

LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL

Las dimensiones del sector no lucrativo



UN PROYECTO DE ESTUDIO COMPARATIVO
DEL SECTOR NO LUCRATIVO
DE LA UNIVERSIDAD JOHNS HOPKINS

Lester M. Salamon,
Helmut K. Anheier, Regina List,
Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski
y colaboradores

Fundación **BBVA**

**LA SOCIEDAD CIVIL
GLOBAL**
**Las dimensiones del sector
no lucrativo**

**Proyecto de estudio comparativo
del sector no lucrativo de la
Universidad Johns Hopkins**

**Lester M. Salamon
Helmut K. Anheier
Regina List
Stefan Toepler
S. Wojciech Sokolowski
y colaboradores**

Fundación **BBVA**

La decisión de la Fundación BBVA de publicar el presente libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro del mismo, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.

Versión en inglés disponible en:
Center for Civil Society Studies
Institute for Policy Studies
Johns Hopkins University
3400 N. Charles Street/Wyman Park Building
Baltimore, Maryland 21218 USA
Fax: (410) 516-4523; e-mail: cnp@jhu.edu; web: www.jhu.edu/~cnp

Título original: *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*
(Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies)
© 1999 Lester M. Salamon
La sociedad civil global: Las dimensiones del sector no lucrativo
© Fundación BBVA
Plaza de San Nicolás, 4
48005 Bilbao
Depósito legal: M. 38.112-2001
I.S.B.N.: 84-95163-54-3

Traductor: Marcos Azcárate

© Ilustración de portada: Doug Hess

Imprime Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9 - 28027 Madrid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGO , <i>Lester M. Salamon</i>	13
PRIMERA PARTE	
VISIÓN GENERAL COMPARATIVA	
I. LA SOCIEDAD CIVIL EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA, <i>Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier y colaboradores</i>	19
SEGUNDA PARTE	
EUROPA OCCIDENTAL	
II. BÉLGICA, <i>Sybillé Mertens, Sophie Adam, Jacques Defourny, Michel Marée, Jozef Pacolet e Ilse Van de Putte</i>	67
III. FINLANDIA, <i>Voitto Helander, Harri Laaksonen, Susan Sundback, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	91
IV. FRANCIA: DE LA TRADICIÓN JACOBINA A LA DESCENTRALIZACIÓN, <i>Édith Archambault, Marie Gariazzo, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	113
V. ALEMANIA: UNIFICACIÓN Y CAMBIO, <i>Eckhard Priller, Annette Zimmer, Helmut K. Anheier, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	135
VI. IRLANDA, <i>Freda Donoghue, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	159

VII. PAÍSES BAJOS: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR NO LUCRATIVO HOLANDÉS, <i>Ary Burger, Paul Dekker, Stefan Toepler, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	193
VIII. ESPAÑA, <i>José Ignacio Ruiz Olabuénaga, Antonio Jiménez Lara, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	213
IX. REINO UNIDO, <i>Jeremy Kendall y Stephen Almond</i>	231

**TERCERA PARTE
OTROS PAÍSES DESARROLLADOS**

X. AUSTRALIA, <i>Mark Lyons, Susan Hocking, Les Hems y Lester M. Salamon</i>	259
XI. ISRAEL: UNA VISIÓN GENERAL DE LOS PRINCIPALES PARÁMETROS ECONÓMICOS, <i>Benjamin Gidron, Hagai Katz, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	277
XII. JAPÓN, <i>Naoto Yamauchi, Hiroko Shimizu, S. Wojciech Sokolowski y Lester M. Salamon</i>	305
XIII. ESTADOS UNIDOS, <i>S. Wojciech Sokolowski y Lester M. Salamon</i>	325

**CUARTA PARTE
EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL**

XIV. LA REPÚBLICA CHECA, <i>Pavol Frič, Rochdi Goulli, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	351
XV. HUNGRÍA, <i>István Sebestény, Éva Kuti, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	373
XVI. POLONIA: UNA VISIÓN PARCIAL, <i>Ewa Leś, Sławomir Nałęcz, Jan Jakub Wygnański, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	397
XVII. RUMANIA: <i>Daniel Saulean, Dan Stancu, Carmen Epure, Stefan Constantinescu, Simona Luca, Adrian Baboi Stroe, Oana Tigianescu, Bogdan Bermanu, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	411
XVIII. ESLOVAQUIA, <i>Helena Woleková, Alexandra Petrášová, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	433

**QUINTA PARTE
LATINOAMÉRICA**

XIX.	ARGENTINA, <i>Mario Roitter, Regina List y Lester M. Salamon</i>	453
XX.	BRASIL, <i>Leilah Landim, Neide Beres, Regina List y Lester M. Salamon</i>	475
XXI.	COLOMBIA: UN SECTOR NO LUCRATIVO DIVERSO <i>Rodrigo Villar, Regina List y Lester M. Salamon</i>	497
XXII.	MÉXICO, <i>Gustavo Verduzco, Regina List y Lester M. Salamon</i>	517
XXIII.	PERÚ, <i>Cynthia Sanborn, Hanny Cueva, Felipe Portocarrero, Regina List y Lester M. Salamon</i>	535

ANEXOS

A.	METODOLOGÍA Y PLANTEAMIENTO	557
B.	TABLAS DE DATOS COMPARATIVOS	577
C.	FUENTES DE DATOS	585
D.	COMITÉS ASESORES	607
E.	ASOCIADOS LOCALES	615
F.	INSTITUCIONES PATROCINADORAS	619
	NOTA SOBRE LOS AUTORES	621

XXI. COLOMBIA: UN SECTOR NO LUCRATIVO DIVERSO

*Rodrigo Villar, Regina List
y Lester M. Salamon*

Introducción

El conjunto de organizaciones consideradas como parte integrante del sector no lucrativo en Colombia comparte diversas características con sus homólogas en Argentina y Brasil. Algunas de estas similitudes son el modesto tamaño del sector no lucrativo en cuanto a empleo remunerado; la fuerte influencia de la Iglesia católica en los orígenes y posterior desarrollo del sector; la incidencia de los conflictos entre la Iglesia, el Gobierno y diversos partidos políticos en el fomento o limitación de la evolución de distintos tipos de organizaciones; y la aparición en décadas recientes de nuevas organizaciones no lucrativas más independientes. Lo que caracteriza al sector no lucrativo colombiano es su evidente diversidad, reflejada en el relativo equilibrio de su composición, y los índices más elevados de filantropía privada de la que dependen sus organizaciones.

En el presente capítulo se expone una visión general de los hallazgos sobre el tamaño, composición y estructura de ingresos del sector no lucrativo colombiano, así como una tentativa inicial para explicar las similitudes y diferencias anteriormente citadas. Este estudio ha sido realizado por un equipo de investigación colombiano con sede en la Confederación Colombiana de Organizaciones No-Gubernamentales, como parte del proyecto de estudio comparativo del sector no lu-

crativo de la Universidad Johns Hopkins¹. Los datos expuestos a continuación han sido recopilados partiendo de tres fuentes principales: el Censo Económico Nacional de 1990, una encuesta de entidades no lucrativas realizada en 1990 por la Fundación Social y la información impositiva facilitada por DIAN, la autoridad fiscal nacional; para obtener información más detallada sobre las fuentes de datos, véase el anexo C. Salvo que se indique otra cosa, los datos financieros se expresan en dólares estadounidenses, conforme al tipo de cambio medio de 1995.

Este capítulo sólo facilita información sobre una serie de hallazgos de este proyecto. En posteriores publicaciones se incluirán los contextos histórico, jurídico y político de este sector, y se examinará, además, el impacto que este conjunto de instituciones está teniendo.

Principales hallazgos

Cinco hallazgos principales se desprenden de este estudio sobre el ámbito, estructura, financiación y papel del sector no lucrativo en Colombia:

1. Una fuerza económica

En primer lugar, aparte de su importancia social y política, el sector no lucrativo resulta ser una fuerza económica en Colombia, representando importantes cuotas del empleo y los gastos nacionales. Más concretamente:

- *Un sector de 1.700 millones de dólares.* En 1995, el sector no lucrativo colombiano movía unos gastos operativos de más de 1.700 millones de dólares (1,57 billones de pesos colombia-

¹ El estudio en Colombia ha sido coordinado por Rodrigo Villar, que ha actuado como colaborador local para el proyecto, con la asistencia de Hernán Vargas y Víctor Manuel Quintero en los aspectos económicos, Beatriz Castro en el análisis de la evolución histórica del sector, Alfonso Prada en la interpretación de los aspectos jurídicos y Manuel Rojas en el análisis de repercusiones. Con el equipo ha colaborado, a su vez, un comité de asesoramiento local compuesto por seis destacadas personalidades del sector no lucrativo (véase el anexo D para una lista más detallada de los miembros del comité). El proyecto de la Universidad Johns Hopkins ha sido dirigido por Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier, y la parte del estudio correspondiente a Latinoamérica la ha coordinado Regina List.

nos), o el equivalente al 2,1% del producto interior bruto del país, una cantidad bastante considerable ².

- *Una importante fuente de empleo.* Detrás de estos gastos se encuentra una importante fuerza laboral que incluye a cerca de 287.000 empleados asalariados equivalentes a jornada completa (EJC). Esta cifra constituye el 2,4% del total de trabajadores no agrícolas del país, el 14,9% del empleo en el sector servicios y el equivalente a casi una tercera parte del personal empleado por el Estado en todos los ámbitos: federal, departamental y municipal (véase el cuadro XXI.1).

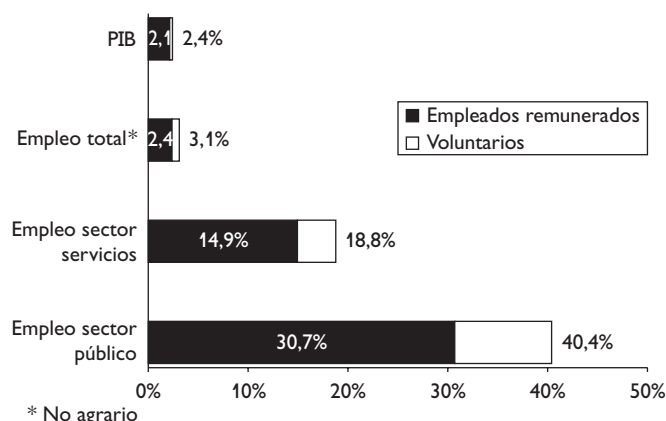
CUADRO XXI.1 El sector no lucrativo en Colombia, 1995

1.700 millones de dólares en gastos
— 2,1% del PIB
286.900 empleados remunerados
— 2,4% del total de empleo no agrícola
— 14,9% del total de empleo en el sector servicios
— 30,7% del empleo en el sector público

- *Contribución de los voluntarios.* Aun así, no queda reflejada toda la extensión del sector no lucrativo en Colombia, ya que también atrae un importante volumen de *trabajo voluntario*. De hecho, un 48% de la población colombiana manifiesta contribuir con parte de su tiempo con algún tipo de organización, gubernamental o no gubernamental. El tiempo aportado por los voluntarios a las organizaciones no lucrativas se traduce en otros 90.756 empleados EJC, lo cual aumenta el número total de empleados EJC de las organizaciones no lucrativas en Colombia a 377.617, o el 3,1% del total de empleo del país (véase la figura XXI.1). Indudablemente, esta cifra sería mayor si se incluyera a las iglesias y otros lugares de culto religioso, pero no disponemos de estos datos para Colombia.

² Técnicamente, la comparación más exacta es la que se establece entre la contribución del sector no lucrativo al *valor añadido* y el producto interior bruto. Para el sector no lucrativo, *valor añadido* en términos económicos es, básicamente, igual a la suma de los salarios y el valor imputado del tiempo de los voluntarios. Sobre esta base, el sector no lucrativo en Colombia constituye el 1,5% del total del valor añadido.

FIGURA XXI.1
El sector no lucrativo colombiano, con y sin voluntarios, 1995, como porcentaje de...

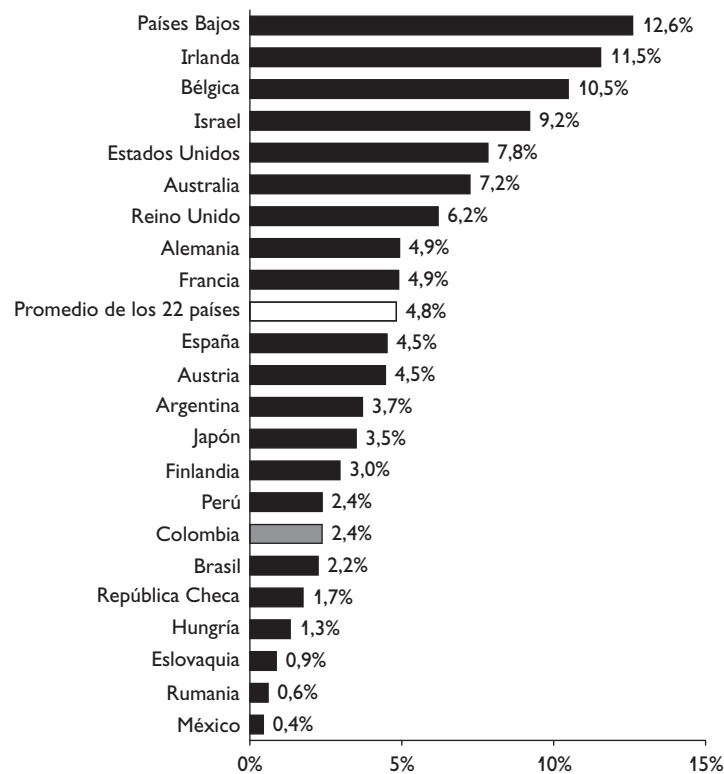


2. Uno de los mayores sectores no lucrativos de Latinoamérica

Aunque el sector no lucrativo colombiano es moderado en relación con su economía, está por encima del promedio de los países latinoamericanos incluidos en este estudio, aunque todavía no llegue al nivel de los países desarrollados.

- *La mitad de la media internacional.* Como se observa en la figura XXI.2, el tamaño relativo del sector no lucrativo varía ampliamente entre países: desde un elevado 12,6% del total de empleo no agrícola en los Países Bajos, a menos de un 1% del empleo total en México, siendo la media global de los 22 países incluidos en el estudio el 4,8%. Por tanto, con una cuota de empleo del 2,4%, el sector no lucrativo en Colombia se sitúa por debajo de la media global.
- *Ligeramente por encima de la media de los países de Latinoamérica.* Aunque el empleo no lucrativo en Colombia como porcentaje del total de empleo se sitúa por debajo de la media de los 22 países incluidos en este estudio, esta cuota es ligeramente superior a la observada en el resto de países de Latinoamérica. Así, como se indica en la figura XXI.3, el empleo

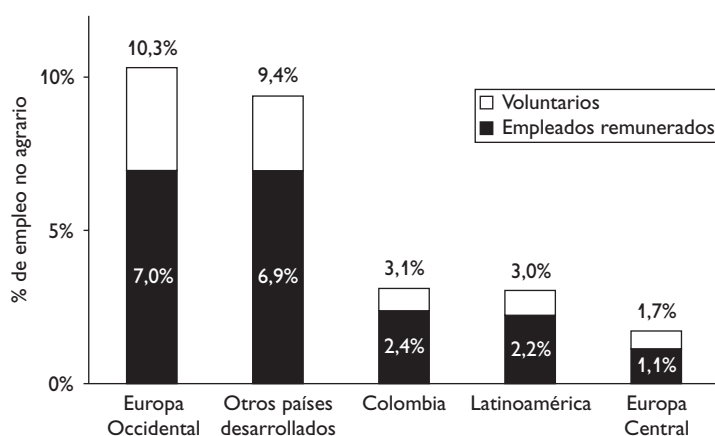
FIGURA XXI.2
Porcentaje del total de empleo no lucrativo, por país,
1995



EJC en las organizaciones no lucrativas de Colombia, con un 2,4% del total de empleo, se sitúa ligeramente por encima de la media de los países de Latinoamérica (2,2%).

- *La posición no varía con la inclusión de los voluntarios.* Como hemos indicado previamente, cuando se incluye a los voluntarios, las organizaciones no lucrativas son responsables del 3,1% del total de empleo en Colombia. Esta cifra está ligeramente por encima de la media regional del 3,0% (véase la figura XXI.3), pero constituye una cuota de empleo inferior a la mitad de la media de los 22 países analizados en este estudio (6,9%).

FIGURA XXI.3
Cuota de empleo no lucrativo, Colombia y cuatro regiones, 1995



3. Una rica historia de actividad no lucrativa

El desarrollo relativamente amplio del sector no lucrativo colombiano es muy probablemente fruto de la rica historia que dichas instituciones han tenido en este país. Como ya hemos señalado en la introducción de este capítulo, la Iglesia católica, el Gobierno y los partidos políticos han tenido una notable influencia en el desarrollo del sector. Los aspectos más sobresalientes de esta historia incluyen ³:

- El amplio abanico de organizaciones benéficas –escuelas, hospitales, orfanatos y hospicios– administradas por la Iglesia católica bajo el dominio de la corona española durante el periodo colonial, y financiadas con fondos procedentes del Estado, donaciones privadas y obras pías; es decir, donaciones de particulares a la Iglesia.
- Las escuelas y asociaciones en defensa de la educación católica organizadas por la Iglesia católica, que florecieron especial-

³ Para más detalles sobre estos aspectos históricos, véase Rodrigo Villar; «Defining the Nonprofit Sector: Colombia», *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, núm. 29, Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1998.

mente durante periodos de reformas secularistas liberales e intentaron ejercer el control gubernamental sobre la educación.

- Las Juntas de Beneficencia establecidas a mediados del siglo XIX como un mecanismo del Gobierno para secularizar y ejercer un mayor control sobre las organizaciones benéficas, gestionadas normalmente por entidades privadas, principalmente religiosas, y financiadas extensamente por fondos procedentes del sector público.
- Organizaciones benéficas privadas independientes de las Juntas. Entre ellas se encuentra la Sociedad de San Vicente de Paúl, fundada a mediados del siglo XIX con una amplia variedad de objetivos benéficos, y cuya financiación compartían los sectores público y privado. Otros ejemplos de organizaciones benéficas incluyen el Círculo de Obreros y la Caja Social de Ahorros, fundadas a principios del siglo XX por el Padre Campoamor para servir a las necesidades de la clase trabajadora.
- Las Cajas de Compensación Familiar, un tipo de sistema de seguridad social establecido originalmente por la Asociación Nacional de Industriales en 1954 para distribuir subsidios a las familias de los trabajadores. A partir de 1957, el Gobierno nacional decretó que los pagos de los patronos a estas organizaciones debían ser obligatorios.
- Organizaciones tales como las Juntas de Acción Comunal, los Consejos Verdes y los Hogares Infantiles de Bienestar Familiar, concebidas durante las últimas décadas mediante programas del Gobierno diseñados para sacar el máximo fruto de la escasa financiación estatal por medio de la utilización de la contribución voluntaria de los miembros de la comunidad. En la actualidad, las Juntas son las organizaciones no lucrativas más extendidas en Colombia (incluyen a más de 42.000 organizaciones) y se calcula que un 15% de la población adulta está afiliada a las mismas.
- Las organizaciones no gubernamentales (ONGs), que aparecieron a partir de los años sesenta estimuladas por la nueva orientación social de la Iglesia católica, el descontento de las clases profesionales con la izquierda política y la pérdida de fe

en los partidos políticos tradicionales y, por consiguiente, en los Gobiernos para hacer frente a los acuciantes problemas sociales. Se dice que estas ONGs fomentan la participación, la democracia y el desarrollo social, y realizan sus actividades en áreas diversas, especialmente en aquellas que más incidencia están teniendo en la sociedad en la actualidad, como la protección medioambiental, la igualdad de la mujer, la defensa de los derechos humanos y la paz.

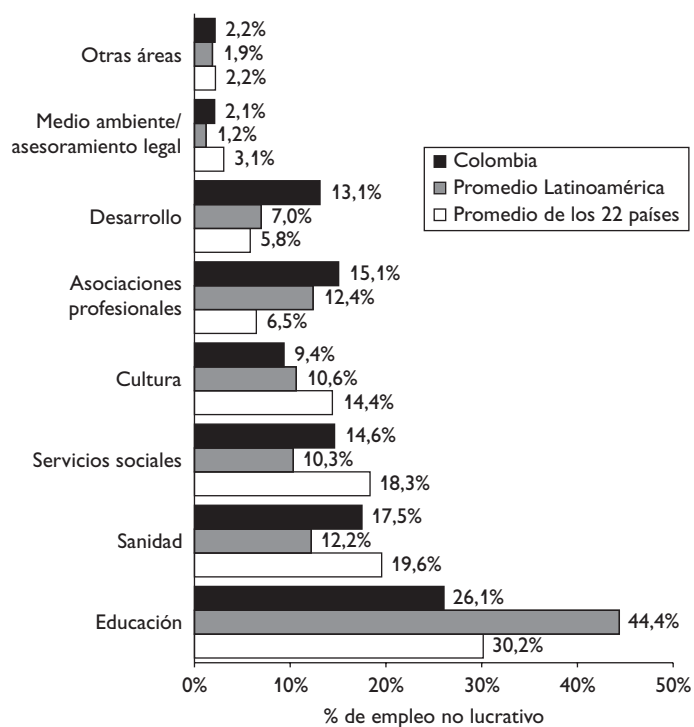
- Las fundaciones empresariales, fundadas muchas de ellas en los años sesenta y setenta para impulsar el desarrollo económico, a menudo mediante el fomento de microempresas, y cubrir otras necesidades medioambientales, educativas y sociales. Algunos de los ejemplos más destacados de este tipo de fundaciones incluyen la Fundación Social y la Fundación para la Educación Superior, que establecieron empresas separadas con el fin de generar recursos para lograr sus objetivos sociales. Las agencias de desarrollo internacional públicas y privadas frecuentemente promocionan estas fundaciones como modelos filantrópicos para otros países.
- Las asociaciones comerciales y empresariales, y las organizaciones de mujeres que consiguieron superar la drástica polarización política durante el siglo XX para fomentar sus intereses especiales y, en muchos casos, como hemos señalado previamente, para prestar servicios a sus miembros y otros afiliados.

4. Composición equilibrada

A diferencia del resto de los países latinoamericanos y del conjunto de 22 países analizados en este estudio, ninguna de las áreas de actividad no lucrativa domina claramente el panorama no lucrativo en Colombia, lo cual pone de manifiesto la amplia variedad del sector.

- *Más de una cuarta parte del empleo se concentra en el área de educación.* De todos los tipos de actividad no lucrativa, la que cuenta con una mayor cuota de empleo en Colombia es la educación. Como se observa en la figura XXI.4, el 26,1% del total de empleo no lucrativo en este país se concentra en esta área, la mitad aproximadamente en la educación primaria y secundaria, y la otra mitad, aproximadamente, en la educación su-

FIGURA XXI.4
Composición del sector no lucrativo, Colombia,
Latinoamérica, y promedio de los 22 países, 1995



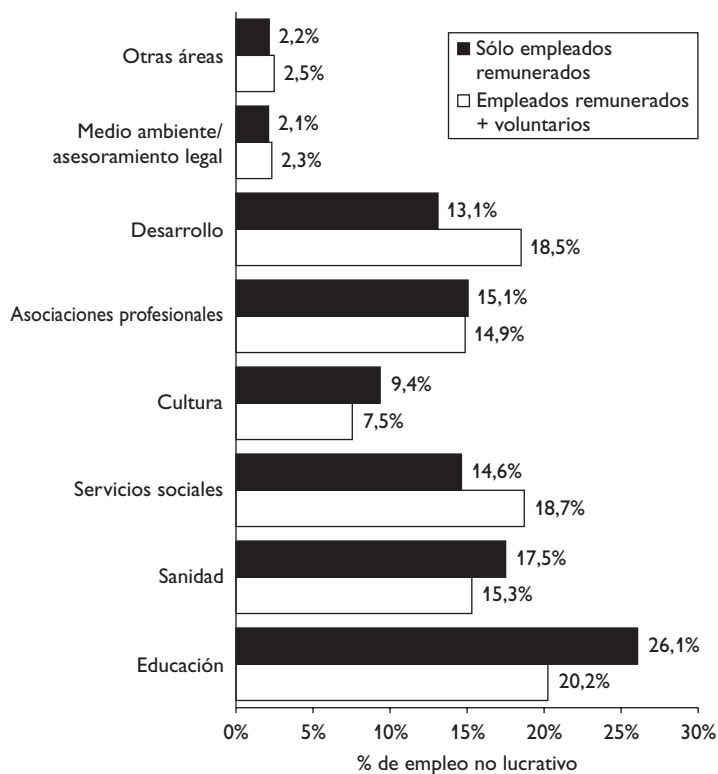
perior. El peso de la educación superior en el empleo no lucrativo se debe principalmente a una ley nacional que exige que todas las instituciones privadas comprometidas con la educación superior adopten la forma de entidad no lucrativa. No obstante, aunque la educación absorbe la mayor cuota de empleo en Colombia, no domina el sector como lo hace en el resto de los países de Latinoamérica (un promedio del 44,4%), o en la mayor parte del resto de los países analizados en este estudio (siendo el promedio de los 22 países el 30,2%).

- *Cuotas menores, aunque significativas, de empleo no lucrativo en otras cuatro áreas.* Como hemos señalado previamente, el sector no lucrativo en Colombia se caracteriza por su composición equilibrada. La cuota de empleo no lucrativo en cada una de las siguientes cuatro áreas de actividad oscila desde un

17,5% (salud) en la parte alta, hasta un 13,1% (desarrollo) en la parte baja, situándose las áreas de asociaciones profesionales (15,1%) y servicios sociales (14,6%) en medio. En cada una de estas áreas, la cuota de empleo no lucrativo en Colombia es más elevada que la cuota media de los cinco países latinoamericanos incluidos en este estudio. Estos datos demuestran claramente que el sector no lucrativo colombiano es más diverso que el del resto de los países de Latinoamérica.

- *El modelo cambia con la introducción de los voluntarios.* Cuando se incluye la contribución de los voluntarios como un factor más, la composición del sector no lucrativo colombiano cambia notablemente, aunque en conjunto sigue estando equilibrada. En concreto, como se observa en la figura XXI.5, cuando se inclu-

FIGURA XXI.5
Cuota de empleo no lucrativo en Colombia, con y sin voluntarios, por área, 1995



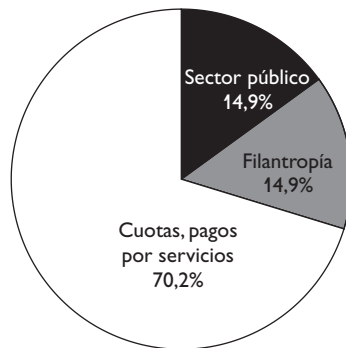
ye a los voluntarios, el margen de diferencia entre las cinco áreas de mayor actividad se reduce. Aunque la educación sigue absorbiendo la mayor parte del empleo en el sector, con la inclusión de los voluntarios la cuota de empleo de los servicios sociales aumenta del 14,6 al 18,7%, y el porcentaje de empleo no lucrativo en el área de desarrollo pasa de un 13,1 a un 18,5%. Por tanto, la cuota de empleo en estas dos áreas supera al empleo en el área de salud, que disminuye del 17,5 al 15,3%. Los resultados observados en estas áreas no constituyen ninguna sorpresa, ya que casi el 32% de los voluntarios EJC manifiestan contribuir con organizaciones de servicios sociales, como los Hogares, y el 36% están comprometidos con organizaciones relacionadas con el desarrollo, principalmente de base comunitaria, como las Juntas de Acción Comunal. En Colombia el voluntariado se lleva a cabo principalmente en el contexto de actividades relacionadas con la ayuda mutua y la solidaridad —es decir, los barrios pobres ayudándose entre sí—, en lugar de las actividades benéficas más tradicionales en las que las personas que gozan de una mejor situación ayudan a los más necesitados.

5. La mayoría de los ingresos proceden de las cuotas y los pagos por servicios, no de la filantropía o del sector público

La mayoría de los ingresos del sector no lucrativo colombiano no proceden de la filantropía privada o del sector público, sino de las cuotas y los pagos por servicios, y en una proporción mucho mayor que en la mayor parte del resto de los países incluidos en este estudio. Más concretamente:

- *Predominio de los ingresos procedentes de las cuotas.* La principal fuente de ingresos, con diferencia, de las organizaciones no lucrativas en Colombia la constituyen las cuotas y los pagos por servicios prestados. Como se indica en la figura XXI.6, sólo esta fuente de ingresos aporta el 70,2%, del total de ingresos del sector no lucrativo en este país.
- *Limitada financiación procedente de la filantropía y del sector público.* Por el contrario, la financiación procedente de la filantropía privada y el sector público constituye unas cuotas mucho menores de los ingresos totales. Por tanto, como se observa en la figura XXI.6, la filantropía privada —proceden-

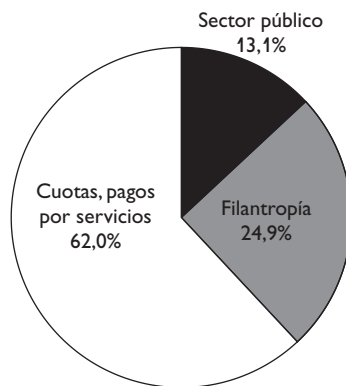
FIGURA XXI.6
Fuentes de ingresos del sector no lucrativo en Colombia, 1995



te de personas físicas, empresas y fundaciones, en conjunto— y los pagos procedentes del sector público constituyen cada uno el 14,9% de los ingresos del sector no lucrativo en Colombia.

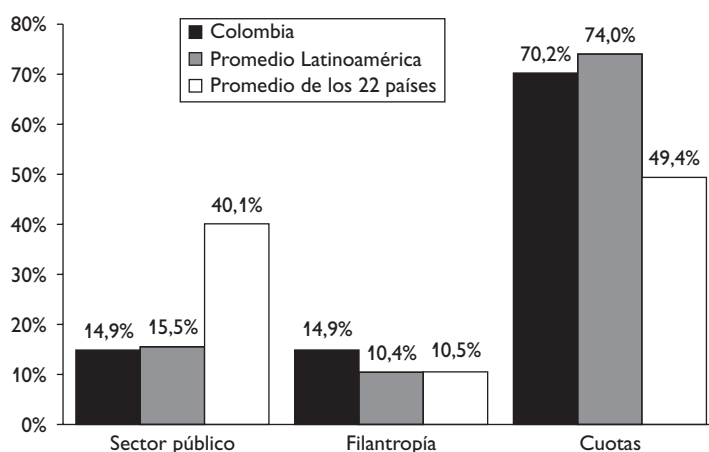
- *Estructura de ingresos con voluntarios.* Cuando los voluntarios entran en escena, el modelo de ingresos del sector no lucrativo cambia significativamente. En efecto, como se observa en la figura XXI.7, la cuota de ingresos procedente de la filantro-

FIGURA XXI.7
Fuentes de ingresos del sector no lucrativo en Colombia, con voluntarios, 1995



pía privada aumenta del 14,9 al 24,9%, superando, por tanto, a la financiación procedente del sector público, cuya proporción disminuye ligeramente del 14,9 al 13,1%. No obstante, las cuotas y los pagos por servicios siguen constituyendo la fuente predominante, aportando casi dos terceras partes de los ingresos totales del sector.

FIGURA XXI.8
Fuentes de ingresos en efectivo del sector no lucrativo, Colombia, Latinoamérica, y promedio de los 22 países, 1995



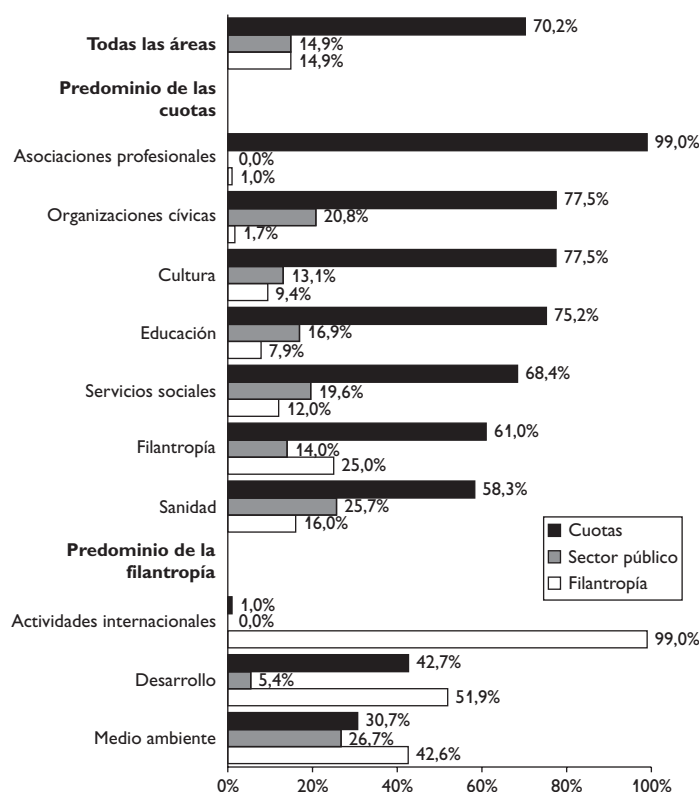
- *Un modelo de financiación similar al del resto de los países latinoamericanos.* El modelo de financiación del sector no lucrativo colombiano es bastante similar al observado en el resto de los países de Latinoamérica. Por tanto, como se indica en la figura XXI.8, las organizaciones no lucrativas de los cinco países latinoamericanos analizados en este estudio reciben como promedio la mayor parte de sus ingresos de las cuotas y los pagos por servicios. Comparado con el 70,2% colombiano, la cuota del total de ingresos del sector no lucrativo en los cinco países latinoamericanos se situó en el 74,0%. Aunque la cuota de ingresos del sector no lucrativo aportada por el Estado era comparable, a grandes rasgos, al promedio regional, se observó que la financiación procedente de la filantropía privada era más sólida en Colombia que en el resto de la región, en conjunto (14,9% frente al 10,4% como promedio en la región), debido, al

menos en parte, a la importante financiación facilitada por las empresas y las fundaciones empresariales.

- *Desviación de la media global.* Aunque la estructura de ingresos del sector no lucrativo colombiano es similar, en términos generales, a la del resto de los países latinoamericanos incluidos en este estudio, se diferencia considerablemente de la observada en el resto de los países del mundo. Por tanto, como se indica en la figura XXI.8, aunque las cuotas y los pagos por servicios son el elemento predominante de la base financiera del sector no lucrativo en términos globales, su predominio está considerablemente menos acentuado que en Colombia (49,4% del total de los ingresos en términos globales frente al 70,2% en Colombia). Por el contrario, los pagos procedentes del sector público constituyen, como promedio, una cuota de ingresos considerablemente mayor en estos países que en Colombia (40,1% frente al 14,9% en Colombia), aunque las donaciones privadas son menores (10,5% frente al 14,9% en Colombia). Evidentemente, un modelo de cooperación bastante diferente ha tenido lugar entre las organizaciones no lucrativas y el Estado en estos otros países. En Colombia, el papel desempeñado por el Gobierno ha estado más relacionado con la promoción del sector no lucrativo que con su financiación. Como hemos señalado previamente, algunas de las iniciativas no lucrativas más extendidas han sido fruto de programas patrocinados por el Gobierno. No obstante, estos programas se han diseñado para que prime la contribución de los voluntarios sobre la financiación estatal.
- *El panorama cambia con la introducción de los voluntarios.* Como hemos señalado previamente, cuando los voluntarios entran en escena, la estructura de ingresos en Colombia cambia considerablemente, así como la situación del sector no lucrativo colombiano en comparación con los promedios globales. Así, cuando se añade los voluntarios a las donaciones privadas, la cuota del total de ingresos procedente de la filantropía en Colombia aumenta del 14,9 al 24,9%. No obstante, el promedio de los 22 países incluidos en el estudio pasa del 10,5% sin voluntarios al 26,5% con ellos incluidos, situando a Colombia ligeramente por detrás del promedio global.
- *Variaciones por subsector.* Existen importantes diferencias en la financiación de las organizaciones no lucrativas colombianas

en función de su principal área de actividad. En efecto, tres modelos de financiación bastante diferentes se ponen de manifiesto entre las organizaciones que componen el sector no lucrativo colombiano, como se indica en la figura XXI.9:

FIGURA XXI.9
Fuentes de ingresos en efectivo del sector no lucrativo en Colombia, por área, 1995



Áreas en las que predominan las cuotas. Las cuotas y los pagos por servicios constituyen la fuente predominante de ingresos en siete de las áreas de actividad no lucrativa sobre las que disponemos de datos. Esta circunstancia es bastante comprensible en los casos de las asociaciones empresariales y profesionales, en las que las cuotas de afiliación constituyen la principal fuente de ingresos; la cultura y las actividades de-

portivas, en donde probablemente se cobre por el derecho de admisión; y los intermediarios filantrópicos, área en la que los beneficios sobre los ingresos constituyen la principal fuente de ingresos. Pero los ingresos procedentes de las cuotas también desempeñan un papel fundamental en la financiación de organizaciones no lucrativas que desarrollan sus actividades en áreas tales como la salud, la educación, los servicios sociales, y la defensa de los derechos civiles y el asesoramiento legal. En el caso de la salud y los servicios sociales, esta dependencia de las cuotas refleja en parte el deseo de los clientes de pagar por servicios que se hallan fuera del ámbito de los facilitados por el sector público. El área de defensa de los derechos civiles y asesoramiento legal, al igual que otras actividades de base asociativa, está financiada en gran medida por las cuotas de afiliación.

Áreas en las que predomina la filantropía privada. Aunque la filantropía privada está lejos de ser la fuente de ingresos predominante del sector no lucrativo en Colombia en términos globales, aparece como la principal fuente de ingresos para las áreas de protección medioambiental, desarrollo y organizaciones internacionales. Ello refleja, en parte, el interés de los programas de filantropía corporativa y de las fundaciones empresariales en estas nuevas áreas, en lugar de en las áreas más tradicionales de prestación de servicios.

El sector público como importante fuente de ingresos. El sector público no constituye la principal fuente de ingresos para ninguna de estas áreas. No obstante, existen diversas áreas en las que los ingresos procedentes de este sector son bastante considerables, como las áreas de bienestar social tradicionales de salud, en la que la financiación aportada por el sector público (principalmente los pagos de la seguridad social) constituye el 25,7% de los ingresos, y los servicios sociales, en donde la financiación pública constituye el 19,6% de los mismos. La financiación procedente del sector público también es muy considerable en áreas menos tradicionales, como el medio ambiente (26,7% del total de los ingresos), y la defensa de los derechos civiles y asesoramiento legal (20,8%), en las cuales organismos en distintos ámbitos gubernamentales subcontratan los servicios a organizaciones no lucrativas. Es probable que la cuota de ingresos del sector no lucrativo procedente de la Administración pública se amplíe a medida

que el Estado vaya abandonando la puesta en marcha de servicios sociales y se dedique a la supervisión de los mismos, incrementando, por tanto, la subcontratación de la prestación de dichos servicios.

Conclusiones e implicaciones

Los datos expuestos en este estudio corroboran que el sector no lucrativo colombiano se manifiesta como un conjunto de instituciones complejo y diverso. Este conjunto de instituciones no sólo atiende a importantes necesidades del ser humano, sino que también constituye una importante fuerza económica, aparentemente en auge, y es un notable contribuyente a la vida política y social.

Al mismo tiempo, este sector sigue siendo un organismo frágil en Colombia, que está experimentando importantes cambios cuyos resultados son inciertos todavía. A lo largo de la historia de Colombia, junto a las organizaciones que han surgido fruto de programas patrocinados por el Gobierno, ha habido numerosos ejemplos de organizaciones no lucrativas que se han creado de manera totalmente independiente del Gobierno o de los partidos políticos. Desde la década de los sesenta, estas organizaciones relativamente autónomas, así como otras de más reciente cuño denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs), han incrementado su número, ámbito e influencia. Durante el mismo periodo, aquellas organizaciones que se crearon a la sombra del Estado han ido ganando paulatinamente –y ejerciendo– su independencia y autonomía políticas.

La nueva Constitución nacional adoptada en 1991 establece las bases institucionales y jurídicas para que las instituciones no lucrativas dispongan de una mayor visibilidad e independencia. También facilita su participación y presencia activa en el debate de la política pública, en la prestación de servicios sociales y en el control de los programas gubernamentales. Al mismo tiempo, esta apertura plantea diversos retos a las organizaciones no lucrativas colombianas, a los organismos gubernamentales, al sector empresarial y a la población de este país:

- *Fomentar un entorno permisivo.* Una de las claves para que Colombia cuente con un sector no lucrativo sano y fuerte es la

presencia de un entorno democrático y pluralista en el que las diversas organizaciones puedan prosperar. Para ello será necesaria la creación de un marco institucional que permita a las organizaciones que componen el sector la participación en el debate público, y que establezca unas claras *reglas del juego*.

- *Fomentar la capacidad de actuación.* Un modo de fomentar un concepto de sector no lucrativo distintivo en Colombia es invertir en la capacitación de este sector mediante mejoras en la formación y el fortalecimiento de organizaciones de infraestructura donde se considere necesario. Aunque se ha realizado un esfuerzo importante en la formación de personal en este país, muchas organizaciones todavía carecen de la pericia necesaria tanto para la prestación de servicios como para el asesoramiento jurídico. Por tanto, consideramos que dos de las principales prioridades son la evaluación de los distintos niveles de capacidad entre las organizaciones que constituyen el sector y la potenciación del sector en su conjunto. Colombia está preparada para una campaña de gran envergadura de capacitación del sector no lucrativo que tenga como finalidad una mayor potenciación del sector y le permita mantener un nivel de igualdad con el Estado y el sector empresarial.
- *Regularizar los lazos con el Gobierno.* La relación entre el sector no lucrativo y el Gobierno ha sido desde hace mucho tiempo complicada en Colombia. Muchas instituciones no lucrativas se han creado gracias a programas iniciados por el Gobierno, y algunas de ellas se han convertido en vehículos para el clientelismo, en el que la financiación o el apoyo se intercambia por favores o votos. Las recientes reglamentaciones introducidas con la nueva constitución han remodelado las relaciones entre el Gobierno y las organizaciones no lucrativas. El reto ahora consiste en garantizar que estos cambios no afecten negativamente la viabilidad financiera del sector no lucrativo a largo plazo ni su capacidad para mantener un grado razonable de autonomía.
- *Hacerse un sitio en el espacio público.* Un modo de promover una mayor colaboración entre las organizaciones no lucrativas y el Estado es garantizar a las primeras un lugar más amplio en el denominado *espacio público*. No cabe duda de que se han realizado avances para comprometer a las organiza-

ciones no lucrativas en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas públicas en Colombia, especialmente a través de la adopción de la Constitución de 1991, pero todavía queda mucho por hacer.

A pesar de que existen señales de revitalización entre las organizaciones de la sociedad civil, y de su cada vez más activa y autónoma presencia en los asuntos públicos, el espacio que se ha abierto para ellas se ve amenazado por los límites impuestos por la continua violencia política. La reconstrucción social e institucional de Colombia requiere el establecimiento de un espacio público legítimo en el que los distintos participantes se reconozcan y respeten mutuamente. Por ello, en vista de los problemas de violencia política a los que tiene que hacer frente Colombia a finales del siglo XX, será necesario, como mínimo, el restablecimiento de normas que faciliten una coexistencia pacífica y garanticen los derechos humanos. Además, esta reconstrucción exige, por un lado, un esfuerzo decisivo por parte del Gobierno para continuar con el proceso de democratización del país y, por otro, superar el particularismo de muchas organizaciones de la sociedad civil. En vista de la gran diversidad de intereses existente, anteponer el bien común como regla general para el desarrollo de actividades constituye un gran desafío para las organizaciones que componen el sector no lucrativo.

Esperamos que el trabajo que hemos realizado en este proyecto sirva al sector no lucrativo colombiano para poder identificar mejor y hacer frente a alguno de estos desafíos que tiene ante sí, y sacar el mayor partido a las oportunidades que parecen estar abriéndose. Aunque incompleto, si el presente estudio ha contribuido a ello, habrá cumplido su objetivo satisfactoriamente.