabilidad; inclusión de regulaciones legales aplicables, la ausencia de fines lucrativos, como parte de las reglas básicas para el desempeño asociativo. Una aplicación amplia de estos criterios permite la inclusión de 30.000 organizaciones en el sector solidario. Una aplicación restringida incluye 10.500 asociaciones, específicamente identificadas bajo legislación cooperativa.

Las organizaciones sin ánimo de lucro para el desarrollo

Otro grupo de organizaciones no lucrativas son las que Fowler (1997) denomina "organismos no gubernamentales para el desarrollo" (ONGD), en otras palabras, aquellos que reclaman trabajar por el desarrollo y en beneficio de terceros, y que aquí se han denominado organizaciones sin ánimo de lucro para el desarrollo (OSALD). El censo efectuado durante 1992 y 1993 por la Fundación Social (Vargas, 1993), usando una definición amplia de "organismos no gubernamentales" encontró 52.500 organizaciones de este tipo⁸. En medio de éstas, 5.500 organizaciones de "beneficio social" fueron identificadas en la prestación de servicios sociales o en el desarrollo socioeconómico, cultural y político de comunidades locales. El directorio nacional de ONG comprende este último grupo.

Este censo generó una base de datos más detallada para una muestra de 1.410 organizaciones que fueron clasificadas por su forma institucional, identificando tres subsectores: el primero corresponde a las organizaciones de autodesarrollo, conocidas internacionalmente como organizaciones comunitarias de

7. Proyecto de ley 078 de agosto de 1996, Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso* No. 344.

8. Si este censo hubiera incluido las juntas de acción comunal, el número total de OSAL habría sido similar al anterior.



base (*Community-Based Organisation -CBO- o Grass-roots Organisation -GRO*); el segundo corresponde a las organizaciones de apoyo, servicios y acompañamiento a diferentes sectores y comunidades locales. Este grupo es popularmente como las ONG y parecen constituir adecuadamente el universo de las OSALD en Colombia. El tercer grupo corresponde a las organizaciones de segundo y de tercer nivel de organización, como federaciones y confederaciones, con objetivos de representación y servicios a sus organizaciones asociadas.

Durante las pasadas dos décadas las más importantes OSALD del país se han agrupado en diferentes confederaciones regionales y dos organizaciones de carácter nacional. Estas últimas son la Confederación Colombiana de ONG (CCO), y el Consejo Nacional de ONG (CNO).

Otro grupo de organizaciones surgió como mecanismo de expresión política frente a la crisis de los partidos políticos, buscando nuevos espacios para la participación y proponiendo programas alternativos de desarrollo. Este grupo presentó un crecimiento importante durante las dos décadas pasadas, y puede clasificarse por sus áreas de actividad política y social, como el ambiente, derechos humanos, promoción comunitaria, desarrollo económico y promoción política (*lobby and advocacy*). Las OSALD han llegado a ser una importante fuente de trabajo para ciertos grupos de profesionales de clase media especialmente, dentro de un marco de su nuevo papel como organizaciones de contratación pública –OCP- (en la ejecución de programas públicos) y agentes del sistema internacional de cooperación y desarrollo.

Las OSALD en Colombia continúan siendo un extenso conjunto de organizaciones de propósitos y orígenes múltiples. Una de las formas legales más importantes es la fundación, la cual es creada por un grupo de personas o por una o más compañías, o una combinación de éstos, quienes proveen fondos para un propósito específico. Las fundaciones obtienen su registro público de una autoridad local en cualquier municipio. Algunas se han creado con recursos de asistencia internacional o son agencias nacionales de OSALD de carácter internacional.

Un pequeño pero importante grupo de fundaciones fue creado por grupos económicos y algunas grandes firmas privadas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre en su área de influencia, como también para obtener beneficios de descuentos tributarios y canalizar hacia sus progra-

mas posibles impuestos. Este conjunto de fundaciones se agrupó en el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, PNDM, que inició sus actividades en 1984. Quince años después el número de OSALD que participan en el Plan ha aumentado significativamente, como también sus metodologías de intervención⁹.

Un enfoque analítico

Una amplia discusión internacional ha tenido lugar sobre la sociedad civil y algunos de sus aspectos centrales en su relación con el mercado y el Estado (Clayton, 1996; Macdonald, 1997). Uno de los puntos más importantes es el modelo de los tres sectores, el cual ha sido criticado por ser insostenible en la teoría, desprovisto de historia e irrelevante para las sociedades del Sur (Trivedy y Acharya, 1994). Este artículo proporciona otra definición de sociedad civil sin rechazar el modelo de los tres sectores. Aquí se considera que este modelo es útil para ubicar e identificar las organizaciones sin fines de lucro como un conjunto de organizaciones con diferentes intereses económicos, sociales y políticos.

La sociedad civil ha sido frecuentemente definida por oposición al Estado y es por tanto un concepto político¹⁰. Ella consiste en las organizaciones no estatales y cubre ambos sectores, el lucrativo y el no lucrativo. "Es el campo real de los grupos autónomos de gente que articula convicciones e interés diferentes y que existe fuera de las instituciones estatales" (Cox, 1997). En otras palabras, incluye una amplia gama de organizaciones que han tenido diferente origen histórico, legislativo y social. Estas forman redes económicas, sociales y políticas a través de diferentes clases, grupos étnicos, regiones, etc., con conflictos e intereses diferentes. Así, la sociedad civil es la arena donde los grupos de interés se expresan a sí mismos en relación con el Estado. "Resaltar una definición de sociedad civil de una forma que ignora los conflictos de interés fundamentales, es demostrar una clara carencia para comprender las desigualdades básicas que

permean la estructura social" (Trivedy y Acharya, 1994, p. 18).

En este enfoque las organizaciones comerciales orientadas al mercado, es decir, las organizaciones privadas con ánimo de lucro, se consideran parte de la sociedad civil por dos razones. En primer lugar, el papel político de las firmas y asociaciones industriales en general es destacado. En particular, ellos han desempeñado un papel decisivo en los programas dirigidos hacia el sector informal. Segundo, como indica Fowler (1996), la economía heterogénea antes destacada y su interacción con el sector sin fines de lucro demuestra que no hay justificación teórica para excluir tal tipo de organizaciones de la definición de sociedad civil.

De muchas maneras es posible argumentar que el desarrollo del mercado creó la sociedad civil, y que las limitaciones y contradicciones del primero se han expresado en el segundo. Del mismo modo, el concepto de Estado surge de y "está inmerso dentro del concepto de sociedad civil. La sociedad civil es tanto una precondición como un producto del Estado moderno" (Trivedy y Acharya, 1994, p. 57).

En un mercado diferenciado no es inesperado encontrar el componente formal de la sociedad civil tratando de fortalecer el informal, en alianza o no con el Estado. Pero las limitaciones y las contradicciones del mercado (desempleo, pobreza, inequidad, etc.), que se expresan de diferente manera en el sector informal, han sido incorporadas en el discurso y en las acciones de actores poderosos del sector formal y dirigidas desde sus propios puntos de vista e intereses.

Por otra parte la globalización¹¹ económica ha producido en el mercado laboral un sector de trabajadores calificados, estrechamente integrados con el capital y un sector periférico más grande, menos seguro y más segmentado por el género, las etnias y la ubicación geográfica.

Para lidiar con las poblaciones excluidas y potencialmente disociadoras, las instituciones de gobernabilidad global se han ideado instrumentos para el alivio global de la pobreza y el control. La asistencia humanitaria (el componente de alivio a los pobres) ha llegado a ser una alta prioridad de las Naciones Unidas y una actividad importante de una gama extensa de agencias no gubernamentales (Cox, 1997, p. 58).

9. El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa inició con cerca de once OSALD como programa público ejecutado por ellas. Hoy en día el Plan tiene más de sesenta OSALD alrededor del país (DNPC, 1996).

10. El concepto se remonta a los clásicos del pensamiento social como Kant, Marx, Weber, etc., Este artículo se centra de manera muy parcial en algunas de las discusiones recientes.

11. El proceso de globalización es definido por Cox (1997) como una "creciente conexión e interdependencia a una escala mundial".

Este es el contexto general en que se enmarcan los programas de desarrollo dirigidos a generar y mejorar el empleo y los ingresos en el sector informal. En el Sur, las OSALD han llevado a cabo este lineamiento particularmente mediante programas de microempresas. A la vez, el proceso de globalización ha socavado el tradicional potencial para las organizaciones sindicales y ha reconfigurado la sociedad civil.

La vieja sociedad civil se formó en gran parte alrededor de los grupos de interés como las asociaciones de industriales y profesionales. Más recientemente, estos antiguos

componentes de la sociedad civil han sido diluidos por un énfasis mayor en 'identidades' definidas por la religión, la etnia, y el género; como también a partir de la 'localidad' más que autoridades políticas más amplias (p. 66).

Las concepciones en Colombia

El concepto de sociedad civil en Colombia ha venido a ser importante durante la actual década en el análisis económico, social y político. Entre otros factores, se invocó para el proceso de reinsertión de grupos armados a la vida civil como resultado de la amnistía negociada con el gobierno en 1990, ha sido objeto de política específica por parte del gobierno nacional (DNPb, 1996), pero especialmente dicho concepto se ha visto reforzado en la nueva Constitución política con la creación de nuevos espacios para la participación ciudadana.

El concepto de sociedad civil es diferente para cada uno de los principales agentes inmersos en la vida pública, como el gobierno, las agencias internacionales, la academia y el sector de las organizacio-

nes sin fines de lucro. La nueva Constitución política de Colombia provee algunos conceptos con relación a la sociedad civil.

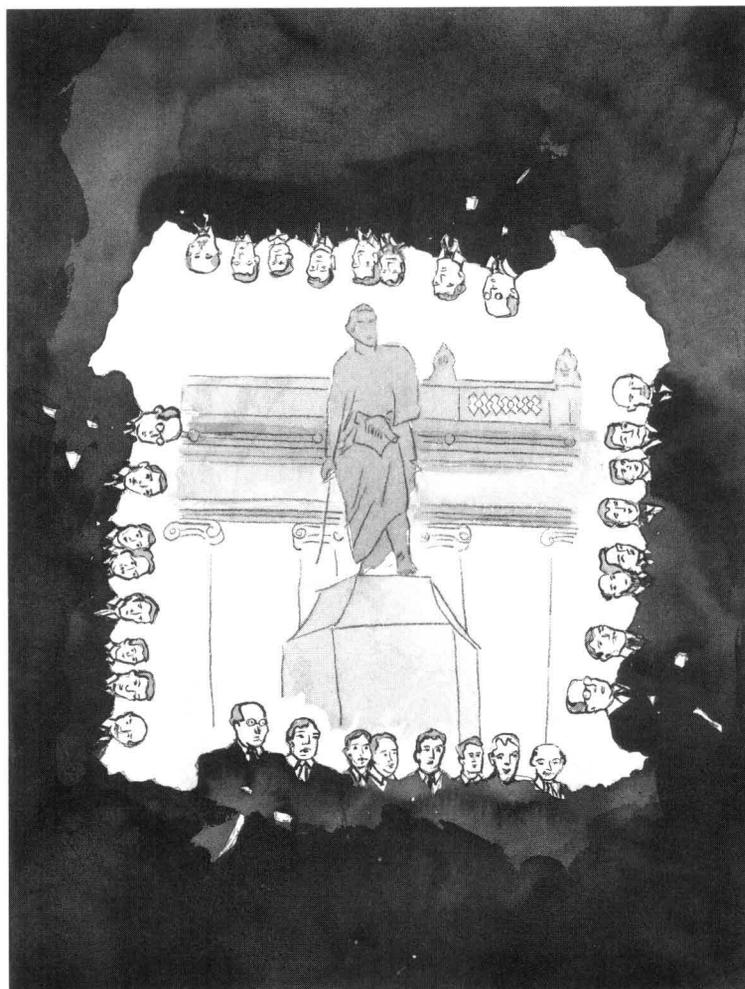
En el sector de las OSALD existe una definición de sí mismas como "organizaciones de la sociedad civil" (OSC), o tercer sector. En las palabras de apertura de la secretaria técnica del Primer Foro de las Organizaciones de la Sociedad Civil (1995), Inés de Brill, es posible inferir que las OSC entienden la sociedad civil como el grupo de organizaciones que es diferente tanto del Estado como del mercado, es decir, el conjunto

de organizaciones sin ánimo de lucro. Ella dice:

Uno de los desafíos más grandes para las organizaciones de la sociedad civil está en diseñar y coordinar estrategias para promocionar un desarrollo sostenible con participación; esto implica que OCS, el gobierno, y las agencias internacionales deben trabajar juntos, porque si nosotros actuamos conjuntamente de una manera coordinada y coherente, seremos capaces de lograr mejores resultados y superar el antagonismo entre Estado, mercado y sociedad civil. (Rojas y Pradilla, 1996, p. 3).

Esta declaración expresa el interés de las OCS acerca de las formas en que las

diferentes agendas pueden agruparse para un trabajo conjunto y para la creación de alianzas estratégicas con otros sectores, ubicando las actividades del sector dentro de toda la sociedad. Este ha sido uno de los desafíos que el sector de las OSALD ha encontrado en diferentes contextos de la sociedad civil (Edwards y Hulme, 1994). Identificar alianzas estratégicas significa identificar grupos de interés, la esencia de sociedad civil. Además, la adopción de "organizaciones de la sociedad civil" como una categoría cognoscitiva, de



identificación propia para un grupo diverso e importante de organizaciones, apunta a un proceso de reconocimiento y creación reciente de una identidad común.

Entre otras agencias internacionales de desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha mostrado un especial interés acerca de la sociedad civil en los países de la región. En su Octava Reposición de Capital en 1995, el Banco estableció el objetivo de trabajar con un enfoque de desarrollo más integral que consolidara las reformas económicas y, a la vez, promoviera la integración socioeconómica doméstica, la modernización del Estado y el fortalecimiento de instituciones democráticas y la sociedad civil. El BID ha incluido dentro de su estrategia de desarrollo un concepto amplio de sociedad civil, que se define explícitamente como "todas las actividades de todos los ciudadanos que actúan individual o colectivamente, en los campos económicos, sociales y políticos" (BID, 1996).

El Banco argumenta que hay en marcha en la región un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil desde el punto de vista de su autonomía, activismo y de la responsabilidad de las firmas, organizaciones sociales y políticas y de los ciudadanos que actúan en los campos económicos, sociales y políticos. Así, esta definición amplia de sociedad civil involucra todas las actividades fuera del Estado.

El fortalecimiento de la sociedad civil, en términos del Banco, tiene lugar dentro de un marco de dos grandes cambios. Primero, el predominio en la región de una nueva estrategia de desarrollo que da al mercado un papel más importante en la asignación de recursos. Y segundo, la región ha hecho una transición hacia esquemas y procesos democráticos. A consecuencia de estos dos factores, las reformas económicas y los regímenes democráticos, hay un cambio considerable en el papel del Estado, que requiere de un proceso de modernización en la búsqueda de mayor eficiencia en el gasto y la inversión pública. Este nuevo papel del Estado presupone el fortalecimiento de sociedad civil como el otro lado de la misma moneda.

La modernización del Estado no puede limitarse a sus instituciones sin el fortalecimiento de sociedad civil, que es un proceso complementario para el cambio del papel del Estado. Especial atención debe, por lo tanto, ser puesta a las medidas específicas que permitan al ciudadano, individual o colectivamente, jugar un papel más importante en el campo económico, social y político. (*Ibid.*, p. 6).

La sociedad civil en la definición del Banco está en conformidad con su enfoque particular de desarro-

llo en las Américas. Este enfoque es importante para los programas de microempresa en Colombia, los cuales han contado desde sus inicios con recursos financieros del BID para sus servicios de crédito.

La Constitución política aprobada en 1991 contiene explícitamente la división clásica entre el Estado, la sociedad y la familia (CNC, art. 46). Se proclama la organización política del país como una república participativa y pluralista, entre otros principios fundamentales (art. 1). En el capítulo sobre las formas de participación democrática incluye el tipo de asociación que el Estado debería promover como mecanismo democrático de participación.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía y con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Art. 103).

Así, la Constitución otorga un importante papel democrático a muchas formas de asociación y compromete el Estado para promover tales asociaciones por fuera del mercado. Este es el universo de OSAL. El término OSAL se introdujo también explícitamente en la Constitución con ocasión de la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de prohibir auxilios parlamentarios a las OSAL. Antes de la Constitución de 1991, los miembros del Congreso de la República podían introducir en la ley anual de presupuesto de la nación, a través del presupuesto de cualquier institución pública, partidas presupuestarias directamente a cualquier OSAL. Dichas partidas se conocieron como "auxilios parlamentarios". La nueva Constitución prohibió este mecanismo y dio al Estado el poder para contratar directamente con las OSAL, a fin de asegurar una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos. Así se dice:

Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del Poder Público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes sectoriales de Desarrollo.

Es claro en este artículo que la Constitución señala a las organizaciones no lucrativas que tiene propósitos de desarrollo y que aquí hemos denominado

organizaciones sin ánimo de lucro para el desarrollo (OSALD). Así, desde el punto de vista de la Nueva Agenda Económica, NAE, (Robinson, 1994) donde las OSALD aumentan su papel como organizaciones de contratación pública (OCP) en el nuevo marco de la "modernización del Estado", la Constitución Política de Colombia ha facilitado explícitamente este proceso dándole bases constitucionales y legales.

En cumplimiento del art. 103 de la Constitución, el proyecto de ley sobre la participación de las organizaciones civiles¹², presentado por el gobierno nacional en 1996 define las organizaciones civiles como "grupos de personas, o fundaciones constituidas para la puesta en común de bienes y comprometidas a la realización de un propósito específico, de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, independiente del Estado y sin la afiliación política o religiosa".

Parece que esta limitada definición oficial que excluye organizaciones con una afiliación política o religiosa proviene del deseo de preservar el principio constitucional de la "imparcialidad del Estado" que busca no permitir que el Estado promueva organizaciones políticas o religiosas.

Desde el sector académico se encuentra un enfoque de sociedad civil parecido al provisto aquí. Rodríguez (1991) ha analizado las relaciones entre la sociedad civil y sus componentes con el Estado, y ha estudiado en particular los grupos de interés en el sector cafetero en la sociedad civil colombiana empleando los fundamentos de la teoría neocorporativista, la cual esencialmente expresa la fusión entre interés privado y decisiones públicas. Desde esta perspectiva, el país ha venido de una sociedad tradicional, constituido por comunidades aisladas, para llegar a ser una sociedad civil, compuesta de múltiples asociaciones. Los grupos de interés se han multiplicado en Colombia bajo formas diferentes de asociación, como sociedades, corporaciones, fundaciones, sindicatos, asociaciones mutuales, cooperativas, etc. En algunos casos estos grupos de interés llegan a ser los grupos de presión cuando el número de miembros, su clase social, apalancamiento político, el nivel y poder económico de las organizaciones son importantes.

Los grupos de interés, sean éstos asociaciones o familias, son un universo heterogéneo de organizaciones. Sin embargo, debido a su naturaleza ellas consti-

tuyen el universo de la sociedad civil colombiana. Rodríguez se pregunta, si cada asociación es un grupo de interés, por qué los grupos de interés se han organizado bajo la forma de organizaciones sin ánimo de lucro. "Desde la sociología del derecho, la personalidad moral es una ficción legal"; él sostiene la idea de que no hay contradicción entre la racionalidad de las asociaciones comerciales (corporaciones) y algunas organizaciones no lucrativas como, por ejemplo, las fundaciones.

El análisis y entendimiento de las diferencias entre los enfoques de desarrollo implícitos en los programas dirigidos hacia los sectores populares en Colombia y a través del mundo, llevados a cabo por organizaciones sin ánimo de lucro para el desarrollo, debe partir de las relaciones que dichas organizaciones establecen con los demás componentes de la sociedad y el Estado. Los programas de microempresa han sido diseñados, dirigidos y ejecutados, en todos los casos, por actores sociales diferentes a los propios pequeños productores urbanos y rurales. Históricamente la brecha en la interpretación de sus necesidades e intereses ha sido. Conocer el alcance de los programas requiere aún de un análisis detenido en cada caso y para cada OSAL las relaciones que se establecen entre los diferentes componentes de la sociedad y la forma en que individuos y grupos particulares han agenciado dichos programas.

Referencias bibliográficas

- Arboleda, José Ubernel (1997), *Una misión posible. Políticas y programas de apoyo a la microempresa en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, 1 ed., Santa Fe de Bogotá.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1996), "Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil", Documento del departamento de planificación estratégica y políticas operativas.
- Clayton, Andrew ed. (1996), *NGOs, civil society and state: Building democracy in transitional societies*, 1st ed., London: INTRAC, 254-69.
- Cox, Robert (1997), "Democracy in hard times: economic globalization and the limits to liberal democracy", in *The Transformation of Democracy*, 1st ed., Anthony McGrew, ed. Cambridge: Polity, 49-71.
- DNP (1996), *Plan Nacional de Desarrollo El Salto Social*, 1 ed. Santa Fe de Bogotá: DNP.
- DNP (1996), "Política de participación de las organizaciones de la sociedad civil", in *Las políticas de El Salto Social*, 1 ed., DNP, ed. Santa Fe de Bogotá, 285-95.

12. Proyecto de ley estatutaria No. 249 de 1996 sobre participación de las organizaciones civiles, *Gaceta del Congreso* No. 109, abril de 1996.

- DNPc (1996), "Plan nacional para la microempresa", *Las políticas de El Salto Social*, 1 ed., DNP, ed., Santa Fe de Bogotá, 341-61.
- Edwards, Michael and David Hulme, ed. (1992), *Making a difference. NGOs and development in a changing world*, 1st ed., London: Earthscan.
- (1995), *Non-Governmental Organisations. Performance and Accountability. Beyond the magic bullet*, 1st ed., London: Earthscan.
- (1997), *NGOs, states and donors. Too close for comfort?*, 1st ed., London: Save the Children.
- Fowler, Alan (1996), "Strengthening Civil Society in Transition Economies - from concept to strategy: mapping an exit in a maze of mirrors", in *NGOs, Civil Society and the State: Building democracy in transitional societies*, First ed., Andrew Clayton, ed. Oxford: INTRAC, 7-12.
- (1997), *Striking a Balance*, 1st ed. London: Earthscan.
- Hulme, David and Paul Mosley, eds. (1996), *Finance against poverty*, 1st ed., Vol. 2, , London: Routledge, 1-31.
- Kabeer, Naila (1994), *Reversed Realities. Gender hierarchies in development thought*, First ed. London: Verso.
- Landim, Leilah (1997), "Defining the nonprofit sector: Brazil", in *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, 1st ed., Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, eds. New York: Manchester University Press, 323-49.
- Macdonald, Laura (1997), *Supporting Civil Society*, First ed., London: Macmillan Press Ltd.
- Mayoux, Linda (1997) "Women's empowerment and micro-finance programmes: approaches, evidence and ways forward", Draft overview paper for pilot project: micro-finance programmes and women's empowerment: strategies for increasing impact.
- Pineda, Javier (1991) "Tercer Censo Nacional Sindical. Análisis y tendencias", *Revista Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, Bogotá, oct. 1991.
- Rifkin, Jeremy (1995), "Globalizing the social economy", in *The end of work*, 1st ed., Jeremy Rifkin, ed. New York: Putnam, 275-93.
- Robinson, Mark (1997), "Privatising the voluntary sector: NGOs as public service contractors?", in *NGOs, states and donors. Too close for comfort?*, 1st ed., Edwards, Michael and David Hulme eds., London: Save the Children, 59-78.
- Rodríguez, Francisco (1991), "Tendencias hacia el neocorporativismo en Colombia", *Innovar* No. 1, Universidad Nacional de Colombia, 41-53.
- (1995), "La sociedad civil y el Estado en Colombia", *Innovar* No. 6, Universidad Nacional de Colombia, 35-65.
- Rojas, Manuel and Natalia Pradilla (1996), "Una agenda común para las organizaciones de la sociedad civil", *Synergos*, Interamerican Foundation Evaluar.
- Rowlands, Jo (1997), *Questioning Empowerment. Working with women in Honduras*, 1st ed. London: Oxfam.
- Salamon, Lester M. and Helmut K. Anheier ed. (1997), *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, 1st ed., New York: Manchester University Press.
- Townsend, Janet and others (1998), *Imaging the future*, forthcoming.
- Trivedy, Roy and Jagabandhu Acharya (1996), "Constructing the case for an alternative framework for understanding civil society, the state and the role of NGOs", in *NGOs, civil society and state: Building democracy in transitional societies*, 1st ed., Andrew Clayton, ed. London: INTRAC, 55-64.
- Uphoff, Norman (1995), "Why NGOs are not Third Sector: a sectoral analysis with some thoughts on Accountability, sustainability and evaluation", in *Non-Governmental Organisations. Performance and Accountability. Beyond the magic bullet*, 1st ed., Michael Edwards and David Hulme, eds. London: Earthscan, 17-30.
- Vargas, Hernán A. (1993), *Directorio de organismos no gubernamentales -ONG- de Colombia*, 1 ed., Bogotá: Fundación Social.

