

El sector no lucrativo después de 1989: transformación y retos.

La relevancia de las organizaciones sin fines de lucro dentro del proceso de consolidación regímenes democráticos es innegable. A través de ellas, los ciudadanos pueden asociarse alrededor de intereses comunes y llegar a presionar a los gobiernos, para influenciar en la agenda política. Los ciudadanos al participar dentro de las organizaciones aprenden a expresar sus opiniones, así como acrecentar sus cualidades organizativas. En este sentido, contribuyen al fortalecimiento del pluralismo democrático(1). Otra función es actuar como proveedor de servicios hacia grupos que no son relevantes para el mercado. La relación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales no es fácil de describir. En muchas oportunidades el Estado trata de encontrar en estas organizaciones un socio que provea servicios (debido a la capacidad de transparencia respecto de los recursos utilizados) pero al mismo tiempo intenta limitar su acción a este nivel, impidiendo que tomen una posición más fuerte en el diseño de las estrategias de las políticas públicas.

El contexto desde el cual éstas trabajan está signado por la globalización económica, social y cultural, la implementación de políticas neoliberales, reforma del Estado, la integración regional y la consolidación democrática. Algunas organizaciones han desarrollado estrategias que han servido para adaptarse a los nuevos retos y exigencias. Un ejemplo de ello son las redes de organizaciones, que pueden ser valiosos instrumentos de recolección de información sobre tendencias no democráticas existentes en diversos países (Šilhánova, 1996).

El objetivo de este trabajo es señalar las principales tendencias del sector no lucrativo en Checoslovaquia y luego en la República Checa a lo largo de los primeros años luego del establecimiento y consolidación del régimen democrático. Se enfocará principalmente la situación luego de la Revolución de Terciopelo (noviembre de 1989) hasta el año 1997. En la primera parte, el sector será analizado desde un punto de vista global, haciendo hincapié en las principales teorías que explican su origen. Luego se considerará la herencia que recibió del régimen comunista, su evolución luego de la caída del comunismo, los aspectos legislativos que lo enmarcan. Finalmente, el trabajo se centrará en la relación establecida entre el gobierno y el sector en su conjunto, la discusión entre el otrora presidente Václav Havel y el que fuera primer ministro, Václav Klaus sobre el concepto de la sociedad civil y el sector no lucrativo, y el lugar que ocupan en la construcción de la democracia. También se analizará el papel y las posibles estrategias de desarrollo del sector no lucrativo.

1. Definiendo al sector no lucrativo:

Existen muchas definiciones sobre las organizaciones no lucrativas (ONLs), la más utilizada es la postulada por el profesor Salamon de la Universidad John Hopkins (2). De acuerdo con el sociólogo, estas organizaciones deben cumplir al menos cinco condiciones:

Institucionalización: La organización debe tener determinadas reglas de procedimiento que garanticen un mínimo de estructuración de sus acciones. Mientras que algunas organizaciones pueden organizarse creando estatutos, en otras esta característica puede verse en reglas no escritas (encuentros periódicos de los miembros).

Naturaleza privada: Este rasgo implica que la organización no depende ni es directamente dirigida por el gobierno. Esto no significa que no pueda recibir subsidios del gobierno o que funcionarios no puedan participar en sus acciones.

Sin fines de lucro: Este aspecto indica que las organizaciones no pueden tener como principal objetivo el obtener dinero de sus actividades. A pesar de que pueden generar beneficios, estos deben ser utilizados para desarrollar misión principal de la organización. Este rasgo las identifica de las firmas del sector privado.

Autonomía: las organizaciones deben tener sus propias reglas de procedimientos, deben ser capaces de dirigir sus actividades y no deben ser gobernadas externamente.

Voluntarismo: este carácter significa que debe existir dentro de la organización voluntarios que participen en las actividades de la misma. Asimismo, no implica que toda organización deba originarse desde ingresos del voluntariado, o que la mayoría de sus integrantes deban ser voluntarios.

Marcela Bergerová (3) señala otro punto de vista relevante analizar el funcionamiento de las organizaciones no lucrativas. Existen, según la profesora, tres aspectos fundamentales de las organizaciones civiles: su naturaleza fragmentaria, su diversidad y su relación con el poder. El primer rasgo permite distinguir entre los partidos y órganos estatales y las organizaciones de este tipo. Estas últimas, no necesitan resolver sus problemas sociales referidos a su integridad, no tienen complejos sistemas de búsqueda de soluciones o complicados programas. Sus aportes y sus enfoques son parciales. El segundo aspecto se relaciona con la diversidad y las múltiples maneras que estas organizaciones adoptan para resolver sus problemas. No existe un sólo método o tipo de abordaje, en muchos casos se utilizan enfoques experimentales y no tradicionales, lo cuales hacen del sector civil un espacio “universal” para el aprovechamiento de los proyectos e intenciones de individuos y grupos. Por último, la relación con el poder está establecida en términos de influencia de las organizaciones sobre las decisiones de políticas públicas y el establecimiento de condiciones para llegar a lograr este objetivo, pero nunca implica la toma o el ejercicio de poder.

En cuanto a los tipos de organizaciones, la clasificación del Proyecto Comparativo del Sector no Lucrativo de la Universidad John Hopkins (4), establece doce áreas básicas de acuerdo con el origen de las organizaciones:

- 1) organizaciones de cultura, arte, recreación y deportes;
- 2) educación e investigación;
- 3) salud;
- 4) servicios sociales;
- 5) ecología;
- 6) desarrollo de la comunidad y vivienda;
- 7) protección de intereses, defensa de los derechos y políticas (se incluyen a los partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones que apoyan a movimientos y partidos);

- 8) organizaciones voluntarias (caridad),
- 9) organizaciones ecuménicas;
- 10) actividades internacionales (programas amistosos y de intercambio cultural);
- 11) relaciones laborales y profesionales;
- 12) otros sectores.

Otro aspecto que Hana Šilhanová (5) considera es el “beneficio público”. A pesar de que no es aplicable para todas las organizaciones no lucrativas, este término señala la contribución de estas organizaciones para el bien público. De acuerdo con esta característica, divide a las organizaciones en dos grupos: las organizaciones de beneficio mutuo y las corporaciones de beneficio público. El primer grupo tiene como fin servir a los intereses que poseen sus miembros (asociaciones profesionales, clubes deportivos) y sus orígenes pueden ser encontrados en la similitud de intereses, estatus social, profesiones, hobbies, edad, por nombrar algunos. A pesar de que estas organizaciones pueden servir al beneficio público, este no es su objetivo principal. Las organizaciones del segundo grupo, por el contrario, tratan de proveer servicios de bien público y debido a esto, ofrecen sus servicios a un espectro mayor de la ciudadanía.

El origen de las Organizaciones no lucrativas:

Los profesores Salamon y Anheheir explican el surgimiento de las organizaciones no lucrativas usando seis teorías básicas (6). La primera, es la llamada teoría de la heterogeneidad. Uno de los presupuestos básicos es esta teoría es la falta de capacidad que el mercado muestra para garantizar determinados bienes y servicios. Un ejemplo de estos servicios puede ser la seguridad. Burton Weisbrod considera que las democracias contemporáneas podrían por el voto de la mayoría, presionar al Estado y consecuentemente proveer estos servicios. Pero el economista también menciona que dentro de sociedades heterogéneas, donde las diferencias de opinión, grupos de presión y étnicos son considerables, alcanzar el consenso necesario para producir estos nuevos bienes o servicios puede ser una tarea muy difícil. Para él, el fallo del Estado y del mercado por un lado y la heterogeneidad social por el otro han forzado a los ciudadanos a crear organizaciones que puedan garantizar estos bienes y servicios.

La segunda teoría, de los factores secundarios o de entrepreneurs sociales postula que debido a la existencia de estos últimos, con sus motivaciones e incentivos, son creadas las organizaciones no lucrativas.

La teoría de la confianza, encuentra en el fallo del mercado su principal explicación para la existencia de las organizaciones no lucrativas. Básicamente se refiere a los diferentes tipos de necesidades que la población tiene y la incapacidad del mercado para crear un espacio de confianza que de lugar a transacciones. Así, los consumidores no podrían encontrar la suficiente información para juzgar la calidad de los bienes y servicios que compran, mientras que los productores poseen esta información. Esta asimetría de información haría que los consumidores se inclinaran por las organizaciones no lucrativas porque éstas, no tendrían como objetivo primordial alcanzar el interés máximo.

La cuarta teoría, postula que el sector no lucrativo es una categoría residual. Aunque el principal objetivo de esta teoría no es explicar el origen de las organizaciones no gubernamentales, tuvo una relevante influencia en científicos de esta especialidad. Esta teoría considera que las organizaciones son mecanismos de solución pre-modernos que existían para la resolver problemas sociales en sociedades tradicionales. Con el arribo de la industrialización y la política social del Estado, perdió su significación y quedó como un residuo de épocas pasadas. La persistencia de las organizaciones no lucrativas en el mundo contemporáneo respondería al insuficiente desarrollo de las funciones del Estado.

La quinta teoría se refiere a la mutua dependencia (o el fallo de las organizaciones no lucrativas). Esta teoría a diferencia de las anteriores, rechaza la idea de un conflicto inherente entre estas organizaciones y el Estado o una falla de éste último y el mercado como causas que originaron el desarrollo del sector no lucrativo. Básicamente se enfatiza el trabajo coordinado y la compensación de las insuficiencias que pueden alcanzarse. Muchas veces el sector no lucrativo es más activo que el Estado para resolver problemas. Se crean estructuras, se trabaja con expertos y se adquiere experiencia. El Estado obtiene un beneficio de estas estructuras y experiencias para su propio desarrollo.

La teoría de los recursos sociales reúne cuatro modelos: el liberal, el social demócrata, el corporativo y el estatista. La idea básica es que las organizaciones no lucrativas se hallan fuertemente conectadas a los elementos sociales y a los resultados de las luchas políticas. Wolfgang Seibel considera que éstas son mucho más que meros proveedores de servicios, ellas son un factor relevante en la coordinación política y social. Tienen base en sus estructuras sociales y económicas. Salamon y Anheier distinguen cuatro modelos o “régimenes no lucrativos” que se pueden encontrar en las sociedades. El modelo liberal, rechaza la intervención del Estado en las cuestiones sociales, mientras que deja un espacio libre para el voluntarismo y las iniciativas privadas. El modelo social democrático, deja un pequeño espacio para la acción de las organizaciones no lucrativas mientras que el Estado es el que garantiza los servicios sociales. Este modelo se encontraría en países donde la clase trabajadora pudo realmente ejercer poder dentro del Estado. De allí que el papel de las organizaciones estaría concentrado en la representación de intereses y de diferentes opiniones. En el modelo corporativo, el Estado trata de crear organizaciones como una reserva de elites sociales claves que pueden así limitar demandas radicales sobre las dotaciones del Estado. La consecuencia más relevante de este modelo es la existencia de un sector no lucrativo desarrollado. La principal característica del modelo estatista es el fuerte rol del Estado que deja a las organizaciones no lucrativas en un lugar periférico dentro de la evolución de los eventos sociales, siendo marginados sus intereses.

En el caso de la República Checa, como ha señalado Pavol Fric, diferentes elementos de los cuatro modelos se combinaron entre los años 1992 y 1998. Este proceso fue conflictivo e implicó la coexistencia de estos elementos en la relación Estado-organizaciones no lucrativas. Por un lado el Estado siguió una política de centralismo, dominando sobre las instituciones estatales (básicamente en los servicios sociales y de salud) mientras que por otro lado, dio apoyo económico a organizaciones no lucrativas autónomas (esto sucedió al establecer las condiciones para crear escuelas privadas y centros de salud). Un indicador de

esta postura puede observarse en la lentitud del proceso legislativo que enmarcó el desarrollo de las organizaciones no lucrativas.

2. El sector no lucrativo luego de la caída del comunismo

La herencia del viejo régimen:

¿Qué imagen podríamos utilizar para entender la estructura de poder durante el socialismo real? Un reloj de arena. Esta metáfora fue pensada por Rose y más tarde usada por Potucek (1997) para representar a la sociedad. Esta se encuentra dividida entre los que se hallan “arriba” (el aparato de poder) y aquellos que están “abajo” (la masa sin poder). En el medio encontramos un espacio de desconfianza y de falta de comunicación. La confianza que existe entre el grupo de arriba, se basa sobre la protección común alrededor de privilegios alcanzados, mientras que en el otro grupo, la confianza se funda en la comunicación cotidiana, cara a cara. El resultado es una sociedad atomizada. Por el contrario, una sociedad con una cultura civil desarrollada, tendrá una estructura de poder piramidal, donde la confianza horizontal se extiende hacia todos los niveles y de esta forma permite y refuerza la confianza vertical entre aquellos que ejercen la administración de los asuntos públicos y aquellos que confían en esa administración.

Luego de la caída del monopolio de poder que el Partido Comunista tenía en Checoslovaquia, el país heredó una sociedad fragmentada y atomizada con un déficit considerable de confianza entre el Estado y los ciudadanos, y estos últimos entre sí. El problema básico fue la falta de costumbre de la población para defender sus intereses. En el caso de los funcionarios estatales, ellos no estaban acostumbrados a tratar con representantes de distintos grupos de intereses. Debido a esto, la relación entre los ciudadanos y los representantes del Estado eran casuales y esporádicas. Los contactos no tenían un carácter sistemático y el riesgo de falta de información o malentendidos existía de los dos lados. En este sentido, podemos entender porque Martin Potucek considera a las organizaciones no lucrativas tan importantes como instituciones que pueden moldear la conducta de sus miembros en una combinación de control, estímulo y persuasión moral. Un aspecto fundamental de estas organizaciones es la posibilidad de extender el horizonte temporal para las decisiones que todos los actores que toman parte dentro del juego democrático, redundando así en un fortalecimiento de la estabilidad democrática.

De acuerdo con Karel Müller (7), la experiencia totalitaria dejó a la sociedad devastada. El sistema del Frente Nacional, logró organizar a los ciudadanos en un nivel muy alto. Se podría decir que cada ciudadano participaba en dos o tres organizaciones al mismo tiempo. Las asociaciones fueron subordinadas a las organizaciones políticas masivas. Por estar razón, Müller piensa que estas actividades fueron artificialmente politizadas, siendo la autonomía restringida como una forma de control y dominación de la sociedad.

En este sentido, el Estado fue considerado como extraño y hostil para la gente. Las consecuencias de esta situación fueron dos. La primera, fue que la población se volcó hacia sus familias y la vida privada, porque esto significaba una especie de protección sobre la participación artificial dentro de la esfera pública. Los roles públicos que los ciudadanos jugaban en los diferentes grupos se hallaban impuestos por reglas muy estrictas. La segunda

consecuencia fue la devaluación de la esfera pública y de la política. Cooperar con las instituciones estatales era considerada inmoral casi como una traición. En este sentido se puede comprender la “emigración hacia el interior” que la población realizó. Para tomar parte de una vida política auténtica, se constituyó una “esfera pública propia”, alejada de la política oficial del Estado. La “política no política” de Václav Havel se inscribe dentro de esta tendencia.

La herencia de la devaluación de la política tiene una fuerte conexión con el déficit que ha existido desde 1989. Este déficit se ha reflejado en la valoración naïve de la política, considerada como una búsqueda por el bien, la verdad y las soluciones correctas. Müller supone que este estereotipo intelectual está relacionado con la “herencia austríaca” (8) y la situación de los primeros años de la Primera República. Este malentendido de la política como un viaje hacia un Estado ideal en vez de una confrontación de intereses, opiniones y la búsqueda de compromisos, existió en la Primera República.

Desde el punto de vista de Pavol Fric (9) la herencia que influyó el desarrollo de las organizaciones no lucrativas, se encuentra concentrada en cinco factores. El primero se encuentra conectado al período de la Primera República y la imagen de una era dorada para la sociedad civil y las relaciones con el Estado, factor que según el autor podría ser útil hasta en el presente.

El segundo factor es la tradición de desconfianza hacia el buen sentido y la posibilidad de participación en organizaciones de la sociedad civil. La experiencia de persecución que representantes de las diferentes organizaciones sufrieron y la falsa participación en actividades controladas por el Partido en pseudo organizaciones civiles, provocó la ejecución de una estrategia prudente por parte de la ciudadanía. El corolario de esta desconfianza fue un débil apoyo a las organizaciones no lucrativas por parte de la sociedad civil.

El tercer factor es la tradición clientelismo que existió durante el comunismo. Las gratificaciones fueron utilizadas como una estrategia básica y acreditada por la gente. Aún después de 1989, las redes de servicios mutuos siguieron existiendo. La conexión entre los miembros de la elite comunista perdió su sentido, pero al mismo tiempo, la capacidad del Estado para imponer la observancia de las reglas y los estándares de acceso para los trámites de los ciudadanos, también decayó.

La tradición de la comodidad de los ciudadanos es el cuarto factor que influyó en la evolución de este sector. Encierra la idea de un Estado omnipotente que puede resolver cualquier tipo de problema que la población tenía. Luego de tantos años de propaganda, el paternalismo del Estado fue aceptado por un gran número de ciudadanos. Las consecuencias se reflejaron en la falta de voluntad para participar en la solución de problemas comunes, mientras que el Estado continuó teniendo incentivos para hacer prevalecer a través del tiempo su posición dominante frente a los ciudadanos.

El quinto elemento, es la tradición centralista para abordar los problemas sociales. Debido al paternalismo que el Estado ejercía, se convirtió en proveedor único de los servicios sociales, de salud y educación. Logró crear una extensa red de organizaciones, una especie

de “sector estatal no lucrativo”. Todavía en la actualidad el Estado tiene problemas para hacer un viraje hacia la descentralización.

El Sector no Lucrativo luego de 1989: el gran crecimiento

A pesar del relativo tamaño del sector no lucrativo en la República Checa, este puede considerarse como pequeño (de acuerdo al proyecto de la Universidad John Hopkins ya mencionado) debido a que sólo concentra un 1,7 por ciento del producto bruto interno (10), éste sufrió un considerable crecimiento luego de la caída del comunismo. Esta transformación puede ser explicada por la dinámica inherente del sector y por las condiciones favorables para su desarrollo.

Si seguimos el trabajo de Šilhanová (11) el número de organizaciones sin fines de lucro (incluyendo a asociaciones, unidades organizativas de éstas, sociedades religiosas y fundaciones) subió de 2024 en 1989 a 25.435 en 1992, para finalmente alcanzar los 49.294 en 1996.

De acuerdo a Pavol Fric,(12) existen tres explicaciones a este fenómeno. La primera es la teoría de la heterogeneidad. En el caso de la República Checa, la liberalización política y económica estuvo acompañada de un proceso de debilitación del Estado. La segunda causa, postula que mientras el proceso de liberalización se desarrollaba, se dio la desintegración de la mayoría de las organizaciones del “sector no lucrativo estatal”. Es por esto, que Fric considera que el crecimiento fue sólo formal. Hasta 1989 las organizaciones voluntarias bajo el paraguas del Frente Nacional fueron manejadas con un fuerte carácter centralista. Luego de la Revolución de Terciopelo, las subsidiarias de las asociaciones comenzaron a ser independientes. Este proceso fue relevante hasta 1991, fecha en que la mayoría de las organizaciones obtuvieron subjetividad. La tercer razón se basa en la teoría de la identidad colectiva. Para ésta, la participación implica el sacrificio de los propios beneficios hacia los intereses de la colectividad y de esta forma son construidas las estructuras y acciones colectivas. Luego del comunismo, la gente tuvo que construir una nueva identidad colectiva. Para aquellos que habían luchado contra el comunismo o se habían opuesto a él en privado, la caída del régimen significó la necesidad de insertarse en el grupo de rivales, mientras que para los que habían apoyado al régimen, se vieron ante la pérdida de sus creencias en la ideología marxista-leninista. Los dos grupos trataron de encontrar nuevas identidades. Algunos se orientaron hacia el nacionalismo o la iglesia, mientras que otros trataron de entrar en comunidades más pequeñas. En este caso, el sector no lucrativo fue un territorio libre de la burocracia y de las prácticas del mercado, y como tendría características de subculturales o contra-culturales.

Aspectos legales del sector sin fines de lucro:

Las organizaciones no lucrativas no poseen un marco legal comprensivo dentro de la República Checa (Šilhanová, 1996) y debido a esta causa, las entidades que no han sido establecidas con fines comerciales, han caído bajo la categoría de “organización no lucrativa” (ejemplo de ello es la Radio Checa o la Televisión Checa). Por otro lado, no se

ha considerado quien es el que funda una organización, el Estado mismo puede actuar como fundador.

Las formas legales básicas son cuatro: la asociación civil, la fundación, la corporación de beneficios públicos y el Fondo de Inversión de Fundaciones. La más común es la primera, debido a la relativa facilidad para ser creada. La forma que menos extendida es la corporación de beneficios públicos debido a que la reglamentación y los excesivos detalles para su establecimiento y administración ha provocado que organizaciones con estructuras internas más sencillas (como las asociaciones civiles) sean elegidas. (13).

Puede decirse que la regulación sufre de tres problemas básicos. Uno de ellos es la desventajosa regulación impositiva. Por un lado la deducción de impuestos para los donantes es sólo un 2 por ciento, suma bastante baja si se compara con otros países. Las transferencias administradas por el Estado no establecen prioridades. Es por esta razón que no existen diferencias entre bonificaciones de donaciones hechas a clubes deportivos, centros para niños, u organizaciones para discapacitados. Otro error del sistema es la incapacidad del donante de determinar a cual organización recaerá la asignación de dinero. El segundo problema es la falta de condiciones legales claras y la existencia de obstáculos técnicos innecesarios. Por ejemplo en la fundación y control que se hace a las corporaciones de beneficios públicos. El tercer problema está conectado al comportamiento inadecuado de las organizaciones en sí mismas. La mayoría de las organizaciones descuidan y no valoran el rol preventivo que poseen los consejos administrativos (aún aquellas que poseen mas de quinientos miembros no cuentan con este tipo de junta) (14).

Si bien la evolución del sistema legal para las organizaciones no lucrativas atendió a los nuevos requerimientos que el sector enfrenta ante el contexto internacional, ésta ha tenido un ritmo muy lento. Esto ritmo estuvo dado por la discusión que en el ámbito político tuvo como centro a las organizaciones.

3. El rol político de las organizaciones sin fines de lucro y su relación con el Estado.

El primer período: nuevas concepciones

Luego de las primeras elecciones en junio de 1990, los nuevos políticos habían tomado parte en el Foro Cívico y los grupos de disidentes se vieron dentro del gobierno. Poseían una “natural” y positiva actitud hacia las iniciativas civiles y organizaciones debido a que provenían de este sector. (Fric, 2001) Desde 1990 hasta 1992, Petr Pithart estuvo al frente del gobierno y dio inicio a las preparaciones para la legislación del sector y la creación del Fondo de Inversión de Fundaciones. Al mismo tiempo, se devolvieron a las organizaciones no lucrativas existentes antes de la Segunda Guerra Mundial las propiedades que habían sido confiscadas durante el comunismo y se establecieron subvenciones financieras para proyectos de las organizaciones. Estas acciones se encuadraban dentro de la visión tenía el gobierno sobre estas organizaciones, elementos fundamentales dentro del proceso de democratización.

Este período se puede considerarse como “conceptual”, para las políticas públicas debido a que fue testigo de la destrucción de instituciones comunistas y el surgimiento de nuevas

instituciones públicas. Nuevas concepciones en áreas como la educación, la salud, la seguridad y la ecología fueron elaboradas. Una nueva atmósfera surgida de la revolución, la confusión en las antiguas estructuras y los contactos personales entre representantes del gobierno y funcionarios provenientes del sector no gubernamental, dejó un espacio libre para la intervención en el proceso de elaboración de políticas públicas. Es por ello que podría decirse que la estructura política estaba abierta considerablemente a las iniciativas civiles. Sin embargo, esta apertura sólo tuvo lugar a un nivel informal. Las organizaciones no lucrativas no pudieron influenciar en la elaboración de leyes (a excepción de la forma “tripartita” adoptada en el ámbito ecológico, donde las organizaciones no gubernamentales pueden participar en la administración). Por otro lado, los intentos de las organizaciones por influenciar en las decisiones de las instituciones estatales fueron percibidos por el gobierno como inapropiadas dentro de las nuevas reglas del juego democrático. En general puede decirse que durante este período se pudo encontrar un “modu vivendi”.

La era fría: el gobierno de Václav Klaus

El siguiente período, que comienza con las elecciones parlamentarias de mediados de 1992 y se extiende hasta 1997, abre para las organizaciones no lucrativas una era de fríos contactos con el gobierno (15). Este período estuvo signado por problemas en el sistema financiero para el sector así como limitaciones en cuanto a descentralización. El gobierno de Klaus (del Partido Cívico Democrático, ODS en checo) y los partidos participantes en la coalición de gobierno (Alianza Cívica Democrática, ODA y la Unión Democrática Cristiana- y el Partido del Pueblo Checo, KDU-CSL, en sus siglas originales) consideraban que el apoyo estatal no era deseable y debía limitarse mientras se pudiera. El sistema de apoyo estatal, estaba fundado sobre el principio de distribución centralista de la era comunista. La estructura de pagos no cambió mucho, mientras que el sector no lucrativo evidenció profundas transformaciones.

El liberalismo era el principio básico del gobierno de Klaus. Pero si bien éste era propugnado como eje fundamental para la transformación de la sociedad, daba al mismo tiempo una posición relevante al Estado para alcanzar este objetivo. Este “pragmatismo” sólo pudo funcionar al principio del proceso, inclinándose luego hacia la “racionalidad de mercado”, redundando al final en un centralismo e incompreensión del rol del sector civil.

Una de las principales quejas de las organizaciones no lucrativas fue la falta de apoyo moral hacia sus actividades. El gobierno mostró una actitud reservada y vigilante. Fric ve en el temor y las ideas que sustentaba el gobierno las razones de este comportamiento. Muchos representantes pensaban que causarían confusión si reconocían el rol positivo de las organizaciones no gubernamentales (al tiempo que sostenían su orientación hacia el mercado). También existían otros prejuicios: la idea de parasitismo de estas organizaciones (al no obtener beneficios, viven del dinero de los contribuyentes); el temor de una confusión sobre las propiedades de estas organizaciones (al no ser ni privadas ni estatales); el temor a malversación de fondos. Pero debe reconocerse que la idea subyacente y más relevante era la concepción que existía del ciudadano, como un individualista orientado hacia el consumo. Se temía que el sector no lucrativo con su énfasis puesto en la solidaridad y colectivismo atentara contra este ideal.

Las consecuencias de esas ideas fue una desestimación del sector no lucrativo dentro de la sociedad y una abierta negación hacia su apoyo. Las organizaciones no lucrativas fueron relegadas a un lugar periférico dentro del espacio en la agenda política del gobierno debido a que simplemente eran consideradas accesorias dentro de la transformación de la sociedad. La atención dada al proceso de privatización y establecimiento de las condiciones para una economía de mercado significó el desprecio hacia estas organizaciones como productoras de una atmósfera moral, de confianza y cultura cívica. El gobierno de Klaus trató de forzar a las ONL a actuar como un apéndice del Estado, proveyendo servicios sociales donde éste no podía o no quería hacerlo.

Otra característica de esta política fue la distinción hecha entre aquellas organizaciones que tenían un carácter movilizador (por ejemplo las organizaciones de defensa de derechos cívicos o ecológicas) de aquellas que no podrían causar problemas. El gobierno fue favorable hacia este segundo grupo en su apoyo financiero. Pero este no fue el único criterio de distinción: la pertenencia o no a la era comunista fue otro utilizado. Estas organizaciones que ya existían lograron establecer procedimientos de solución más rápidamente que las nuevas organizaciones. Estas, creadas luego de 1989, tenían nuevos enfoques de comportamiento con el aparato administrativo y eran consideradas como más problemáticas que las antiguas organizaciones. Un marcado favoritismo en materia de apoyo hacia las viejas organizaciones se evidenció a expensas de las nuevas por parte del gobierno.

Tal vez un paso positivo fue la designación de Pavel Bratinka (del Partido Democrático Cívico, ODA) como presidente del Consejo para fundaciones luego de las elecciones de 1992, debido a que poseía una visión diferente en referencia a las ONLs y la sociedad. Este Consejo fue renovado e incluyó entre sus objetivos la discusión sobre el Fondo de Inversión de Fundaciones.

Otro elemento importante de la política hacia las ONLs fue la negativa de avanzar en la transformación de las instituciones estatales (ROPO en checo) en organizaciones no lucrativas. Como señaló Fric (2000), su transformación implicaría un crecimiento de la participación del sector no lucrativo dentro del producto bruto interno y el consecuente fortalecimiento de su posición frente a la sociedad. Todavía la discusión está pendiente.

Discusión entre Havel y Klaus:

Detrás de la política hacia el sector no lucrativo, y tal vez explicando a ésta, podemos encontrar la discusión sobre el rol de la sociedad civil que existió entre el Presidente Václav Havel y el primer ministro Václav Klaus. Como Martin Potucek señaló (16), Klaus representaba una posición claramente ortodoxa liberal y siguiendo esta actitud, consideraba que con libertad, pluralismo político y el mercado se podría alcanzar una sociedad solidaria, decente y justa. Klaus, como individualista, pensaba en la comunidad en términos de intenciones individuales, y consecuentemente, sostuvo la idea de que la gente sólo podía reunirse alrededor de razones egoístas.

En el otro polo de la discusión se encontraba Havel. El desarrollo de un sector no lucrativo significaba para él un indicador de la madurez de la sociedad civil. Sin ella no podía existir

una sociedad democrática. Las funciones que el sector no lucrativo llevaba a cabo no podían ser realizada ni por el gobierno ni por el mercado. Desde la visión de Havel, la sociedad civil es el mejor instrumento de resistencia de la sociedad ante una eventual crisis política. Las ONLs crean un espacio entre los ciudadanos y los órganos estatales, en donde los problemas sociales son articulados, analizados y controlados.

Para Pavol Fric (2001), Klaus elaboró contra la concepción de la sociedad civil, la idea de una “sociedad de ciudadanos libres”. En ella, el lugar para las ONLs era sólo una “posibilidad natural” que los ciudadanos podrían o no utilizar. Considerando a la “sociedad civil” como un concepto aberrante y confuso, negó la capacidad que las organizaciones para contribuir a fortalecer la cultura cívica y que puedan crear una real esfera entre los ciudadanos y el Estado. Su papel mediador fue atribuido en cambio a los partidos políticos, sosteniendo que en democracias “estándares” así sucede. Las actividades de lobby y protesta de las ONLs fueron consideradas por Klaus y políticos de su coalición como formas “no estándares” de participar en política. En parte esto se debió al temor del rol de oposición que podían jugar contra el gobierno (existía influencias desde la izquierda y la participación de antiguos disidentes actuando como líderes de las ONLs). Consecuentemente, puede entenderse los intentos de hacer creer a la sociedad que la función política de estas organizaciones no era deseable.

El papel y posibles estrategias del sector no lucrativo

El poco conocimiento que los ciudadanos tienen de las organizaciones no lucrativas se debe en parte a la incapacidad de visualizar al sector como un todo, su utilidad y significado. El acento de la prensa puesto en escándalos y la postura del gobierno redundaron en la persistencia de desconfianza entre los ciudadanos. Si bien existe un nivel de participación de la gente, ésta está concentrada en las antiguas organizaciones (tiempo libre, desarrollo de la comunidad, intereses profesionales) que reúnen un 46 % de las actividades voluntarias. Las nuevas organizaciones creadas después de 1989, se orientan hacia áreas como los derechos civiles, ecología, problemas de drogas, discapacitados y sin techo, y muestran niveles mucho más bajos de participación (entre 2 y 6%) (17).

La relación entre las ONLs (18) no es del todo armónica, persisten rivalidades entre las “nuevas” y “viejas” organizaciones y esto afecta la integridad, autenticidad de sus objetivos frente a la sociedad y el Estado. Las “viejas” organizaciones son acusadas de clientelismo, con el objeto de acceder al apoyo financiero, y de paternalismo hacia otras organizaciones del sector. Las “nuevas”, juzgan a las más antiguas como inferiores porque ellas estuvieron envueltas en el régimen comunista o no las consideran como parte del sector. Por su parte, las “viejas” concentran sus acciones en hacer lobby en el gobierno y Parlamento, gracias a su integración vertical y no se interesan mayormente en la creación de redes interdisciplinarias.

Otro problema del sector es la falta de una estructura organizativa que pueda representarlo. Si bien existió un intento (Consejo de organizaciones no lucrativas, RANO en checo) sólo fue creado como un lugar de encuentro entre organizaciones, sin personería. El temor a una “oligarquía” y la ausencia de infraestructura vertical, ha resultado en el surgimiento de una

elite dentro del sector, que gracias a sus contactos accede a información y recursos en su relación con el Estado.

El tercer problema es la insuficiente comunicación entre las organizaciones (un cuarto de las ONLs reconocen esta limitación). Las más perjudicadas son las asociaciones civiles, las nuevas organizaciones y las de alcance nacional. En parte esto se debe a los pocos recursos para acceder a equipos modernos pero también a la actitud de aislacionismo (información sobre recursos, negación a participar en redes interdisciplinarias o hacer nuevos contactos).

Los problemas de las ONLs no se acotan a las condiciones legales desde donde deben trabajar. Según Fric, se debería partir del reconocimiento de los extraordinarios tiempos que vive el sector y la necesidad de búsqueda de una identidad (19). Esto significaría atender a las limitaciones externas para su desarrollo y a su consolidación interna. El desarrollo del sector no ha tenido un carácter orgánico y la toma de una estrategia para atacar las fallas debe ser tomada cuanto antes. Sólo superando los problemas internos el sector podrá enfrentar los retos referidos a su posición frente al Estado y la sociedad. Se debería concentrar los esfuerzos en los siguientes aspectos:

- Independencia (creación de una propia estrategia de desarrollo);
- Estabilidad (implica condiciones financieras estables, que permitirá tener soluciones profesionales para sus problemas);
- Apertura del sector (cooperación en la distribución de información y búsqueda de nuevas acciones en común);
- Transparencia (dar al público información sobre su funcionamiento, sabiendo que esta cualidad es básica para lograr prestigio, clientes y recursos financieros);
- Fiabilidad (implica además del desarrollo de este rasgo, el cumplimiento de mecanismos de control, el seguimiento de un código de ética, la observancia de la legislación);
- Responsabilidad y profesionalismo (condiciones para lograr ser fiables, significa encontrar un balance entre profesionales y voluntarios);
- Accesibilidad financiera a los servicios (la participación de voluntarios puede redundar en la baja de gastos, mientras que la filantropía puede hacer a servicios más accesibles);
- Sensibilidad hacia los clientes (el contacto directo de los representantes de las ONLs con sus clientes puede facilitar el hallazgo de maneras más sensibles para solucionar problemas y así brindar servicios de más calidad);
- Respeto (significa que las ONLs pueden representar los intereses de los ciudadanos y movilizarlos, esta característica permite que el sector se transforme en un actor social).

Una estrategia de desarrollo para el sector debería traducirse en la construcción y fortalecimiento de sus redes de servicios (infraestructura), para mejorar su propia posición como un actor social. Realizar esto, requiere orientarse hacia la descentralización y el pluralismo, la construcción de un sector dinámico con redes de organizaciones horizontales y verticales. Los principios subyacentes a este enfoque son que debe existir la posibilidad de que cualquier organización participe, la existencia de diferentes formas y mecanismos institucionales dentro de la red, la consideración de cual rol debe jugar el Estado en esta estrategia y el apoyo y continuación de las tendencias positivas que ya existen. (20)

Un camino hacia el desarrollo del sector no lucrativo:

A pesar de la explosión en el número de organizaciones no lucrativas luego de la Revolución de Terciopelo y la actitud abierta durante los primeros años del nuevo régimen, la influencia del sector no fue considerable dentro de las decisiones sobre políticas específicas durante la “fría era” del gobierno del Premier Václav Klaus.

La política de “freno” hacia el sector no lucrativo se reflejó en varios aspectos: la lentitud para establecer la legislación privativa del sector, la falta de condiciones formales para participar en política, y como una consecuencia de esto, la insuficiente información que tuvieron las organizaciones para reaccionar a determinadas políticas (en parte esto fue contrarrestado por la actitud de ayuda de algunos funcionarios), el centralismo del Estado y el favoritismo hacia ciertas ONLs. Detrás de estas políticas se encuentra la cuestión de la legitimidad del sector como un todo. La legitimidad para participar en el proceso de toma de decisiones es construida por todos los actores, no sólo el sector no lucrativo, de allí se desprende que no es posible esperar un cambio radical entre políticos y funcionarios del gobierno. El sector debe abrir su propio camino hacia una posición más fuerte ante los sectores estatal y privado. Es por ello, que la consolidación de su identidad es tan relevante en este proceso.

La contribución a la construcción de una sociedad civil democrática, la representación de intereses de los ciudadanos, la influencia sobre políticas públicas, las respuestas ante los nuevos problemas sociales son ejemplos de porque este sector es relevante como actor. El sector no lucrativo debería asumir estas importantes funciones y no limitar su papel a ser un mero proveedor de servicios.

Notas:

- 1) La discusión sobre el rol de las organizaciones y el fortalecimiento de la democracia, está abierta a distintas visiones. Si bien generalmente se tiende a considerar a las agrupaciones como elementos positivos para la democracia, la existencia de grupos que invocan al odio y la intolerancia, nos muestra la relevancia de los valores que tales organizaciones sustentan. La mera existencia de organizaciones no implica su valoración positiva. En relación a esta discusión ver, Chambers Kopstein Bad Civil Society en Political Theory, December 2001.
- 2) Ver Martin Potucek, Nejen trh, Slon, Prague, 1997. Pg.53-54.
- 3) En Marcela Bergerová, “Obcanský Sektor” in Obcanský Sektor. Studie a Souvilosti, Katedra Obcanský Sektor, Fakulta Humanitních Studií, Univerzita Karlova, Moravska expedice, 2002.
- 4) Ver Pavol Fric and Hana Šilhanová “Neziskový sektor v CR- Shrnutí” in Pavol Fric a Rochdi Goulli a kol., Neziskový sektor v České republice, Eurolex Bohemia, Prague, 2001, pg. 15.
- 5) En Hana Šilhanová, Basic Information about the Non-Profit Sector in the Czech Republic, Civil Society Development Foundation, Prague, December 1996, pg.5-6.
- 6) Ver Pavol Fric “Spolecensko politický kontext aktuálního vývoje neziskového sektoru v CR” in Pavol Fric a Rochdi Goulli a kol., Neziskový sektor v České republice, Eurolex Bohemia, Prague, 2001, pg. 76-80.
- 7) En Karel Müller, Češi a občanská společnost, Triton, Praha, 2002.
- 8) Cuando Müller habla sobre la “herencia austríaca” señala que la sociedad civil checa siguió el camino de independencia, rechazando la idea de una relación natural entre el Estado y la sociedad civil. La relación “artificial” se reflejó en la emancipación de la sociedad civil en contra del Estado. Todos los partidos usaron el nacionalismo como una razón para todos los cambios. Müller considera que la sociedad civil checa estaba limitada por su carácter nacional-orgánico y una falta de sentido hacia el pluralismo.
- 9) Pavol Fric “Spolecensko politický kotext aktuálního vývoje neziskového sektoru v CR” in Pavol Fric a Rochdi Goulli a kol., Neziskový sektor v České republice, Eurolex Bohemia, Prague, 2001, pg. 73-75.
- 10) Lester Salamon, H.K. Anheier, R. List, S. Toepler, S W. Sokolowski and associates, Global Civil Society, Dimensions of the Non-profit Sector, John Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 1999.
- 11) Hana Šilhanová, Basic Information about the Non-Profit Sector in the Czech Republic, Civil Society Development Foundation, Prague, December 1996, pg.17.
- 12) Pavol Fric “Spolecensko politický kontext aktuálního vývoje neziskového sektoru v CV” in Pavol Fric a Rochdi Goulli a kol., Neziskový sektor v České republice, Eurolex Bohemia, Prague, 2001, pg. 80-84.
- 13) Ver Lenka Deverová and Petr Pajas, “Pravní základy fungování neziskového sektoru v CR”, in Pavol Fric a Rochdi Goulli a kol., Neziskový sektor v České republice, Eurolex Bohemia, Prague, 2001 pgs. 68-71. También ver Hana Šilhanová, Basic Information about the Non-Profit Sector in the Czech Republic, Civil Society Development Foundation, Prague, December 1996, pg.14.
- 14) En Pavol Fric, Strategie Rozvoje Neziskoveho Sektoru, Nadace rozvoje občanské společnosti, Praha, Leden 2000, pgs. 26-30.

- 15) Ver Pavol Fric “Spolecensko politický kontext aktualního vývoje neziskového sektoru v CR” in Pavol Fric a Rochdi Goulli a kol., Neziskový sektor v České republice, Eurolex Bohemia, Prague, 2001, pgs. 86-107.
- 16) Martin Potucek, Nejen trh, Slon, Praha, 1997, pgs. 62.
- 17) See Pavol Fric “Spolecensko politický kontext aktualního vývoje neziskového sektoru v CR” in Pavol Fric a Rochdi Goulli a kol., Neziskový sektor v České republice, Eurolex Bohemia, Prague, 2001, pg. 109-110.
- 18) Pavol Fric, Strategie Rozvoje Neziskoveho Sektoru, Nadace rozvoje občanské společnosti, Praha, Leden 2000, pgs 37- 40.
- 19) Pavol Fric, Strategie Rozvoje Neziskoveho Sektoru, Nadace rozvoje občanské společnosti, Praha, Leden 2000, pgs. 48-51
- 20) Fric propone la creación de nueve redes centradas en distintos temas: red conceptual, de coordinación, de facilitación, de influencia, de evaluación, informativo, educacional, cultural y de autoregulación. Ver Strategie Rozvoje Neziskoveho Sektoru, Nadace rozvoje občanské společnosti, Praha, Leden 2000.

Bibliografia:

Bugge Peter, "Ceské vnímaní perspektivy clenství v EU. Havel vs. Klaus" in Politologická revue, Praha, prosinec 1998, no. 2.

Fric Pavol a Rochdi Goulli a kol., Neziskový sektor v České republice, Eurolex Bohemia, Praha, 2001.

Fric Pavol, Strategie Rozvoje Neziskoveho Sektoru, Nadace rozvoje občanské společnosti, Praha, Leden 2000

Müller Karel, Češi a občanská společnost, Triton, Praha, 2002

Občanský Sektor Studie a souvilosti, Katedra Občanský sektor, Fakulta Humanitních Studií, Univerzita Karlova v Praze, Moravská Expedice, 2002.

Potucek Martin, Nejen trh, Slon, Praha, 1997

Salamon Lester, H.K. Anheier, R. List, S. Toepler, S W. Sokolowski and associates, Global Civil Society, Dimensions of the Non-profit Sector, John Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 1999.

Šilhanová Hana, Basic Information about the Non-Profit Sector in the Czech Republic, Civil Society Development Foundation, Prague, December 1996

Šilhanová Hana, Socially Oriented Non-profit organisations in the Czech Republic, Civil Society Development Foundation, Prague, 1995.

: