

ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS (ONL); SU PAPEL EN EL BIENESTAR SOCIAL DE LAS POBLACIONES URBANAS

Thomas Reiner¹

Departamento de Ciencias Regionales, Universidad de Pennsylvania

RESUMEN Los servicios para mejorar la nutrición son proporcionados por tipos variados de organizaciones: gobiernos, grupos privados, instancias locales o nacionales; por aquellos grupos que tienen como su función principal la atención a la nutrición o por aquellos que la entienden como una preocupación secundaria; inclusive por instituciones que la promueven de manera indirecta, como un producto inesperado de su misión central.

Estos servicios también son proporcionados por Organizaciones no Lucrativas (ONL) o por aquellas que pertenecen al llamado "tercer sector" o sector independiente de la economía.

El propósito de este trabajo es identificar y caracterizar este sector, así como ponderar su utilidad en el proceso de promover la nutrición en áreas metropolitanas.

Para estos fines voy a 1) generar una visión global del alcance de este sector, 2) hacer un resumen que fundamente este tipo de organización, particularmente en contextos de escasos recursos, 3) proporcionar algunas reflexiones sobre porqué las ONL pueden funcionar como vehículos apropiados para el mejoramiento de la nutrición, 4) considerar algunos aspectos de planeación y definición de políticas, 5) y terminar con algunas reflexiones que se derivan del estudio de algunos programas concretos implementados por ONL.

SUMMARY Non-government and non-lucrative organizations. Their role in the welfare of the population. Services to improve nutrition are provided by many organizations: by the government and private enterprises, by those which are local and those which are national and even international, by those for whom this is their central task as well as by those for whom it is a secondary concern, or even an unexpected byproduct of their mission. Such services are also provided by not-for-profit organizations (NFP's) on the so called independent or third sector. It is the purpose of this paper to analyse this sector and assess its usefulness in enhancing nutrition in metropolitan areas.

I will 1) give an overview of the not-for-profit sector, 2) summarize the

justification for this form of organization, particularly emphasizing environments of scarce resources, 3) offer some thoughts why such NFP's may be appropriate vehicles for the improvement of nutrition and 4) consider the implications of policy and planning of not-for profit participation. The presentation will finish 5) with an analysis of the experience of programs delivered by not-for-profit organizations.

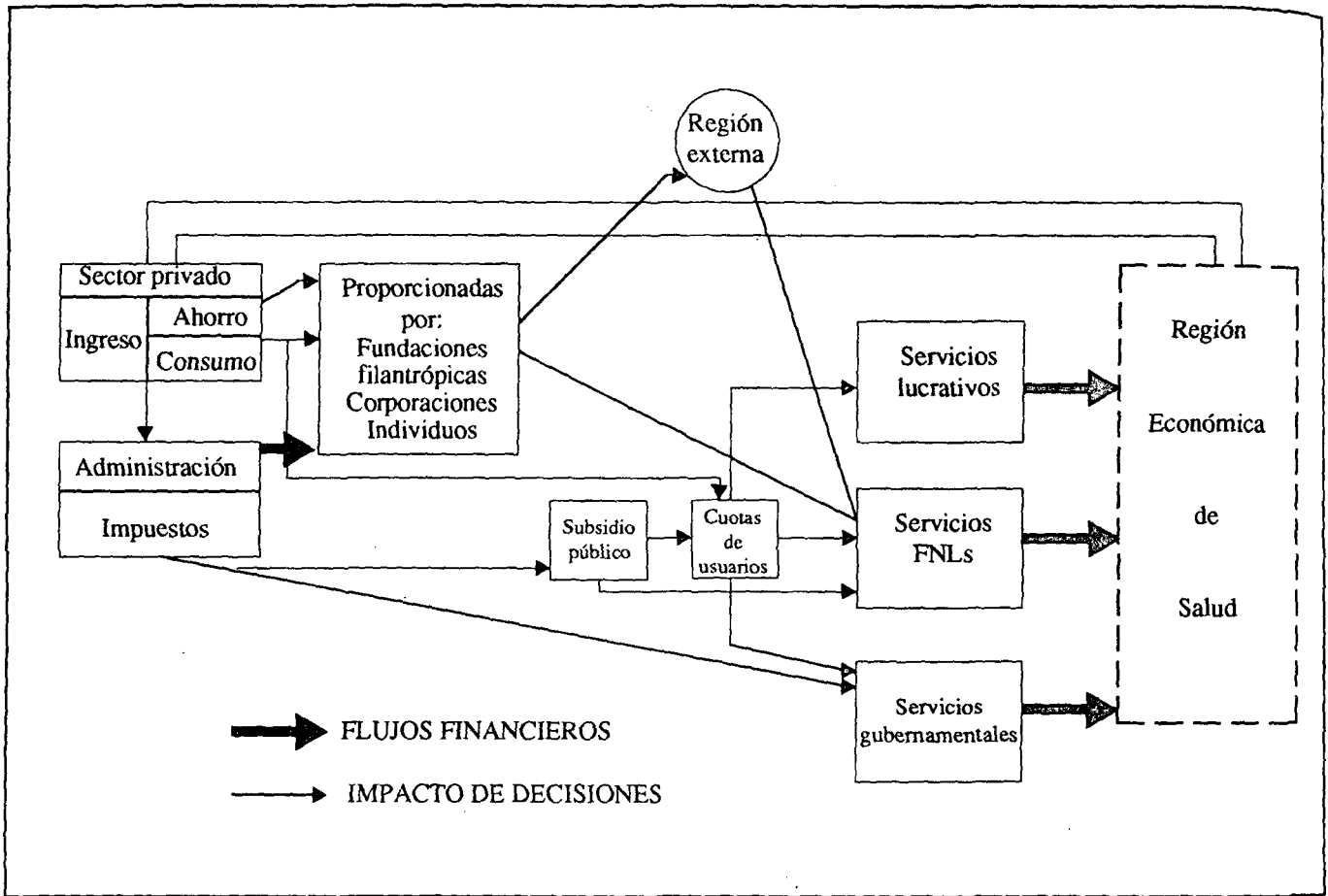
VISION GLOBAL

Las ONL otorgan una serie variada de servicios en distintas partes del mundo(1,2). Este sector incluye organizaciones generales para el bienestar o la caridad, así como aquellas dedicadas a la salud, educación, las artes y la cultura. La iglesia y demás organizaciones afiliadas son ONL que actúan en el ámbito de lo religioso. También es importante incluir a uniones de trabajadores, uniones de crédito, y otras asociaciones financieras; grupos recreacionales, cámaras de comercio e inclusive organizaciones políticas. Una parte importante de este universo lo conforman las fundaciones, una entidad establecida para canalizar fondos a beneficiarios, otorgadores de servicios específicos.

Las ONL tienen características importantes, las cuales las distingue del sector público o privado. A diferencia de las organizaciones privadas, las ONL no pueden distribuir plusvalía; no hay "utilidades" para los socios. Deben balancear sus entradas con sus salidas (aunque esto no siempre se hace). Si hay excedentes, se debe utilizar para extender el servicio; capitalizar la institución, o ser regresada a los proveedores del recurso. Las ONL reciben la mayoría de sus entradas por la vía de donaciones o regalos de individuos, otras ONL como las fundaciones, empresas, como contribuciones directas del gobierno. Además del efectivo, reciben donaciones en especie (propiedades, etc.) y quizá de mayor importancia, aportaciones de trabajo voluntario que puede variar, desde el aportado a nivel directivo, como consultor técnico, hasta el trabajo directo de mantenimiento (Figura 1). En los E.U.A. se estima que este

¹ Regional Science Department 3718 Locust Walk, Philadelphia, PA 19104-6209, U.S.A.

FIGURA 1
MOVIMIENTO DE FONDOS Y DE IMPACTO (O FLUJO)



tercer sector ocupa a cinco millones de empleados, equivalentes a dos terceras partes de la población económicamente activa(3).

Las ONL practican una política de precios selectivos, en torno a la diversidad de sus poblaciones-objetivo, frecuentemente otorgando el servicio de manera gratuita a las poblaciones más necesitadas, o cobrando exclusivamente precios nominales.

Las ONL reciben un tratamiento diferencial en torno a los códigos fiscales: por ejemplo, en casi todas las naciones reciben exención de ciertos impuestos; de igual manera es típico que las donaciones recibidas puedan reducir sus obligaciones fiscales. Estas características son parte de la red de incentivos para apoyar el trabajo de estas organizaciones.

El sentido de todo esto es disponer de instituciones que realicen actividades de interés público. Esto se garantiza por medio de una participación directiva a nivel cúpula que representa el interés general de la sociedad y por códigos que explicitan la misión altruista de las organizaciones. La prohibición de

generar lucro es vista como una condición necesaria para proteger y garantizar el interés de la colectividad.

Como en todas partes del mundo, las ONL también existen en América Latina, aunque disponemos de poca información(4-6). Igual que en los E.U.A. estas organizaciones funcionan de manera activa en el otorgamiento de servicios; dependen de apoyos externos a los comunitarios; en algunos casos, logran financiamientos internacionales; tienen una estructura organizacional diferenciada; tienen una misión claramente definida; y se relacionan con otras organizaciones similares(7-9).

Simplemente para dar una perspectiva, datos recientes muestran que en los E.U.A., las ONL constituyen una parte sustantiva del sector de servicios y que éste es uno de los sectores de mayor crecimiento en la economía(10,11). Hay aproximadamente un millón de ONL (comparado con 3 millones de organizaciones con fines de lucro), dando empleo a casi el 10% de la fuerza de trabajo. Aproximadamente dos quintas

partes de éstas son instituciones religiosas y organizaciones de servicio dedicadas al bienestar social, la educación, la salud, las artes y otros subsectores. Las ONL tienen representación en las áreas de más rápido crecimiento de la economía y en muchas áreas metropolitanas representan la actividad más importante. De hecho ciertos servicios son fuertemente identificados con el no lucro: los religiosos al 100%; los hospitales generales al 65%; la educación superior al 20% y los asilos al 22%.

FUNDAMENTOS EN TORNO A LA EXISTENCIA DE LAS ONL

¿Porqué y para qué es importante la existencia de estas organizaciones? Hay varios argumentos. Quizá la fundamentación más clara explica su existencia en los momentos en los que no hay un consenso colectivo evidente para un cierto tipo de servicio, pero hay poco interés de que el servicio se debería ofrecer. Esto abre la puerta a las ONL como entidades experimentales, probando las aguas en terrenos innovadores. Esto también ayuda a explicar el crecimiento de estas organizaciones en circunstancias donde hay escasez de recursos y la colectividad o el liderazgo todavía no juzgan el servicio como necesario. Las ONL también surgen cuando los donadores buscan establecer control sobre una esfera de acción específica.

¿Si no para generar lucro, entonces para qué?(12) Ampliación de activos, acciones, tamaño de la organización todos estos son factores que han motivado a los empresarios. La expansión de un ámbito de crecimiento empresarial es una meta común. Sin embargo, el altruismo tiene un papel importante que jugar para definir sus beneficiarios, su "clientela" específica, e inclusive sus donadores permanentes, como una población objetivo estratégica.

Este tipo de motivación y contexto institucional genera beneficios en torno a los servicios que ofrecen las ONL. Sus períodos de trabajo continuo son más largos que los del sector público; de hecho algunas de las organizaciones más antiguas de los E.U.A. son ONL. Por definición, su estrategia operativa se aleja del actuar burocrático, lo que las convierte en agencias confiables a ciertos sectores de la población, que en otras circunstancias no participarían. Su descentralización también permite innovaciones. Estos factores a la vez las hacen más vulnerables al no disponer de una base estable de recursos.

LAS ONL Y LA NUTRICION

¿Qué tipo de impacto pueden tener las ONL en el otorgamiento de servicios a la Nutrición, a diferencia de otras formas de organización?

- En condiciones de escasez de recursos (y estos no sólo se refieren a recursos monetarios, sino también a la falta de capacidades administrativas), las ONL pueden atender las necesidades de sus clientes de manera más efectiva, por su

estructura descentralizada.

- Su flexibilidad les permite atender los requerimientos variados de sus clientes, considerando diferencias geográficas, etáreas, así como variaciones socio-económicas.
- Su estructura facilita experimentación en la entrega de servicios, innovaciones, aseguramiento de recursos, administración ágil y alcance.
- Son efectivas a nivel comunitario y local(13-15).

Las ONL como una forma de organización tienen un papel que jugar en el contexto de una visión social más amplia. México, como otras naciones de América Latina, se está moviendo hacia una democracia más abierta. Se ha argumentado que una faceta de ese tipo de tendencia es la existencia de una serie variada de instituciones que ofrecen un contrapeso o un balance diferente a las poderosas instituciones dominantes: grandes corporaciones, burocracias, la iglesia y los sindicatos. Una imagen del futuro la ha denominado "la sociedad civil". La ONL son un grupo de entidades que pueden mediar entre individuos y el mundo corporativo a través de la sociedad civil.

LAS ONLS Y SU VISION FUTURA

Una perspectiva optimista del desarrollo para la última década de este milenio se enfoca en los movimientos paralelos para la democratización de las estructuras políticas, alejándonos de economías burocráticas cerradas hacia sistemas más abiertos. Las tendencias descentralizantes también se encuentran dentro de estados anteriormente caracterizados por la autocracia y el centralismo. Dentro de los contextos de la democratización y la descentralización, las ONL tienen roles potencialmente críticos e importantes que desarrollar.

La descentralización tiene como su tema central el reconocimiento que las condiciones en varias partes del país son diferentes. Las prioridades varían según las diferencias regionales. Esto exige más que el establecimiento de una oficina regional, representante de los intereses centrales. Una descentralización efectiva (se ha desarrollado el término de "devolución" que implica un buen balance y generación de ingreso dentro de contextos regionales, en lugar de depender de una distribución y colecta central). Con esto se fortalece la iniciativa local, la selección de proyectos propios, así como los medios institucionales para el otorgamiento de los servicios. Este ambiente es muy propicio para opciones organizativas innovadoras como pueden ser las ONL. Hay evidencia que tal "devolución", asociada con el actual de las ONL, mejora las condiciones socioeconómicas locales e incrementa el poder regional(16).

La necesidad de suplir o reemplazar iniciativas privadas debido a fallas en el mercado es un argumento común para justificar la existencia de estas entidades. Hay un riesgo de monopolio, acortamiento de períodos de gracia, información

insuficiente (tanto en productores como consumidores), limitaciones del mercado para tratar temas de equidad.

Limitaciones paralelas han sido descubiertas en el actuar del sector público: lo que es comúnmente conocido como el "Fracaso del Estado". Esto incluye falta de incentivos adecuados, períodos de trabajo inapropiado, limitaciones en el establecimiento o cálculo de costos y niveles de precios, entre otros. A esto se tiene que agregar las dificultades que tiene el Estado en atender una amplia variedad de necesidades de poblaciones objetivo diversas (ancianos, niños, enfermos, sin hogar, etc.). Necesidades que son muchas veces más grandes en magnitud que los recursos existentes para satisfacerlos. Es en este contexto que las ONL pueden proveer una alternativa atractiva y viable: una alternativa a una respuesta fallida o de bajo nivel.

En la relación ente el Estado y las ONL hay algunos temas relevantes a resolver. El primero se refiere a la naturaleza de la relación en términos de control, incentivos, y administración. Ha surgido la discusión de cómo mantener el delicado balance entre la cooperación y la captación(17). Para aprovechar los incentivos y la benevolencia del Estado, las ONL pueden ver sus agendas modificadas, y a veces distorsionadas. Prioridades internas frecuentemente se tienen que cambiar e incluso desviar. En breve, mientras la organización tiene ganancias, mayores entradas, solvencia institucional y mayor viabilidad, hay el potencial de la pérdida de autonomía y control propio. Hay experiencias en los E.U.A. que pueden ser relevantes en América Latina y que sugieren que hay maneras en que el Estado puede trabajar con las ONL para promover su efectividad.

Existen un número amplio de medidas para fomentar la formación organizacional, el desarrollo, promover el flujo de recursos y mantener el control sobre política interna. Con recursos escasos, el Estado tiene que diseñar estrategias efectivas como proporcionar capital semilla para apoyar a organizaciones en sus primeros años de vida. Esto es importante porque el "overhead" administrativo rara vez es considerado por donaciones de fundaciones. El Estado puede ayudar a esta organizaciones con información sobre fuentes financieras alternas, programas de capacitación, etc, de hecho, puede establecer e implementar políticas específicas donde ciertas actividades sean canalizadas a las organizaciones más jóvenes y pequeñas.

Al mismo tiempo existe el peligro que las organizaciones se puedan volver "adictas" al apoyo del Estado, y que pierdan la razón de ser de su existencia-innovación, respuesta local, atención de necesidades específicas, burocracias mínimas. Hay ciertos mecanismos a través de los cuales lo anterior se puede evitar. El primero es la definición de un techo financiero, un límite a las aportaciones hechas por el Estado. El segundo es el establecimiento de un fondo para "contrapartidas" como requisito, donde el apoyo del Estado se limite al exigir la obtención de fondos paralelos. Finalmente, la activación de un proceso de "autosuficiencia", que significa el compromiso de

reducir la dependencia con el gobierno de manera progresiva.

La evidencia muestra que puede ser que estas mediadas no sean del todo efectivas(18). La presión política puede forzar a elevar los techos financieros. De igual manera, es frecuente que los fondos de contraparte tampoco sean respetados. Las organizaciones que trabajan en ambientes de extrema pobreza siempre tienen problemas para disponer de financiamientos alternos. Aquellos que trabajan en zonas más afluentes aparentemente tienen más oportunidades de captación financiera. En ambos casos, las ONL continúan dependiendo fuertemente del apoyo del sector gubernamental.

ESTRATEGIAS PARA LA ACCION

¿Cuáles podrían ser algunas estrategias efectivas para mejorar los mecanismos a través de los cuáles se puede mejorar la atención nutricia? ¿Qué se podría hacer para motivar a las ONL a avanzar en el mundo del otorgamiento de este servicio?

Como un primer paso, es necesario comprometerse con la creación de nuevas organizaciones. Entre los instrumentos que se han descubierto como exitosos son la disponibilidad de pequeños fondos semilla, subsidios, contratos específicos con el gobierno, etc.

Segundo, es importante motivar la eficiencia organizacional. Esto incluye desde el punto de vista fiscal, límites a la canalización de fondos; aportación de contrapartes progresivamente elevadas, mayor aplicación de procedimientos convencionales en la auditoría, etc. Igualmente importante es la utilización de procesos de evaluación(19). También hay medidas administrativas que se han descubierto como efectivas: capacitación, equipo, utilización colectiva de recursos institucionales, etc.

En los E.U.A. una de las contribuciones principales que el sector privado ha hecho es participar de manera comprometida en los Consejos de las ONL, proporcionando experiencia, peritaje, acceso a fondos y a veces información privilegiada.

Tercero, es importante fomentar la sobrevivencia de las ONL. Las medidas anteriores son importantes. Igualmente importantes son los vínculos con el gobierno para el establecimiento de contratos. Finalmente, es necesario otorgarles reconocimiento y legitimidad a esta forma de organización como un participante importante en el otorgamiento de servicios.

REFERENCIAS

1. James, E, ed, *The non profit sector in international perspective*, New York, Oxford University Press, 1988.
2. McCarthy, KD, et al, *The nonprofit sector in the global community*, San Francisco, Jossey Bass, 1992.
3. Weisbrod, B A, *The nonprofit economy*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1988.

ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS (ONL) SU PAPEL EN EL BIENESTAR SOCIAL

4. Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo solidarios, Catálogo de instituciones de desarrollo sin fines de lucro en América Latina, Santo Domingo, Consejo ..., 1981.
5. Stearns, K & M. Otero, eds., The critical connection; governments, private institutions and the informal sector in Latin America, Washington DC, Accion Internacional, 1990.
6. Smith, B, Non Profit Organizations and Socio-Economic Development in Latin America, Working paper, Center for the Study of Philanthropy, Graduate School, City University of New York, New York, 1989.
7. Powell, WW, ed, The nonprofit sector; a research handbook, New Haven, CT, Yale University Press, 1987.
8. Reiner, TA, "The Non-Profit Sector in OECD Countries", in OECD, Community involvement in urban service provision, Paris, OECD, 1988.
9. Weisbrod, BA, Ibid. 1988.
10. The Independent Sector, Dimensions of the independent sector; a statistical profile, 2nd ed., Washington DC, Independent Sector, 1986.
11. Weisbrod, BA, Ibid. 1988.
12. Young, D, If not for profit, for what? Lexington MA, D.C. Heath, 1983.
13. Reiner, TA & J. Wolpert, "The Non-Profit Sector in the Metropolitan Economy", Economic Geography, 57:1, January 1981.
14. Reiner, TA & J. Wolpert, "The Not-for-Profit Domain: Toward a Regional and Location Theory", in: M. Chatterji and R.E. Kuenne, eds., New frontiers in Regionals Science vol.1, New York, MacMillan, 1990.
15. Wolpert, J & TA Reiner "Service Provisions by the Not-for-Profit Sector: A Comparative Study", Economic Geography, 60:1, January 1984.
16. Fisher, J. "Local Governments and the Independent Sector in the Third World", in K.D. McCarthy et al, eds., The nonprofit sector in the global community, Washington DC, Independent Sector, 1992.
17. Wolch, J. The shadow state; government and the voluntary sector in transition, New York, Foundation Center, 1990.
18. Reiner, TA & J Wolpert. "Self Sufficiency of Neighborhood Organizations in a Time of Austerity", in N. Carmon, ed., Neighborhood policy and programs; past and present, New York, MacMillan, 1989.
19. Reiner, JS et al, "Client Analysis and the Planning of Public Programs", in R. Morris and B. Frieden, eds., Urban planning and social policy, New York, Basic Books, 1968.