

Más allá del individualismo

El tercer sector en el Perú

Felipe Portocarrero S.
Cynthia Sanborn
Hanny Cueva
Armando Millán



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Av. Salaverry 2020
Lima 11, Perú

MÁS ALLÁ DEL INDIVIDUALISMO. EL TERCER SECTOR EN EL PERÚ

Felipe Portocarrero S.

Cynthia Sanborn

Hanny Cueva

Armando Millán

1ª Edición: diciembre 2002

Diseño de la carátula: Ícono Comunicadores

ISBN: 9972-57-000-2

Hecho el depósito legal: 1501052002-4600

Esta publicación fue posible gracias a los generosos aportes de la Fundación Ford y de la Fundación W.K. Kellogg.

BUP-CENDI

Más allá del individualismo: el tercer sector en el Perú / Felipe Portocarrero S. et al. -- Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico; The Johns Hopkins University, 2002.

/ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO / AYUDA AL DESARROLLO /
AYUDA ECONÓMICA / SOCIEDAD CIVIL / PROGRAMAS DE AYUDA /
SERVICIOS SOCIALES / EDUCACIÓN / SALUD / ESTUDIOS DE CASOS /
PERÚ / PROGRAMA NACIONAL DE APOYO ALIMENTARIO / FONCODES /
COMITÉS LOCALES DE AYUDA DE SALUD / BANCO MUNDIAL / USAID /
UNIÓN EUROPEA /

06.01 (85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.

Índice

Introducción	11
I. El tercer sector: una exploración conceptual	19
1. Teorías económicas: ¿por qué existen organizaciones sin fines de lucro?	22
1.1 Teorías de los bienes públicos y de la elección pública	22
1.2 La hipótesis de confianza de Hansmann y sus desafíos ..	29
1.3 Las teorías de la elección pública y las teorías de la organización industrial	41
1.4 Teoría del control del consumidor	41
1.5 Teorías empresariales y de la oferta social	42
1.6 ¿Demanda u oferta?	47
1.7 El comportamiento altruista	49
1.8 Las funciones de la ideología	54
1.9 Los <i>stakeholders</i>	56
1.10 Los problemas económicos del tercer sector	60
2. Teorías sociales: ¿cómo se forma el sector sin fines de lucro? ...	63
2.1 La teoría de los orígenes sociales	63
2.2 Teoría del Estado de Bienestar	67
2.3 Teoría de la interdependencia	68
2.4 La religión y el tercer sector	69
2.5 El tercer sector en los países en desarrollo	71
3. Reflexiones finales	74
II. Notas para una historia del tercer sector en el Perú	77
1. Las raíces del espíritu asociativo en la civilización andina	81
2. La Iglesia católica durante la Colonia: la caridad y la filantropía cristianas	83
2.1 Sociedades de ayuda mutua y culto	85
2.2 La educación durante el régimen colonial	87
2.3 Centros de salud y amparo	89

3.	La temprana República y la debilidad institucional (1824-1895)	91
3.1	Las Sociedades de Beneficencia Pública y la ‘humanidad doliente’	93
3.2	El desarrollo de la actividad filantrópica eclesiástica y el surgimiento del mutualismo	94
4.	El Estado oligárquico (1895-1930)	98
4.1	El nacimiento del movimiento sindical, los partidos políticos y el indigenismo	99
4.2	La actividad filantrópica protestante	103
4.3	La respuesta de la Iglesia católica	104
5.	El Estado oligárquico (1930-1968)	105
5.1	La inversión social del Estado	107
5.2	El auge y la decadencia de un sistema oligárquico de salud pública	108
5.3	La expansión de la educación pública	110
5.4	El fenómeno migratorio y la formación de las barriadas	115
5.5	La actividad eclesiástica y otras confesiones religiosas... ..	120
6.	El experimento reformista militar (1968-1980)	125
6.1	El sistema estatal de educación pública	127
6.2	El sistema estatal de salud pública	129
6.3	El Estado y las nuevas organizaciones sociales	130
6.4	La filantropía de élite: las fundaciones y la responsabilidad social empresarial	132
6.5	El desarrollo de las organizaciones sociales en las barriadas	134
6.6	El nacimiento de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)	136
7.	La “década perdida” (1980-1990)	138
8.	Reflexiones finales	144

III. El Estado, el tercer sector y los organismos internacionales, 1990-2000	147
1. El gobierno y el tercer sector en la década de 1990: una visión panorámica	150
2. Regulación y fiscalización: el marco legal y tributario para las OPSFL	157
3. Cooperación y clientelismo: el Estado y las OPSFL en la política social	162
3.1 El Programa Nacional de Apoyo Alimentario (Pronaa) y los programas alimentarios	166
3.2 El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes)	170
3.3 Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) ..	178
3.4 Breves conclusiones comparativas	181
4. Los gobiernos locales y las OPSFL	183
4.1 Los gobiernos locales en el Perú	183
4.2 Transferencia de recursos entre gobiernos locales y OPSFL	185
4.3 Las relaciones entre las OPSFL y los gobiernos locales: tres ejemplos	188
4.3.1 Formulación conjunta de proyectos: las experiencias de concertación	188
4.3.2 Ejecución conjunta de proyectos: el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana	190
4.3.3 Cogestión y desarrollo autosostenido: el caso de Villa El Salvador	191
5. Nuevas alianzas: los organismos internacionales, el Estado y las OPSFL	192
5.1 Los organismos internacionales en el Perú	192
5.1.1 El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo	195
5.1.2 La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	197
5.1.3 La Unión Europea (UE)	199
5.2 Las agencias internacionales y las OPSFL: transferencias de recursos	199

6. Reflexiones finales	204
IV. El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa	207
1. Definición, clasificación y apuntes metodológicos	209
2. Principales hallazgos en el ámbito nacional	217
2.1 Tipos de organizaciones y campos de actividad	219
2.2 Fuentes de financiamiento	224
3. El sector sin fines de lucro peruano en el contexto mundial	231
3.1 Campos de actividad	236
3.2 Fuentes de financiamiento	246
4. Reflexiones finales	249
V. El impacto de las organizaciones privadas sin fines de lucro en la sociedad peruana: tres estudios de caso	253
1. Las contribuciones y las limitaciones de las OPSFL: criterios de análisis	256
1.1 Las contribuciones o funciones de las OPSFL	257
1.2 Las limitaciones de las OPSFL: los puntos débiles	260
2. Medio ambiente, servicios sociales alimentarios y educación: tres casos para ilustrar el impacto de las OPSFL	262
2.1 Abriendo territorios: las OPSFL ambientalistas	264
2.1.1 Las OPSFL ambientalistas: contribuciones	265
2.1.2 Las OPSFL ambientalistas: limitaciones	282
2.1.3 Conclusiones	287
2.2 Los comedores populares y los comités del vaso de leche: el caso de los servicios sociales alimentarios	288
2.2.1 Los comedores populares y los comités del vaso de leche: contribuciones	290
2.2.2 Los comedores populares y los comités del vaso de leche: limitaciones	301
2.2.3 Conclusiones	305

2.3 Las OPSFL de educación: escuelas y colegios privados de primaria y secundaria	306
2.3.1 Caracterización básica de los colegios privados peruanos	309
2.3.2 Los centros educativos privados: contribuciones	313
2.3.3 Los centros educativos privados: limitaciones	324
2.3.4 Conclusiones	327
3. Reflexiones finales	328
VI. ¿El tejido de la sociedad civil? Reflexiones finales y preguntas pendientes (sobre el tercer sector en el Perú) ...	333
Bibliografía	345
Anexos	357
1. Aplicación de la definición “estructural operacional” al caso peruano	359
2. La clasificación internacional de organizaciones sin fines de lucro y su relación con los tipos realmente existentes en el Perú	377
3. Metodología de estimación y fuentes de información	381
4. Cuadros comparativos	389

Introducción

Uno de los fenómenos más notables ocurridos en el Perú durante las dos últimas décadas ha sido la emergencia y creciente visibilidad de las organizaciones privadas sin fines de lucro (OPSFL), como actores clave en casi todos los ámbitos de nuestra sociedad. Frente a la debilidad del Estado en la gestión de las políticas sociales, y a la limitada capacidad del sector empresarial para resolver las necesidades económicas de amplios sectores de la población, las OPSFL han emergido con una lógica de operación distinta de la gubernamental y de la empresarial. A diferencia de las primeras que buscan proporcionar bienestar público como fuente de su propia legitimidad y de las segundas que están orientadas hacia la búsqueda del lucro y el beneficio privado, las OPSFL son entidades que, a pesar de su carácter privado, se dirigen a satisfacer necesidades colectivas o de interés público.¹

La emergencia de este tipo de organizaciones no es, sin duda, un proceso circunscrito a nuestro país o solo a América Latina. Nos encontramos, más bien, formando parte de una “revolución asociativa global” que está impactando y redefiniendo significativamente las formas de relacionarse entre el Estado y la sociedad civil a escala mundial.² De hecho, la mayor visibilidad de las OPSFL ha estado asociada a las labores de ayuda humanitaria, esparcimiento, formación, capacitación y desarrollo ciudadano, realizadas por hospitales, centros deportivos y culturales, asilos, fundaciones, organizaciones no gubernamentales (ONG), centros educativos y universidades, comedores populares, clubes de madres, comités del vaso de leche, grupos de voluntarios, centros parroquiales, clubes departamentales y provinciales, entre muchas otras organizaciones. Asimismo, estas iniciativas han

1. Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Bresser Pereira; Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires: Paidós y CLAD, 1999, pp. 25-58.

2. Salamon, Lester M.; Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S Wojciech Sokolowski y asociados, *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999, p. ix.

capturado la atención de los medios de comunicación masiva, pues, entre otras funciones, el tercer sector —que es el nombre con el que crecientemente se le ha identificado— crea opinión pública, emite juicios globales, fiscaliza gobiernos, promueve el trabajo voluntario y las donaciones, genera redes sociales, produce mecanismos de información, y moviliza considerables recursos económicos y financieros.³

Se trata, por tanto, de un conjunto de organizaciones que, a pesar de su heterogeneidad y diversidad, comparten ciertas características similares tales como la de no distribuir beneficios entre sus asociados, operar por fuera del aparato estatal y permitir que los ciudadanos se involucren libremente en la búsqueda de causas comunes, ampliando de ese modo el espacio de lo público y generando una mayor integración moral entre los ciudadanos.⁴ Como consecuencia de este dinamismo, del peso económico adquirido y de las variadas funciones desempeñadas por las OPSFL, las agendas de los gobiernos, de los organismos multilaterales y del propio mundo académico se han visto en la necesidad de reconocer la contribución de este tercer sector al desarrollo socioeconómico y a los procesos de democratización en curso.⁵

Sin embargo, conviene alejarse de una cierta idealización de las virtudes usualmente asociadas a este tercer sector.⁶ De hecho, con frecuencia se le considera como instalado en una esfera ética autónoma de donde emanan valores tales como la equidad, la transparencia, la promoción de los

3. De acuerdo con Osorio, más que frente a un sector estamos frente a un sujeto con capacidad para producir cambios sociales, “La deriva de la democracia: afirmaciones y dilemas del tercer sector y propuesta de una agenda común en América Latina”, en *II Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe del ISTR. Memoria*, 23-24 de septiembre de 1999, Santiago de Chile, p. 23.

4. Brunner, José Joaquín, *El tercer sector como espacio de integración moral*, Primer Taller del Grupo de Estudio Sobre Filantropía y Responsabilidad Social, versión preliminar, Santiago de Chile, enero 2000.

5. Landim, Leila, *Defining the Nonprofit Sector: Brazil*, Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Working Paper No. 9, 1993; Villar, Rodrigo, *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencia*, Bogotá: Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales, 2001, p. 16; Roitter, Mario; Inés González Bombal y Andrea Campetella (comp.), *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*, Buenos Aires: CEDES, 2000; Salamon, Lester M.; Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S Wojciech Sokolowski y asociados, *op. cit.*; Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier, *The Third World's Third Sector in Comparative Perspective*, Working Paper No. 24, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1997.

6. Osorio, Ernesto, *op. cit.*, p. 24.

derechos humanos, el interés por causas públicas y el pluralismo.⁷ Es cierto que dentro de este sector existen muchas organizaciones que tienen como denominador común la visión de una sociedad más solidaria, orientada a la búsqueda del bienestar colectivo y al fortalecimiento de los derechos ciudadanos. Sin embargo, la construcción de estas prácticas sociales y de los valores que las originan no es intrínseca a este sector, y tampoco es compartida por todas las organizaciones que lo conforman. Complejos procesos históricos determinan no solo su tamaño y alcance, sino también su capacidad (o no) para convertirse en actores que, a través de la provisión de servicios y/o la expresión de valores, impulsen cambios sociales.⁸

Conocido en diversas partes del mundo bajo nombres tan variados como sector público no estatal, sector de la economía social, sector independiente, sector sin fines de lucro, sector comunitario, sector voluntario, el tercer sector no ha sido conceptualizado de manera adecuada y, menos todavía, explorado empíricamente en forma sistemática. Los debates sobre el primer punto han producido una abundante literatura y no han alcanzado acuerdos definitivos.⁹ ¿Qué relación existe entre el tercer sector y la sociedad civil? ¿Se trata de dos conceptos que son equivalentes, complementarios o distintos? En efecto, sociedad civil es un concepto sumamente elusivo y de múltiples acepciones, pues su significado varía de acuerdo con el contenido normativo que le pueden asignar los académicos, los políticos, o las organizaciones que se consideran parte de ella. La vaguedad del concepto encierra ventajas pero también trae consigo dificultades no solo para intentar cuantificarlo, sino también para lograr una comprensión cabal de su contenido y alcances. El tercer sector, en cambio, pretende ser un concepto empírico, descriptivo y clasificatorio, que ayuda a contabilizar a aquellas OPSFL que realizan actividades públicas no estatales. En este marco, se podría decir que el tercer sector representa una parte de la sociedad civil—quizás el brazo más institucionalizado—pero, según la perspectiva de quien la mire, esta última puede ser mucho más, o mucho menos, que la agregación de dichas instituciones.

7. Villar, Rodrigo, *op. cit.*, p. 16.

8. Salamon, Lester y Helmut Anheier, *op. cit.*, p. 24; y, de los mismos autores, "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", en *Voluntas*, vol. 9, No. 3, 1998, pp. 213-248.

9. Puede consultarse el notable trabajo de Sinesio López, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima: IDS, 1997, cap. 1, pp. 43-78 y cap. 2, pp. 79-120.

Aun si nos limitamos a analizar esta esfera más organizada, es claro que el tercer sector alberga una heterogénea constelación de tipos de organizaciones. ¿Es realmente factible identificarlo como un “sector”, distinto del sector público o del sector privado lucrativo? ¿Cuáles son los criterios que debemos emplear para establecer las fronteras del universo de organizaciones que se pretende incluir? Con algunas variaciones, los estudios presentados en este libro fueron elaborados en el marco general del *Comparative Nonprofit Sector Project*, liderado por el *Center for Civil Society Studies* de la Universidad de Johns Hopkins.¹⁰ Este proyecto, iniciado en 1997, ha representado un esfuerzo ambicioso y sistemático por analizar el tamaño, el alcance, la estructura, el financiamiento, y el impacto del sector privado sin fines de lucro en más de 22 países alrededor del mundo. Su principal propósito fue aumentar nuestro conocimiento práctico y nuestra reflexión conceptual sobre este sector, así como también establecer una base más firme para el diseño y la ejecución de políticas públicas, y de acciones privadas orientadas a mejorar su funcionamiento.

El *Comparative Nonprofit Sector Project* utilizó un marco comparativo y empírico comunes y fue llevado a cabo por equipos interdisciplinarios de investigadores y asesores locales en cada uno de los países involucrados. Teniendo en cuenta que los estudios comparativos suponen una cierta homogeneidad de criterios y metodologías, los trabajos aquí presentados se basan mayormente en una definición del tercer sector que enfatiza las dimensiones estructurales y las formas de operación de este tipo de organizaciones. Se dejaron de lado, en consecuencia, otras aproximaciones basadas en criterios exclusivamente económicos, políticos, éticos o legales, pues su adopción habría originado una enorme dispersión en los sistemas de recolección y procesamiento de la información de cada país.¹¹

10. Los países involucrados en este esfuerzo fueron los siguientes: Austria, Alemania, Australia, Bélgica, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda, Inglaterra, Israel, Japón, República Checa y Rumanía. De América Latina estuvieron representados los siguientes: Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú.

11. Sobre este tema de las definiciones, clasificaciones y tratamiento de la información puede consultarse: Salamon, Lester y Helmut Anheier, *Toward an Understanding of the International Nonprofit Sector Project*, Working Paper No. 1, 1992; *In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions*, Working Paper No. 2, 1992a; *In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification*, Working Paper No. 3, 1992b; y de Anheier, Helmut; Gabriel Rudney y Lester Salamon, *The Nonprofit Sector in The United*

Para fines de este proyecto, entonces, optamos por una ‘definición estructural operacional’ que pretende establecer cinco criterios mínimos compartidos por todas las organizaciones estudiadas:

- **Privadas y no gubernamentales.** Se encuentran institucionalmente separadas del gobierno en cuanto a su manejo interno y toma de decisiones. Este hecho, sin embargo, no implica que estén impedidas de recibir recursos estatales para financiar algunas o todas sus actividades.
- **No distribuyen utilidades.** Esto significa que los excedentes generados no pueden ser distribuidos entre sus directores o fundadores, sino que, más bien, deben ser canalizados en sus programas básicos y en lo que constituye la misión central de sus actividades.
- **Organizaciones.** Pueden o no estar formalmente legalizadas, pero tienen una estructura de funcionamiento estable y no solo transitoria.
- **Autogobernadas.** Se trata de un criterio que alude a la capacidad de controlar sus procedimientos de funcionamiento interno, la elección de sus miembros y el establecimiento de su misión sin la intromisión de entidades ajenas.
- **Voluntarias.** Es un criterio que tiene dos dimensiones: la libertad que tienen las personas de asociarse libremente y la participación de trabajo voluntario en la realización de actividades de la propia organización.

Teniendo como marco estos cinco criterios, nuestros esfuerzos iniciales se dedicaron a tratar de calcular el tamaño, la composición y la cobertura de las OPSFL en el Perú, algo que jamás se había realizado antes en nuestro país. Los resultados obtenidos, presentados principalmente en el capítulo IV, no dejan de ser sorprendentes y, en más de un sentido, abren nuevos horizontes para la comprensión del tercer sector en nuestro país. En efecto, a través de diversas fuentes públicas y privadas, se pudo identificar, para el año base 1995, la existencia de 110.621 OPSFL a partir de una definición “estrecha”, es decir, que no incluye, por razones explicadas en el Anexo 1, a las entidades religiosas, cooperativas, sindicatos o partidos po-

líticos. Debido a que muchas de las OPSFL no llevan o no publican sus cuentas o balances, los estimados que aquí se proporcionan sobre el empleo o gastos de operación solo cubren a 49.407 entidades, respecto de las cuales se pudo obtener información confiable. De acuerdo con nuestros cálculos —cuya metodología se discute ampliamente en el Anexo 3—, el tercer sector representa una fuerza económica significativa en el Perú, pues sus gastos operativos se encontraban cercanos a los 1.300 millones de dólares, equivalente a un 2,37% del PBI en 1995. Asimismo, detrás de estos gastos existe una fuerza de trabajo considerable que incluye el equivalente a 129.827 trabajadores remunerados a tiempo completo, cifra que representa un 2,43% de todos los trabajadores no agrícolas del país, 3,30% del empleo en el sector servicios y 16,91% del sector público.¹²

Insatisfecho con la ardua tarea de documentar el tamaño y la composición del tercer sector, nuestro equipo también se propuso explorar la historia, el marco legal y político, y la estructura financiera de este vasto y complejo mundo de las OPSFL que operan en el Perú. Nos interesó, igualmente, analizar en forma crítica su contribución al cambio social a través de algunos estudios de caso, que permitieran evaluar de manera específica los aportes realizados y las limitaciones que aún subsisten para mejorar su desempeño, así como también la eficiencia y la transparencia de sus acciones. Por lo tanto, los resultados finales de este esfuerzo son tan diversos como los integrantes del equipo peruano, y este libro intenta capturar esta diversidad.

El libro está dividido en cinco capítulos, elaborados a lo largo del período 1997-2001. En el primero, se realiza una recopilación y análisis de las principales teorías económicas y sociales que se han formulado para explicar la dinámica y el funcionamiento de este tipo de organizaciones en el mundo contemporáneo. En el segundo capítulo se intenta una reconstrucción histórica de largo plazo de los principales hitos que explican la evolución del tercer sector en el Perú, poniendo un especial énfasis en los principales campos de acción en los que se plasmaron actividades filantrópicas, así como también en el papel que le correspondió jugar a la Iglesia católica, al sector privado y al Estado —virreinal primero y republicano más tarde— en el tipo de tercer sector que en la actualidad existe en el Perú. El tercero, dirige su atención a hacer un balance de las relaciones com-

12. Portocarrero, Felipe; Cynthia Sanborn, Hanny Cueva, Regina List y Lester Salamon, *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*, Lima: CIUP, Center for Civil Society Studies, The Johns Hopkins University, 2001.

plejas y a veces contradictorias entre el Estado y las OPSFL durante la década de 1990, para lo cual se analizan no solo las diversas políticas públicas y sociales que afectaron su desarrollo, sino también el papel fundamental que desempeñaron los organismos internacionales.

El cuarto capítulo busca presentar una radiografía de la composición interna, alcances y estructura financiera de las OPSFL que operan en nuestro país, y las ubica en un contexto comparativo latinoamericano y mundial. Aquí se concentra el trabajo estadístico original realizado por nuestro equipo, el que, con todas sus limitaciones, representa un esfuerzo pionero que se debería continuar y profundizar.

El quinto capítulo se concentra en el examen de las principales contribuciones y limitaciones de las OPSFL al desarrollo del país, a partir de tres estudios de caso de organizaciones que operan en los ámbitos de conservación del ambiente, los servicios sociales y la educación. Finalmente, se formulan algunas conclusiones a la luz de los capítulos anteriores, y se indica la existencia de diversas brechas conceptuales y empíricas que deberían abordarse en investigaciones futuras. Se incluyen, asimismo, tres anexos metodológicos, cuyo objetivo es precisar las fuentes de información empleadas en el capítulo IV y hacer explícitos los supuestos sobre cuya base se han construido nuestros estimados.

Como fue indicado más arriba, este trabajo forma parte del *Comparative Nonprofit Sector Project*, liderado por el *Center for Civil Society Studies* de la Universidad de Johns Hopkins. A los directores del proyecto, Lester Salamon, principal inspirador y organizador de este vasto esfuerzo, y a Helmut Anheier, les debemos nuestro sincero y profundo agradecimiento por la generosidad con la que compartieron sus conocimientos y por la amplitud que tuvieron para aceptar nuestras sugerencias. A lo largo de varios años, Regina List fue una persona clave para transmitirnos, con flexibilidad e inteligencia, las indicaciones necesarias para mejorar nuestras primeras conclusiones. Andrés Thompson y Augusto Varas, de la Fundación W.K. Kellogg y de la Fundación Ford, contribuyeron decisivamente con los recursos necesarios para realizar esta investigación. Gastón Yalonetzky y Claudia Mendieta cumplieron con dedicación y creatividad los diversos encargos que se les hizo en algunos capítulos. Nuestro Comité Asesor compuesto por Federico Arnillas, Cecilia Blondet, Baltazar Caravedo, Elizabeth

Dasso, Javier Díaz Albertini, Estuardo Marrou, Kris Herschrod, María Jesús Reinafarje, María Isabel Remy, Mario Ríos, Manuel Sotomayor y Mariano Valderrama, ayudaron a precisar nuestras observaciones con sus comentarios y sugerencias. Nada de ello, sin embargo, los hace responsables de los errores u omisiones en los que los autores hayamos podido incurrir.

I

***El tercer sector:
una exploración conceptual***

¿Cuáles son los orígenes y la naturaleza del tercer sector? ¿Cuál es su impacto sobre el desarrollo social y económico? ¿Por qué surgen las organizaciones privadas sin fines de lucro (OPSFL) y cuál es la explicación para que adopten diversos tipos de relaciones con el Estado y el mercado? ¿Cuáles son las principales teorías económicas y sociales que se han formulado para explicar el origen y dinámica de este tipo de organizaciones en el mundo contemporáneo? Para responder a estas preguntas, se examinarán aquellos estudios, modelos o razonamientos que han buscado explorar conceptualmente las más importantes características del funcionamiento del tercer sector. No se trata de realizar un recuento amplio y detallado de toda la literatura teórica y empírica existente, sino más bien de presentar, sobre todo, las dificultades que diversas perspectivas teóricas han enfrentado para explicar satisfactoriamente la dinámica económica y social de este tipo de organizaciones.¹

En este capítulo, los marcos conceptuales sobre el tercer sector se han dividido en dos grandes grupos: las teorías económicas y las teorías sociales. Para que la exposición avance en forma ordenada, se ha establecido una segunda distinción que clasifica a estos dos grandes tipos de aproximación teórica de acuerdo con los objetivos temáticos a los que apuntan. Con este propósito, en el caso de las teorías económicas hemos distinguido entre i) aquellas contribuciones que aspiran explicar las razones mismas de la existencia del sector sin fines de lucro (la teoría de los bienes públicos; la hipótesis de confianza de Hansmann; las teorías de la elección pública y las teorías de la organización industrial; la teoría del control del consumi-

1. Como lo recuerdan Salamon y Anheier, "...nuestro entendimiento del sector sin fines de lucro en el mundo en desarrollo ha sido restringido por la falta de una teoría adecuada. La mayoría de la teoría disponible sobre OSFL emergió en el contexto de sociedades occidentales avanzadas", en Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier, "The Third World's Third Sector in Comparative Perspective", en *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, Working Paper, No. 24, Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1997, p. 2.

dor; las teorías empresariales y de la oferta social); y, ii) aquellas otras que más bien se concentran en analizar cómo operan el Estado y el mercado cuando establecen relaciones con este tipo de organizaciones (el comportamiento altruista; las funciones de la ideología; los *stakeholders*). En lo que concierne a las teorías sociales, la división se establece entre i) las propuestas que intentan explicar, desde una perspectiva global, cómo las coordinadas históricas y sociales influyen sobre la naturaleza y dinámica del tercer sector (la teoría de los orígenes sociales; el tercer sector en los países en desarrollo); y, ii) aquellas otras aproximaciones teóricas cuyo objetivo se concentra en el papel específico de algunos actores sociales tales como la Iglesia o el Estado (teoría del Estado de Bienestar; teoría de la interdependencia; la religión y el tercer sector). Una vez concluida la revisión de cada uno de estos enfoques, se plantearán algunas reflexiones finales.

1. Teorías económicas del tercer sector: ¿por qué existen organizaciones sin fines de lucro?

1.1 Teorías de los bienes públicos y de la elección pública

Para este conjunto de teorías, la razón de ser de las OPSFL es la provisión de bienes y servicios públicos y cuasi públicos cuando tanto el mercado como el Estado han fracasado previamente en suministrarlos. Para comprender adecuadamente el argumento central de este tipo de aproximación conceptual es necesario, en primer lugar, examinar lo que es un bien público y un bien cuasi-público. En segundo término, habrá que comprender por qué el mercado y el Estado pueden fallar en la provisión de estos bienes.

En el lenguaje de la teoría económica, los bienes y servicios públicos son aquellos que cumplen con ser “no rivales” y “no excluyentes”. La primera característica se refiere a que cualquier persona puede disfrutar del consumo individual de un bien sin interferir con el goce que otra persona pueda obtener por consumir ese mismo bien. Dicho en pocas palabras, las personas no se ven obligadas a *rivalizar* por la búsqueda del goce en el consumo de un bien o servicio público. La segunda característica está relacionada con el hecho de que es muy difícil, cuando no imposible, impedir a una persona que consuma el bien público una vez que este ha sido provisto. Dicho de otro modo, nadie puede ser *excluido* de su consumo con

facilidad, así como tampoco nadie puede *privar* a otros del goce por el consumo del bien.²

Por otra parte, los bienes cuasi-públicos son, a diferencia de los anteriores, bienes privados que se caracterizan por generar altas externalidades positivas a la sociedad. Esto significa que el consumo y/o la producción privada de estos bienes afecta el bienestar de otros agentes que no participan en el consumo o la producción de dichos bienes. A este fenómeno por medio del cual una actividad económica privada afecta el bienestar de terceros se le denomina externalidad. Y, como se puede suponer, se hablará de una externalidad positiva cuando el efecto que se produce sobre las demás personas es positivo o favorable a su bienestar.³

Ahora bien, ¿por qué el mercado puede fracasar en la provisión de los bienes públicos y cuasi-públicos? Sin duda, esta pregunta ha sido uno de los más importantes focos de atención en las teorías del bienestar y el equilibrio general en microeconomía, a tal punto que usualmente se suele tratar a los bienes públicos y a las externalidades como un tema de fallas de mercado. Existen dos razones principales que explican este fracaso del mercado en la provisión de los bienes públicos. La primera razón consiste en que, por su naturaleza, ningún agente privado va a proveer un bien público, pues el costo marginal que enfrenta es superior al beneficio marginal que obtendría este agente por proveerlo. Pensemos, por ejemplo, en el caso de un parque. ¿Por qué una persona construiría un parque en una ciudad? De hecho, no puede obtener beneficios monetarios por esa actividad porque es difícil, por no decir imposible, impedir que la gente ingrese a un parque público. Para que una persona construya un parque con estas características, los beneficios que le generaría deberían superar el costo de su construcción, lo cual, obviamente, rara vez se observa en la realidad. La segunda razón, en cambio, apunta al hecho de que si el bien público es por naturaleza no rival y no excluyente entonces una persona podría esperar que otro lo proporcione, pues una vez que el bien ha sido provisto, sin costo alguno para el individuo en cuestión, nada podrá impedirle disfrutar de su

2. Para una mayor comprensión de la naturaleza económica de los bienes públicos y cuasi públicos, puede consultarse a Mochón, Francisco y Alfonso Pajuelo, *Microeconomía*, Madrid: MacGraw Hill, 1990, pp. 348-360.

3. Un buen ejemplo de un bien cuasi-público es una campaña de vacunación infantil. El servicio que se provee es privado ya que el beneficiado directamente por la vacuna es el niño vacunado. Sin embargo, este “consumo” genera externalidades positivas porque reduce la probabilidad de que el resto de la población adquiera enfermedades contagiosas.

consumo. Al individuo que se guía según estos cálculos se le denomina *free-rider* o polizonte. De acuerdo con la literatura académica, la presencia de este comportamiento junto con la ausencia de beneficios netos privados conducen a que el bien público no se provea en la cantidad óptima a través del mercado.

En el caso de los bienes cuasi-públicos el problema de la provisión en el mercado tiene que ver con las externalidades. En efecto, si el agente privado que las genera no considera sus efectos sobre los demás a la hora de tomar sus decisiones de consumo o producción, entonces va a consumir o producir cantidades insuficientes (si la externalidad es positiva) o excesivas (si la externalidad es negativa) con respecto al óptimo social. En síntesis, los bienes públicos y cuasi-públicos no son provistos adecuadamente en el mercado porque no tienen precios correctos que induzcan a los agentes privados a producirlos en las cantidades óptimas desde el punto de vista social.

Sin embargo, este tipo de bienes se producen en la realidad. ¿Cómo los logra proveer la sociedad? En teoría, le corresponde al Estado financiar, a través de los impuestos que todos aportamos, los costos derivados de la provisión de este tipo de bienes. No obstante, ¿qué ocurriría si el Estado no logra satisfacer esta demanda social, es decir, si fracasa en proporcionar la cantidad y la calidad de bienes públicos y cuasi-públicos que la sociedad requiere?

Para discutir las implicancias de este problema, la teoría de la elección pública (*public choice*) ha concentrado sus esfuerzos en estudiar cómo la sociedad asigna recursos económicos mediante la toma de decisiones públicas en diversos regímenes políticos. Más aún, los tipos y cantidades de bienes públicos⁴ que va a proveer el Estado son también determinados por medio de una decisión de política pública. Para decirlo en forma breve, lo que sostiene la teoría de la elección pública es que en algunos regímenes, como en el caso de la democracia bipartidista, la asignación resultante de bienes públicos podría dejar insatisfecho a un sector de la población y, por lo tanto, de la demanda social.

Es en este contexto que debe ser entendido el esfuerzo pionero de Burton Weisbrod, quien fue el primero que recogió la idea de las fallas del Estado para tratar de explicar el origen y las razones mismas de la existencia del tercer sector.⁵ De acuerdo con este autor, en una democracia

4. De ahora en adelante cuando mencionemos a los bienes públicos vamos también a estar refiriéndonos a los cuasi-públicos.

5. Weisbrod, Burton, "Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy", en Phelps, Edmund (ed.), *Altruism, Morality and Economic Theory*,

bipartidista, el Estado es dirigido por un gobierno que, para maximizar su votación, va a satisfacer las demandas del votante mediano. Este votante es aquel cuyo nivel de demandas divide en partes iguales al electorado. Es decir, la mitad del electorado tiene un nivel de demandas inferior al del votante mediano y, en consecuencia, la mitad restante es más exigente. De esta manera, Weisbrod logró demostrar que, bajo este esquema, quedaría una demanda insatisfecha por bienes públicos en aquellas personas cuyas preferencias por estos superasen a las preferencias del votante mediano.

Pero, entonces, ¿cómo atenderían sus demandas estos votantes supra-medianos? Weisbrod llegó a la conclusión de que acudirían al sector privado; más específicamente, a las OPSFL que se convierten así en las proveedoras de aquellos bienes públicos que ni el Estado ni el mercado están en capacidad de proporcionar adecuadamente. Para decirlo en forma sintética, en la teoría de la elección pública, el tercer sector nace y existe como consecuencia de las fallas del mercado y del Estado.

Ahora bien, de acuerdo con este modelo de elección pública que plantea Weisbrod, las OPSFL que brindan servicio a la población desatendida son financiadas por donaciones de ciudadanos que desean aumentar el bienestar general. Esta proposición ha conducido al desarrollo de diversos marcos explicativos que se caracterizan, sobre todo, por enfatizar la diferencia existente entre los bienes públicos suministrados por las OPSFL y aquellos otros bienes proporcionados por el mercado o el Estado. A continuación se examinarán los desarrollos teóricos más importantes que ha habido en relación a este campo.⁶

El primer desarrollo conceptual importante es el que relaciona a las OPSFL con las teorías económicas del altruismo, teorías sobre las cuales regresaremos en forma más extensa posteriormente. Tal como se mencionó, las teorías de los bienes públicos describen principalmente a organizaciones que modelan la racionalidad de los donantes para apoyar financieramente la producción de bienes públicos de una OPSFL. De esta

New York: Russel Sage, 1974; y Weisbrod, Burton, *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Mass: D.C. Heath & Co, 1977; cita tomada de Hansmann, Henry "Economic Theories of Nonprofit Organization" en Powell, Walter W. (Ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press, 1987.

6. Un examen más amplio de estos desarrollos teóricos se encuentra en Kingma, Bruce R., "Public Good Theories of the Non-Profit Sector: Weisbrod Revisited", en *Voluntas* Volume 8, Number 2, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 135-148.

manera, ambas teorías —la de los bienes públicos y la del altruismo— funcionan en forma paralela y, de hecho, se nutren íntimamente.

En efecto, las entidades filantrópicas dependen del altruismo de sus contribuyentes. Sin embargo, los cambios en los aportes del gobierno a la provisión de bienes públicos pueden afectar el comportamiento altruista de los individuos. En ese sentido, la teoría económica del altruismo establece una distinción fundamental entre lo que denomina un altruismo puro y un altruismo impuro. El primero se refiere a que los donantes solo obtienen satisfacción por la producción del bien público puro. En cambio, el segundo implica que los donantes también reciben beneficios privados por su actividad filantrópica en sí. El punto clave de esta línea de argumentación consiste en que la teoría de los bienes públicos requiere construir un modelo de cómo opera la conducta de los agentes altruistas.

En función de este modelo han aparecido dos nuevas teorías. La primera de ellas es la teoría del bien público puro, la cual supone que existe una perfecta sustituibilidad entre las fuentes de financiamiento (estatal y privado) del bien público que provee la OPSFL. Esta propiedad implica que un aumento en el financiamiento estatal contrarrestará perfectamente a las contribuciones caritativas y dejará intacta la provisión neta del bien público. Sin embargo, Bergstrom⁷ alega que este proceso mejor conocido por el vocablo inglés *crowding-out*⁸ puede no ser perfecto, o, lo que es lo mismo, podría no haber perfecta sustituibilidad entre las fuentes de financiamiento. Así, por ejemplo, ante un aumento de los aportes estatales, los donantes podrían verse inducidos a dejar de contribuir completamente y el resultado neto adicional no tiene por qué ser nulo. Pongamos un ejemplo. Imaginemos a un grupo ambientalista que trabaja con un presupuesto anual de cien mil dólares, el cual, además, es proporcionado en partes iguales por el Estado y los donantes privados. ¿Qué ocurriría si el Estado decide duplicar su aporte? Pues, si existe *crowding-out* perfecto, entonces los donantes responderán dejando de aportar de tal forma que se mantenga el presupuesto en el mismo nivel. En cambio, ante un *crowding-out* de otro tipo pueden ocurrir diversos resultados: i) podría quizá mantenerse una parte del aporte privado; ii) podría desaparecer el aporte privado; o, por último, iii) podría aumentar el presupuesto total si el Estado triplica su aporte.

7. Kingma, Bruce R., *op. cit.*, p. 137.

8. De ahora en adelante para referirnos al fenómeno de contrarresto de fuentes de financiamiento emplearemos preferentemente la expresión *crowding-out* en virtud de su amplia difusión en el lenguaje económico.

La realidad proporciona evidencia en favor de ambos tipos de *crowding-out*. Vale la pena advertir aquí que este fenómeno se analiza en bienes públicos de la misma naturaleza y, por lo tanto, este razonamiento no se aplica cuando los bienes públicos producidos por el Estado y los producidos por las OPSFL son sustancialmente diferentes. También es interesante destacar que la evidencia sobre el *crowding-out* es independiente de si se trata de donantes que consumen el bien público provisto o de donantes diferentes de los consumidores. Sin embargo, la evidencia de un *crowding-out* imperfecto y la presencia limitada de *free-riding* en los experimentos revelan que la teoría del altruismo puro es incapaz de explicar satisfactoriamente la conducta manifiesta de los donantes. Esta incapacidad explicativa lleva a presumir que algún factor adicional a la provisión de bienes públicos debe estar motivando a estos contribuyentes a actuar como lo hacen. La teoría del altruismo impuro pretende explorar este asunto.

A diferencia de la teoría del bien público puro, esta teoría asume que los donantes reciben tanto beneficios públicos como privados por su actividad filantrópica. Los beneficios privados pueden adoptar la forma de prestigio, estatus, acceso, arrepentimiento o culpa, control sobre la provisión o puro placer (denominado en inglés *warm-glow*). Así, esta teoría es más coherente con la evidencia disponible, puesto que permite concluir la activación de un *crowding-out* imperfecto entre las fuentes de financiamiento partiendo de la existencia de beneficios privados para los donantes.⁹

El segundo desarrollo teórico es el de la hipótesis de heterogeneidad. Como muchas otras conceptualizaciones, esta hipótesis ha servido de prueba para evaluar empíricamente la teoría de Weisbrod que, como sabemos, estipula que el tercer sector suministra la cantidad de bienes públicos que el Estado deja de proveer. Dicha hipótesis sostiene que en sociedades más heterogéneas, en las cuales los ciudadanos tienen una amplia gama de preferencias por encima de las del votante mediano, habrá un número de OPSFL produciendo más bienes públicos, o, lo que es lo mismo, habrá un tercer sector de mayor envergadura.

La evidencia en Estados Unidos apoya a esta hipótesis en campos como el educativo. En efecto, James encontró que la heterogeneidad entre países explica el incremento en la participación de mercado de las OPSFL

9. Vale la pena destacar que la teoría del altruismo impuro no es de por sí inconsistente con la teoría de bienes públicos. Sin embargo, tiene algunas implicancias teóricas distintas. Por ejemplo, un donante podría actuar persiguiendo exclusivamente beneficios privados y sin preocuparse por disfrutar del bien público que contribuye a proveer.

en el sector educativo.¹⁰ Por otra parte, Chang y Tuckman¹¹ utilizando el índice Hirschmann-Herfindhal racial,¹² como medida de la heterogeneidad comunitaria, han probado que una mayor diversidad viene acompañada de OPSFL más dependientes de donaciones y que, por lo tanto, proveen más bienes públicos. Finalmente, Ben-Ner y Van Hoomisen¹³ muestran que dentro de la heterogeneidad global deben subsistir subgrupos con intereses homogéneos, es decir, socialmente cohesionados pero diferentes del votante mediano, y que cuenten con una población significativa capaz de sostener financieramente a las OPSFL.

Para concluir con esta reseña de las extensiones realizadas al modelo original de bienes públicos es necesario mencionar la elaboración de los denominados índices públicos, cuyo objetivo es medir la dependencia de las OPSFL de los fondos caritativos. Teniendo en cuenta que el tercer sector produce varios tipos de bienes —algunos comerciales y otros filantrópicos—, Weisbrod confeccionó un “índice de colectividad” para medir el porcentaje de ingresos que provenía de las donaciones en general. Siguiendo su ejemplo, Chang y Tuckman elaboraron medidas de un “contenido de externalidades” con el propósito de incorporar los subsidios gubernamentales en el cálculo. No cabe duda que los índices de esta naturaleza permiten dar una idea de la porción del sector sin fines de lucro que está orientada a la provisión de bienes públicos y, en general, a las causas filantrópicas. Más aún, la importancia de esta medición radica en que existe una distinción esencial entre las denominadas OPSFL filantrópicas y las OPSFL comerciales. Las primeras son aquellas que dependen más de donaciones y suelen estar dedicadas a la provisión de bienes públicos y cuasi-públicos. En cambio, las segundas se financian principalmente a través de ingresos por ventas y producen bienes comerciales que compiten en el mercado con firmas que tienen fines de lucro.

Los índices públicos también cumplen un importante papel en lo que diversos estudios han convenido en denominar como “mercado de altruismo”. En efecto, se trata de un “mercado” en el cual las OPSFL tratan de publicitar sus bondades para el público en forma tal que los donantes potenciales “votan” a través de su apoyo financiero para elegir a las OPSFL

10. Kingma, Bruce R., *op. cit.*, p. 140.

11. *Ibid.*, p. 140.

12. El índice Hirschmann-Herfindhal racial es el resultado de la sumatoria de las participaciones relativas de cada grupo étnico en una población elevadas al cuadrado.

13. Kingma, Bruce R., *op. cit.*, p. 140.

de su preferencia. De hecho, los donantes son influenciados por la publicidad y por la captación de fondos donados a cada OPSFL, e incluso el Estado emplea esta información para decidir a qué organizaciones apoyar y a cuáles no.

No obstante, los modelos de bienes públicos no justifican que el Estado opere en función de este “mercado de altruismo”. En primer lugar, porque el problema de los *free-riders* disminuye la claridad de los índices públicos. Esto implica que basarse en la captación de donaciones como indicador podría inducir a una decisión errónea sobre el apoyo que se debería brindar a determinadas OPSFL. En segundo término, de acuerdo con las ideas de altruismo puro e impuro, algunas OPSFL podrían estar siendo financiadas por individuos que no obtienen beneficios individuales por el acto mismo de donar pero que sí proveen beneficios públicos. Y también inversamente, esto es, podrían subsistir OPSFL cuyo producto genera pocos beneficios públicos gracias a que sus donantes sí obtienen beneficios privados por donar.

En síntesis, las teorías de la elección pública y de los bienes públicos explican satisfactoriamente la existencia de OPSFL de tipo filantrópico. En cambio, no se puede afirmar lo mismo con respecto a su capacidad para explicar la existencia de OPSFL de tipo comercial. Estas últimas organizaciones representan un doble desafío para la teoría económica hasta ahora presentada. Primero, porque producen bienes privados a diferencia de las OPSFL filantrópicas; y, en segundo lugar, porque coexisten en el mercado con firmas que tienen fines de lucro. Por esa razón para explicar la presencia de las OPSFL de tipo comercial se ha debido recurrir a teorías alternativas tales como las que veremos a continuación.

1.2 La hipótesis de confianza de Hansmann y sus desafíos

Desde el campo de la economía de la organización industrial, la hipótesis de confianza de Hansmann¹⁴ destaca por haber sido el primer esfuerzo conceptual por explicar la coexistencia de OPSFL y organizaciones con fines de lucro en un mismo mercado. Esta hipótesis es la base sobre la cual

14. Ortmann, Andreas y Mark Schlesinger, “Trust, Repute and the Role of Non-Profit Enterprise”, en *Voluntas* Volume 8, Number 2, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 97-119; Hansmann, Henry, “Economic Theories of Nonprofit Organization” en Powell, Walter W. (Ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press, 1987.

se sostienen posteriores desarrollos teóricos conocidos con el nombre de teorías de las fallas contractuales. Ahora bien, ¿qué se entiende por este concepto? En la teoría económica se denomina fallas contractuales (o también fallas de mercado) al mal funcionamiento de las relaciones contractuales que ocurren en un mercado entre productores y consumidores. Estas fallas pueden suceder a partir de la presencia en el mercado de fenómenos como el de los bienes públicos, las externalidades, o las asimetrías en la información. Como consecuencia de ellos, el mercado no logra cumplir con la asignación eficiente de los recursos económicos.

Entonces, ¿cuál es la relación entre la hipótesis de confianza y las fallas contractuales? La relación consiste en que la hipótesis de confianza sostiene que la presencia de información asimétrica en ciertos mercados de bienes y servicios puede explicar la existencia de OPSFL en dichos mercados. De ahí que la información asimétrica resulta ser una falla contractual. Por lo tanto, la hipótesis de confianza centra su principal argumento en la presencia de una falla contractual en el mercado para explicar el origen y la subsistencia de las OPSFL.

Dicho esto, ¿cuál es el significado de la información asimétrica o la asimetría en la información? Se dice que un mercado presenta información asimétrica cuando la información para la toma de decisiones no está distribuida equitativamente entre los agentes participantes. Esta inadecuada distribución de la información puede cobrar distintas formas pero, en todos los casos, conduce al perjuicio de algunos agentes. Por esta razón, quienes resultan perjudicados suelen reaccionar ante este fenómeno mediante la elaboración de contratos más complejos o a través de la búsqueda de alternativas institucionales al mercado.¹⁵

Teniendo clara esta idea de la información asimétrica como una falla contractual podemos concentrarnos ahora en lo que sostiene la hipótesis de confianza. De acuerdo con esta última, en un mercado con información asimétrica los consumidores no son capaces de evaluar adecuadamente la cantidad, calidad o algún otro atributo relevante del servicio que reciben por parte de los productores o proveedores. Esta falta de capacidad para evaluar los atributos del producto o servicio es justamente el síntoma de la asimetría de la información, la que, como tal, podría ser la consecuencia de la naturaleza del servicio o de las circunstancias bajo las cuales este es

15. Una buena fuente de referencia acerca del problema de la asimetría de información se encuentra en Varian, Hal, *Análisis microeconómico*, Barcelona: Antoni Bosch editor, 1992, pp. 517-554.

provisto o consumido. De ahí que, ante esta situación que evidentemente pone en desventaja a los consumidores, existen productores que, siguiendo una conducta maximizadora de beneficios, podrían tener incentivos para no entregar la calidad (u otro atributo) de los bienes y servicios prometida a los consumidores. En este contexto, advertía Hansmann, las OPSFL resuelven el problema de la tentación a engañar a los consumidores mediante la restricción de la no distribución de utilidades. En otras palabras, esta restricción —la cual implica que los directivos de la OPSFL no reparten utilidades por sus actividades productivas— elimina el incentivo de los productores para embarcarse en un comportamiento oportunista aprovechando la asimetría en la información.

Para comprender mejor la teoría de Hansmann es conveniente indagar brevemente en sus orígenes y en su posterior desarrollo. ¿Cuál era el propósito inicial de Hansmann y cómo fue este posteriormente ampliado? La hipótesis de confianza fue inspirada por un estudio,¹⁶ revisado por Hansmann, en el cual los autores notaban la dificultad que tenían los padres que contrataban un servicio de guardería para evaluar la calidad de dicho servicio. En efecto, los padres querían acudir a un proveedor más confiable que alguna empresa de propiedad privada, frente a la cual temían que tomara ventaja ofreciendo servicios de inferior calidad. Desde entonces, Hansmann intuyó que la principal razón que explicaba la aparición de las OPSFL tenía que ver con respuestas de los agentes por el lado de la demanda. Originalmente, mencionó la presencia de fallas contractuales para entender y denominar al fenómeno del sector sin fines de lucro en mercados con información asimétrica. Posteriormente, algunos investigadores como Ortmann y Schlesinger han preferido emplear el nombre de la hipótesis de confianza para eludir el sentido equívoco de la expresión anterior cuyo alcance abarca a otras teorías.¹⁷

A la luz de lo dicho, conviene preguntarse ¿por qué la confianza es fundamental? Porque, desde esta perspectiva, al postular que la restricción de no distribución de utilidades reducía los incentivos en una OPSFL para buscar beneficios mediante el engaño en los servicios provistos a consumi-

16. Nelson, Richard y Michael Krashinsky, "Two Major Issues of Public Policy: Public Policy and Organization of Supply", en Nelson, Richard y Dennis Young (ed.), *Public Subsidy for Day Care of Young Children*, Lexington, Mass.: 1973, D.C. Heath & Co. tomada de Hansmann, Henry, *op.cit.*

17. Las fallas contractuales se manifiestan como el principal problema microeconómico en otras teorías como las de bienes públicos, de subsidios y de control del consumidor. Ver Ortmann, Andreas y Mark Schlesinger, *op. cit.*, p. 99.

dores o a potenciales donantes de fondos, Hansmann estaba diciendo, en otras palabras, que la restricción de no distribución de utilidades volvía más confiables a las OPSFL a los ojos de estos agentes.

Ahora bien, ¿por qué es tan importante que las OPSFL sean más confiables que las demás firmas? Porque la hipótesis de confianza, en el fondo, enfrenta el típico problema del agente-principal. Dicho problema consiste en que existe una persona dirigente —o principal por su equivalente inglés— que desea contratar el servicio de un agente particular. Los individuos establecen los términos del contrato de servicios y desde entonces cada uno puede elegir entre dos opciones. El agente puede optar por brindar adecuadamente el servicio o engañar al principal para obtener beneficios, opción esta última que será más atractiva si es que existe alguna asimetría en la información que favorezca al agente. Por su parte, el principal tiene también dos opciones: puede confiar en el agente pero podría ser costosamente engañado ante la presencia de fallas de mercado. La única manera de evitar dicho engaño sería asumir los costos de supervisión que podrían resultar ser también muy altos. Este problema de incertidumbre usualmente suele ser resuelto mediante la elaboración de contratos de incentivos, es decir, contratos más complejos que los contratos comunes de mercado, pero que evitan los costos de supervisión y eliminan los incentivos del agente a engañar.¹⁸

En la hipótesis de confianza, los principales son los consumidores que contratan el servicio mientras que los agentes son las firmas que lo proveen. Ante un escenario en el cual prevalecen asimetrías en la información, con las consecuentes dificultades para supervisar la provisión del servicio, emergen las OPSFL como agentes alternativos que operan bajo un contrato de incentivos formulado a través de la restricción de no distribución de utilidades. Gracias a esta nueva relación contractual, los consumidores, como principales, pueden confiar en las OPSFL con la seguridad de que no serán engañados, dada la existencia del contrato de incentivos, aun cuando sea más costoso que un contrato común de mercado. Esto significa, en resumen, que las OPSFL sobreviven porque, pese a que presentan ciertas ineficiencias,¹⁹ existen consumidores que valoran mucho más la seguridad que les proporciona la confianza depositada en ellas.

18. Para mayores referencias sobre el problema del agente-principal puede revisarse Varian, Hal, *op. cit.*, 1992, pp. 517-534.

19. Por ejemplo, el acceso limitado al crédito y los reducidos incentivos para la minimización de costos, que serán revisados posteriormente.

Antes de continuar, vale la pena aclarar que cuando Hansmann formulaba la hipótesis de confianza estaba pensando en OPSFL comerciales. Sin embargo, su teoría también puede ser aplicada para OPSFL filantrópicas. En este caso se debe considerar al donante como un cliente que adquiere servicios especiales. Dichos servicios consisten en la entrega de bienes a terceras personas y en el consumo colectivo de bienes producidos en un nivel tan agregado que el incremento adquirido por un individuo es difícilmente identificable. Como se puede suponer, en esta situación el donante, como cliente, no dispone de medios económicos para determinar si el productor efectivamente cumplió con su promesa. Por esta razón surge el incentivo para donar a una OPSFL.

Retomemos el argumento central de la hipótesis de confianza que, como se mencionó anteriormente, establece que la clave de la existencia de las OPSFL se encuentra en la confianza que brindan a los consumidores en mercados con fallas contractuales y problemas de agente-principal. Como vimos, para Hansmann la restricción de no distribución de utilidades era la encargada de generar esta confianza. Sin embargo, varios investigadores, que han continuado con su trabajo, no están completamente de acuerdo con su afirmación, pues consideran que la producción de confianza es un proceso más complejo que el originalmente supuesto. A pesar de las implicancias críticas que surgen de estos trabajos, el paradigma de la confianza en una situación de información asimétrica ha cobrado popularidad entre las teorías del sector sin fines de lucro. Al menos así lo veía el mismo Hansmann para quien "...es de consenso general que (...) la figura sin fines de lucro sirve como una cruda pero efectiva protección del consumidor en muchas situaciones de información asimétrica. Particularmente, las restricciones del sector sin fines de lucro reducen el oportunismo donde los consumidores son incapaces de evaluar correctamente la cantidad o calidad del servicio que la firma produce para ellos".²⁰

¿Qué dirección sigue el razonamiento de estos otros investigadores? Sintetizando la obra de varios autores, Ortmann y Schlesinger han demostrado que el vínculo entre la información asimétrica y las OPSFL está sujeto a tres desafíos fundamentales que, de no ser superados, anulan la validez de la hipótesis de confianza. El primero de estos desafíos es el de la ubicuidad reputacional, la cual establece la importancia de la reputación como restricción del comportamiento organizacional. De acuerdo con este principio, se esperaría observar diferencias sostenidas en el comportamiento aso-

20. Ortmann, Andreas y Mark Schlesinger, *op. cit.*, p. 99.

ciadas al tipo de propiedad solo cuando la reputación de una firma individual no es considerada confiable, en tanto que la reputación de un grupo de firmas, identificables por tipo de propiedad, sí lo fuera. El segundo desafío es el de la compatibilidad de incentivos y sugiere que los que trabajan en OPSFL tienen oportunidades para conseguir ciertos objetivos que son perfectamente compatibles con el engaño a los consumidores aun cuando no violen la restricción de no distribución de utilidades. Finalmente, el tercer desafío es el de la adulteración y consiste en que una mayor confianza en las OPSFL genera incentivos para que proveedores menos éticos tomen la forma de este tipo de propiedad. De esta manera, las organizaciones más confiables tienden a atraer a los operadores menos honrados.

Para comprender las consecuencias de estos desafíos sobre la hipótesis de confianza es necesario darse cuenta de que la validez de esta depende de que existan diferencias en confianza y honradez asociadas al tipo de propiedad. Para decirlo en otros términos, en un mercado en el que existen organizaciones con distintos tipos de propiedad, las OPSFL deben ser percibidas como más confiables y honradas que el resto de entidades. No obstante, para que estas diferencias puedan prevalecer en un equilibrio competitivo deben manifestarse ciertas condiciones que permitan superar efectivamente los tres desafíos. Estas circunstancias en las que se presentan las diferencias de confianza asociadas al tipo de propiedad constituyen casos especiales, ya que requieren de varios supuestos adicionales a la sola existencia de información asimétrica. Por esta razón, a continuación vamos a discutir, primero, los alcances teóricos y prácticos de los tres desafíos, para luego concluir la sección analizando las circunstancias y los supuestos adicionales bajo los cuales los desafíos son superados y la hipótesis de confianza cobra plena validez.

Con el fin de analizar las implicancias del primero de los tres desafíos, Ortmann y Colander han formalizado el problema de incentivos que se presenta en un mercado con información asimétrica a través de un juego.²¹ Dicho procedimiento recrea las decisiones de todos los agentes económicos involucrados para poder evaluar las reacciones mutuas. Los juegos se pueden repetir y, de esa manera, reflejan mejor una realidad en la cual comúnmente los agentes se vuelven a encontrar numerosas veces para transar. Ciertamente, después de cada juego los agentes incorporan las reacciones de los demás como parte de su *stock* de información, lo cual implica que los resultados de cada juego pueden cambiar a medida que este se repite.

21 *Ibid.*, p. 100.

Así, por ejemplo, evaluando las implicancias del desafío de la ubicuidad reputacional, tres autores,²² que estudiaban los incentivos de las OPSFL para proveer servicios de alta calidad, demostraron que cuando el juego se repetía indefinidamente los resultados iban cambiando. Inicialmente, cuando se jugaba por primera vez, los resultados alcanzados eran desalentadores, pues los agentes-proveedores mentían y los principales-consumidores optaban, desconfiados, por la supervisión costosa. Es decir, se alcanzaba un equilibrio subóptimo, el cual Hansmann rechazó aferrándose a su postura sobre el efecto de la restricción de no distribución de utilidades.

Sin embargo, cuando el juego se recreaba, los encuentros repetidos y el aumento en los flujos de información hacían que los agentes se preocuparan por su reputación pasada y por las consecuencias de la conducta no-cooperativa, en este caso, el engaño. Así se demostró que, bajo ciertas condiciones, la reputación podía ser un mecanismo más poderoso que el típico contrato de incentivos para lograr obediencias o cumplimientos contractuales. Más específicamente, se estableció que el mecanismo de reputación era más efectivo en situaciones que involucraban características intangibles, esto es, verificables pero no observables, como son los casos de la salud, educación, guarderías y asilos. No obstante, se advirtió que la reputación no funcionaría si la interacción entre los agentes no era repetida y los flujos informativos eran débiles. Tal sería el caso de los bienes y servicios idiosincráticos, es decir, aquellos producidos con más trabajo que capital y muy dependientes de los gustos específicos del consumidor, como en el caso de los servicios sociales.

¿Cuál sería entonces la implicancia de la ubicuidad reputacional si es que se diera en la realidad? Si se cumplen las condiciones de interacción repetida y flujos de información fuertes —y, como dicen sus defensores “la reputación es el alma de la firma”²³—, entonces la hipótesis de confianza no tendría ni pies ni cabeza porque, tarde o temprano, todas las firmas tenderían a actuar honradamente debido a la influencia de la reputación. De modo que solo quedarían dos escenarios posibles: o desaparecen las OPSFL o subsisten pero con firmas con fines de lucro honradas y confiables. Evidentemente, cualquiera de los dos escenarios no deja lugar para la hipótesis de confianza: el primero, porque ya no es necesario explicar algo que no existe; y, el segundo, porque revela que la hipótesis no sirve para explicar la presencia de las OPSFL.

22. *Ibíd.*, p. 101.

23. *Ibíd.*, p. 102.

El segundo desafío, el de la compatibilidad de incentivos, amenaza también a la hipótesis de confianza pero desde otra perspectiva. En efecto, asumiendo que los consumidores tienen, en principio, preferencias similares entre las OPSFL y el resto de organizaciones, la hipótesis de confianza postula que la restricción de no distribución de utilidades impide la conducta oportunista en las OPSFL. Sin embargo, de acuerdo con el segundo desafío, existen dos problemas al respecto. En primer lugar, los directores, gerentes y empleados en una OPSFL pueden tener conflictos de intereses relevantes; y, en segundo lugar, existen otras maneras a través de las cuales se pueden repartir beneficios en las OPSFL. De esta manera, ante lo que podría denominarse como fallas de control interno, el segundo desafío sugiere que incluso las OPSFL podrían repartir beneficios y, por lo tanto, la restricción de no distribución de utilidades no estaría cumpliendo en la práctica con la misión atribuida por Hansmann. Por el contrario, en este caso, bajo el tipo de propiedad sin fines de lucro, se podría reiterar el comportamiento oportunista. No obstante, en favor de Hansmann, algunos investigadores han destacado la importancia de la calidad humana de aquellos que trabajan en el sector sin fines de lucro. En cualquier caso, aun no se han realizado trabajos empíricos que apoyen la validez de la existencia de la compatibilidad de incentivos por encima de la calidad humana o viceversa.

Por último, es necesario comentar los alcances del tercer desafío, el de la adulteración. Aquellos que plantean este desafío señalan que todas las organizaciones tienen ciclos de vida que conducen a una consolidación y complejización en su funcionamiento. Esta concepción de las organizaciones exige distinguir entre OPSFL que están en sus inicios y aquellas que se encuentran ya maduras. En una situación de equilibrio, a medida que crece una OPSFL, los fundadores son reemplazados por personas más “profesionales” y quizá menos guiadas por motivaciones altruistas. A este fenómeno hay que agregarle, además, el hecho de que un aumento en la confianza hacia las OPSFL eleva la disposición a pagar de los consumidores por aspectos de la calidad del servicio cuya verificación suele ser costosa. ¿Qué es lo que resulta entonces? Pues que una mayor confianza genera incentivos para el ingreso de proveedores menos comprometidos con la ética. En última instancia, se produce un proceso autodestructivo mediante el cual la confianza induce a su propia erosión a través de violaciones consecutivas de la honorabilidad. En síntesis, el desafío a la hipótesis de confianza que plantea el problema de la adulteración consiste en que la confianza sobre la cual se basa la existencia de las OPSFL no permanece a lo largo del tiempo

y, por esa misma razón, estas comienzan, más tarde o más temprano, a incumplir sus compromisos con los consumidores.

Luego de evaluar los alcances e implicancias de los tres desafíos, conviene analizar las condiciones bajo las cuales dichos desafíos logran ser efectivamente superados. Con este fin, a continuación examinaremos, para cada desafío, las circunstancias en las cuales los mismos críticos de Hansmann alegan que la hipótesis de confianza puede explicar satisfactoriamente la presencia de las OPSFL.

Consideremos primero al desafío de la ubicuidad reputacional, el cual sugiere que la necesidad de mantener una reputación disciplina a todo tipo de organizaciones y, de ese modo, anula cualquier posibilidad de aprovecharse de las asimetrías de información. Sin embargo, ¿en qué circunstancias este desafío logra ser superado? En primer lugar, en mercados con considerable cambio tecnológico, en los cuales la reputación demora en consolidarse y no es útil para predecir el comportamiento organizacional en un ambiente de difusión informativa débil. Por esta razón, en una primera etapa del ciclo de vida de este tipo de actividades se deberá esperar la proliferación de OPSFL. Así se comportan, por ejemplo, los servicios sociales y de salud.²⁴ La industria informática, en cambio, aun cuando se caracteriza por el cambio tecnológico, tiene un comportamiento distinto. En efecto, lo que ocurre en esta situación es que los flujos de información son mayores y, en el peor de los casos, los consumidores siguen a los agentes más informados, los conocidos líderes de opinión, o se refugian en el prestigio de algunas marcas.

En segundo lugar, el desafío de la ubicuidad reputacional será también superado en mercados en los cuales dicha reputación depende de las preferencias individuales de cada cliente. Algunos servicios sociales y de salud se transan en este tipo de mercados que no son afectados inicialmente por la reputación. Sin embargo, con el tiempo el desafío se fortalece pues, a medida que aumenta el efecto reputacional, los consumidores se manifiestan indiferentes ante el tipo de propiedad. No obstante, en esta etapa las OPSFL pueden existir pero exclusivamente para personas que se sienten en riesgo de ser embaucadas. En un escenario como este, las OPSFL aparecen confiables debido a que atienden a consumidores relativamente bien informados. Por esta razón se debería esperar que, incluso empíricamente, las OPSFL aparezcan como más confiables en estos mercados, aun cuando no se pueda confirmar que su comportamiento sea realmente honorable y ético.

24. *Ibíd.*, p. 104.

Ahora bien, ¿qué se puede decir si analizamos las circunstancias relacionadas con el desafío de compatibilidad de incentivos que concuerdan con la hipótesis de confianza? Como vimos anteriormente, los miembros de una OPSFL también pueden engañar al consumidor motivados por beneficios no pecuniarios. Sin embargo, aun suponiendo que la restricción de no distribución de utilidades no es incompatible con la motivación a engañar, se debe esperar un comportamiento más honorable en el sector sin fines de lucro bajo dos condiciones. En primer lugar, cuando la honorabilidad es una forma de compensación no pecuniaria. En otras palabras, los miembros de una OPSFL podrían sentir orgullo y disfrutar del prestigio que brinda pertenecer a una organización honrada y confiable. Es importante notar aquí que se trata de la influencia de la buena reputación en las personas y no en la aceptación de la entidad por parte de los consumidores. En este caso el orgullo reputacional tiene un papel central en un contexto en el cual la restricción de no distribución de utilidades traslada la naturaleza de las ganancias desde lo pecuniario a lo no pecuniario. Y, en segundo lugar, cuando la honorabilidad se adquiere indirectamente mediante la persecución de otros objetivos no pecuniarios. Tal podría ser el caso, por ejemplo, de OPSFL que proveen servicios de mayor calidad con el fin de obtener prestigio a manera de recompensa no pecuniaria.²⁵ De ser esto cierto, las OPSFL ofrecerían mejor calidad a todos incluidos los consumidores bien informados. Si suponemos que la utilidad marginal que provee la calidad a los consumidores es decreciente, entonces el beneficio potencial, en términos de más ingresos para una OPSFL que pretende ofrecer una calidad superior a la que realmente brinda, sería menor que para el caso de una entidad con fines de lucro. La razón se encuentra en que, para los operadores de una OPSFL, los beneficios marginales obtenidos por pretender ofrecer una calidad superior serían menores que los beneficios de origen no pecuniario que obtendrían por proveer efectivamente el nivel de calidad superior. De esta manera, como consecuencia del comportamiento “egoísta” se debería esperar menos engaño en las OPSFL porque, de acuerdo con este esquema, sus beneficios de tipo pecuniario, por la mejor calidad que realmente ofrecen, serían superiores a los beneficios pecuniarios que obtendrían por engañar.

Finalmente, ¿cuáles son las circunstancias relacionadas con el desafío de la adulteración que dan pie a la validez de la hipótesis de confianza? Para contestar a esta pregunta hay que tomar en cuenta, primero, que las

25. *Ibíd.*, p. 105.

diferencias de honorabilidad o conducta engañosa asociadas a la propiedad no necesariamente corresponden a las diferencias en confianza. De hecho, si los consumidores no toman en cuenta las diferencias en honorabilidad asociadas a la propiedad, no se producen, en la práctica, incentivos para la adulteración, puesto que los consumidores no recompensan a las OPSFL por su falta de interés en explotar las asimetrías en la información. Sin embargo, si el mayor grado de confianza permite a las OPSFL cobrar más para un nivel determinado de calidad prometida, se creará un incentivo de precios para la entrada de empresarios con menor reputación aun cuando no se perciban las diferencias de honorabilidad. Evidentemente, el fin de estos empresarios es el de beneficiarse de los mayores precios pagados a las OPSFL para incrementar su riqueza o mejorar otras recompensas no pecuniarias sin una contraparte beneficiosa para el cliente. No obstante, existen tres situaciones en las cuales se previene al sector sin fines de lucro de la adulteración.

La primera situación corresponde a la etapa inicial de los mercados de salud y servicios sociales. En dicha etapa, proliferan las OPSFL pero se percibe como más confiables a aquellas entidades que tienen más experiencia, es decir, mayor tiempo de operación. De esta manera, es más difícil para las OPSFL recién entrantes capturar las mismas ventajas asociadas a la aceptación del consumidor y, por lo tanto, se elimina el incentivo para los empresarios inescrupulosos. La segunda situación opera con la misma lógica de la valoración positiva de la experiencia, pero tiene que ver con la existencia de OPSFL provenientes de grupos confesionales. En esta situación, además, la institucionalidad religiosa suele proveer grupos de supervisión permanentes que neutralizan la actividad adulteradora. La tercera y última situación aparece con la extensión de la profesionalización entre los proveedores del servicio tal como se contempla en el caso de sectores altamente profesionalizados como el de los hospitales. En estos sectores, las normas profesionales influyen sobre las OPSFL al generar incentivos que limitan el comportamiento particular pernicioso.

Con el fin de presentar esquemáticamente los principales argumentos hasta aquí desarrollados, hemos preparado el cuadro 1.

Cuadro 1
Los desafíos a la hipótesis de confianza de Hansmann

Desafío	¿Qué significa?	¿En qué circunstancias se cumple el desafío y cómo afecta a la hipótesis?	¿En qué circunstancias no se cumple el desafío y cómo afecta a la hipótesis?
Ubicuidad reputacional	La reputación controla el comportamiento organizacional con mayor efectividad que la restricción de no distribución de utilidades	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando la interacción es repetida entre los agentes con flujos acumulativos de información. - Subsistirían OPSFL con organizaciones lucrativas honradas. - En consecuencia: o desaparecen las OPSFL o la hipótesis es inútil. 	<ul style="list-style-type: none"> - En mercados con cambio tecnológico donde la reputación demora en consolidarse, cuando la difusión informativa es débil, y en mercados con calidad idiosincrática, en los cuales esta depende de las preferencias individuales de cada cliente. - Aparecen OPSFL de acuerdo con la lógica de la hipótesis de confianza.
Compatibilidad de incentivos	Existen objetivos compatibles con el engaño que no violan la restricción de no distribución de utilidades	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando persiste conflicto de intereses al interior de la OPSFL, o fallas de control interno que favorecen el ocultamiento de beneficios. - Las OPSFL se aprovecharían de los clientes como cualquier otra organización. - La hipótesis sería inútil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando la honorabilidad es una forma de compensación no pecuniaria, y cuando la honorabilidad se adquiere indirectamente mediante la persecución de otros objetivos no pecuniarios. - Las OPSFL se comportan de manera honorable de acuerdo con lo supuesto por la hipótesis de confianza.
Adulteración	La confianza en una OPSFL produce incentivos que fomentan la entrada de operadores inescrupulosos	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando en su etapa de madurez, la OPSFL es dirigida por “profesionales” menos comprometidos, o por los incentivos generados por mayor disposición a pagar de los clientes. - La confianza se autodestruye por violaciones sistemáticas de la honorabilidad. - La hipótesis sería inútil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando los clientes están dispuestos a pagar más en función de la “experiencia” de la OPSFL, existe un sistema permanente de supervisión (grupos confesionales), en sectores altamente profesionalizados que se guían por normativa ética. - La confianza no podrá ser perjudicada por operadores inescrupulosos, lo que permitirá la subsistencia del sector sin fines de lucro.

1.3 Las teorías de la elección pública y las teorías de la organización industrial

Una primera lectura comparativa de las teorías de la elección pública y de las teorías de la organización industrial permite observar la independencia del objeto de análisis de cada tipo de aproximación conceptual. En efecto, mientras que las primeras buscan explicar la presencia de OPSFL de tipo filantrópico, es decir, aquellas que dependen de donaciones; la hipótesis de confianza está orientada hacia las OPSFL de tipo comercial, pues pretende dilucidar por qué coexisten organizaciones con distintos regímenes de propiedad en algunos mercados.

Sin embargo, esta aparente independencia debe ser matizada. En primer lugar, tal como se mencionó, la hipótesis de confianza puede ser aplicada para OPSFL filantrópicas si es que se concibe al donante como un tipo especial de cliente. En segundo término, es posible identificar por lo menos dos puntos de contacto entre ambos grupos de teorías. El primer punto de contacto consiste en que la teoría de la elección pública puede ser vista como un caso especial de la teoría de las fallas contractuales. Si existe demanda residual por un bien público que se encuentra insatisfecha por el gobierno, y los individuos, habiendo superado los incentivos para convertirse en *free riders*, están dispuestos a financiar la producción de dicho bien, entonces tendrán mayor incentivo a donar a una OPSFL que a una organización con fines de lucro, debido a los problemas de control o monitoreo mencionados en páginas anteriores. El segundo punto de contacto parte de que la confianza y la información sobre el valor de los bienes son en sí mismos bienes públicos. De modo similar, también es un bien público la información sobre el tipo de propiedad de la organización. La presencia de asimetrías en la información capaz de explicar la división del mercado en organizaciones con y sin fines de lucro genera, asimismo, una demanda por información tanto en donantes como en consumidores. Esta demanda puede ser satisfecha por otro tipo de OPSFL que, como en el caso de los *consumer reports*, proporcionan información sobre la calidad de los bienes del mercado y, en este sentido, proveen bienes públicos en la medida en que la información es el bien público por excelencia.

1.4 Teoría del control del consumidor

Hasta el momento nos hemos concentrado en teorías cuyo argumento gira en torno de la presencia de las fallas contractuales que, tanto en el nivel del mercado como en el nivel estatal, se producen en una sociedad.

Sin embargo, existen OPSFL, como los clubes sociales, por ejemplo, que parecen no tener vinculaciones con este fenómeno económico. Por esta razón tanto Hansmann²⁶ como Ben-Ner²⁷ propusieron la teoría del control del consumidor como alternativa para poder explicar el funcionamiento de este tipo de OPSFL.

La tesis central de esta teoría establece que las OPSFL aparecen con el fin de permitir a sus consumidores un control directo sobre las firmas proveedoras. Ben-Ner propone tres circunstancias en las cuales los consumidores preferirían controlar directamente a su proveedor de bienes y servicios en lugar de acudir al mercado.

La primera de estas circunstancias es la presencia de fallas contractuales y, más específicamente, de asimetrías de información en la evaluación de los atributos del servicio. La segunda circunstancia es la de una firma monopólica cuyo producto tiene atributos de calidad visibles. En esta situación los consumidores tienen el interés de controlar a la organización para impedir que esta suministre un nivel de calidad inferior al deseado aprovechando su posición monopolística. La tercera circunstancia corresponde al caso de una firma que produce bienes cuasi-públicos y que tiene la posibilidad de discriminar precios. En esta situación el control de los consumidores conduce a una mejor discriminación de precios y, por lo tanto, a un mayor bienestar social.

Finalmente, es interesante destacar que la primera de las tres circunstancias mencionadas por Ben-Ner sugiere la identificación de la teoría del control del consumidor con las teorías discutidas en las secciones anteriores.

1.5 Teorías empresariales y de la oferta social²⁸

En relativa contraposición a las propuestas de Weisbrod, Hansmann, Ben-Ner y otros, las teorías de la oferta social buscan explicar el origen de las

26. Hansmann, Henry, *op. cit.*

27. Ben-Ner, Avner, "Non-Profit Organizatios: Why Do They Exist in Market Economies?", en Rose-Ackerman, Susan (ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions. Studies in Structure and Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1986.

28. James, Estelle, "The Nonprofit Sector in Comparative Perspective", en Powell, Walter W. (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press, 1987, pp. 403-405; y Badelt, Christoph, "Entrepreneurship Theories of the Non-Profit Sector", en *Voluntas* Volume 8, Number 2, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 162-178.

OPSFL por el lado del comportamiento de la oferta. De hecho, este enfoque, del cual se derivan diversas hipótesis, lleva a estas teorías a afirmar que las OPSFL son el resultado de una forma específica de conducta empresarial.

Para comprender los argumentos de este tipo de aproximación conceptual es necesario, en primera instancia, conocer qué es lo que estas teorías entienden por el concepto de empresarial. Este concepto nace de la descripción del empresario que realiza Schumpeter en su obra *Teoría del desarrollo económico*.²⁹ De acuerdo con el economista austriaco, un empresario se caracteriza por una actitud específica orientada hacia el cambio. En un contexto de desarrollo económico, entendido este último como la implementación de “combinaciones” novedosas en el proceso productivo, es el empresario el responsable de llevar a cabo dichas combinaciones. Schumpeter extiende el concepto de “nuevas combinaciones” a cinco procesos, a saber, la introducción de un nuevo producto o una nueva calidad, la introducción de un nuevo método de producción, la apertura de nuevos mercados, la conquista de una nueva fuente de abastecimiento de materia prima, y, en general, la nueva organización de cualquier industria.

¿Cómo reconocemos a este empresario que implementa las “combinaciones” novedosas? De acuerdo con Schumpeter, el empresario no se identifica por la propiedad o gerencia de empresas o actividades, sino, más bien, por su conducta y personalidad que se encuentran caracterizadas por la iniciativa y la fuerza de voluntad. Por lo tanto, en este planteamiento son fundamentales las motivaciones que mueven al empresario: la búsqueda de poder o independencia, el placer de crear, de introducir novedades en el mercado o culminar actividades, el ejercicio del ingenio, el desfogue de energía, entre otras.

Tomando distancia del paradigma de la maximización de beneficios como explicación del incentivo a producir, las teorías empresariales sostienen entonces que la conducta empresarial puede explicar el origen de las OPSFL y su participación en la provisión de servicios. De manera que estamos frente a teorías de corte institucionalista, cuyos resultados suelen coincidir con los de las teorías que provienen desde el lado de la demanda, especialmente con las hipótesis de confianza y con la hipótesis de la demanda diferenciada, es decir, las tesis de los bienes públicos y las del control del consumidor. Como prueba de la coincidencia con la hipótesis de demanda diferenciada, James y Rose-Ackerman afirman que, en el caso de grupos religiosos, los valores ideológicos o religiosos motivan la formación

29. Badelt, Christoph, *op. cit.*, pp. 163-164.

de OPSFL tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta de servicios. El problema de la confianza, por otra parte, no solo influye sobre los consumidores. También plantea un desafío para los empresarios, entendidos aquí en el sentido de Schumpeter. De hecho, en un esquema de *stakeholders*, como el que se verá más adelante, no puede haber una OPSFL si es que no existe un empresario, de manera que, desde esta perspectiva, su presencia se convierte en una precondition para la existencia de las OPSFL.

Ahora bien, la afirmación de la importancia del empresario en la génesis de cualquier OPSFL es un primer paso. No obstante, a continuación, surgen algunas preguntas claves: ¿existe algún tipo de personalidad especial en el empresario que dirige una OPSFL?, ¿cuáles son sus motivaciones y bajo qué circunstancias aparecen? Young fue el pionero en la búsqueda de respuestas a estas preguntas, al establecer tipos más específicos de empresario que permitieran explicar la existencia o conducta de organizaciones particulares. Según este autor, ciertos tipos de personalidades —profesionales, creyentes, buscadores, conservadores, buscadores de poder, controladores y jugadores, entre otros— son atraídos hacia ciertos tipos de empresas o industrias afines.³⁰ De acuerdo con este esquema, los empresarios que conforman las OPSFL se caracterizan por perseguir metas distintas de las pecuniarias y por guiarse por sus preferencias en la administración.

De hecho, las preferencias son claves en los modelos de las teorías empresariales, pues estos explican las diferencias entre empresarios en sus distintas funciones objetivo, las cuales reflejan las preferencias y determinan las motivaciones. En otras palabras, las teorías empresariales se concentran más en las preferencias y en las motivaciones que en las restricciones que afectan a la conducta. Pero, entonces, ¿cuáles son las motivaciones que mueven a los empresarios en el tercer sector?

Young fue también el primero en analizar las motivaciones de los empresarios y sugirió dos tipos de motivaciones. En primer lugar, la búsqueda del desarrollo personal, la cual implica, entre otras cosas, una afirmación de la identidad personal, la necesidad de autonomía e independencia. Y, en segundo término, propuso como motivación al resultado del proceso de producción, esto es, el deseo de sentirse orgulloso frente a un logro, la fe en una causa o, incluso, el deseo de obtener poder o control.

James, en cambio, propuso otras tres motivaciones con el propósito de explicar las circunstancias en las cuales pueden aparecer OPSFL como

30. *Ibid.*, p. 165.

resultado de la conducta empresarial. La primera motivación consiste en la posibilidad de ocultar la distribución de los beneficios económicos.³¹ Este ocultamiento puede realizarse mediante la canalización de recursos a través de distintos mecanismos. Por ejemplo, el director de una OPSFL puede “inflar” su salario por encima de la referencia del mercado o puede coludirse con una firma privada afín para que preste algún servicio a cambio de algún favor. Una segunda motivación la constituyen los beneficios de tipo no pecuniario tales como el prestigio o el estatus que implica pertenecer a una institución de renombre, o incluso el deseo de algún tipo de poder o influencia política que pueda ser proporcionada por la OPSFL. Finalmente, quedan las motivaciones ideológicas y religiosas, en función de las cuales aparecen empresarios sociales en partidos políticos, sindicatos y organizaciones religiosas. En el caso de estas últimas organizaciones, la motivación es fundamental para entender la emergencia de OPSFL, pues, en un contexto competitivo de “mercado de religiones”, se debería esperar que el objetivo de las OPSFL confesionales no sea de índole socioeconómica sino, más bien, de tipo proselitista. Por esa razón, las diversas iglesias crearían OPSFL cuyos servicios serían atractivos al público que desean incorporar en sus filas.

Otro tema de interés en las teorías empresariales es el papel innovador de las OPSFL. De hecho, si estas son manejadas por el empresario de Schumpeter, entonces deberían tener un carácter innovador que podría verse reflejado en la capacidad para producir nuevos tipos de servicios o implementar nuevas cualidades. Asimismo, en función de este papel deberían poder encontrarse diferencias de conducta empresarial entre OPSFL y organizaciones con fines de lucro.

El carácter innovador de las OPSFL ha tratado de ser descubierto puntualmente en los servicios que proveen y en el empleo de factores productivos. Con respecto a la innovación en los servicios, Badelt señala que, en el caso europeo, los últimos progresos del Estado de Bienestar han se-

31. Una teoría que se puede relacionar con esta motivación es la teoría de los subsidios. Según esta última, en la mayoría de los sectores en donde las OPSFL son comunes, existe una serie de beneficios explícitos e implícitos. Usualmente, se sugiere que tales subsidios son los responsables de la proliferación de las OPSFL; en particular, en aquellos casos en los que compiten con las organizaciones lucrativas. Sin embargo, en el caso de EEUU parece, más bien, que los subsidios surgieron después de las OPSFL en los sectores en los cuales proliferaron. No obstante, el impacto positivo de estos beneficios tributarios en la expansión de las organizaciones del tercer sector es indudable.

guido los pasos pioneros innovadores de las OPSFL en campos como el de la violencia de género, el abuso sexual infantil, el trabajo social con inmigrantes y refugiados, y otro tipo de necesidades sociales tradicionalmente relegadas. Este caso parece obedecer al proceso clásico por medio del cual el Estado toma la posta de la iniciativa privada en la atención de problemas sociales.³² En el caso de la innovación en el empleo de los factores productivos, la investigación ha destacado el mayor empleo de trabajo voluntario en las OPSFL con respecto a cualquier otro tipo de institución. El elemento innovador podría existir si es que el tercer sector lograra con éxito emplear trabajo voluntario para proveer servicios no producidos por otros o similares a los producidos por trabajo pagado. Lamentablemente, como señala Badelt, en muchos países subsisten múltiples formas de trabajo “irregular” principalmente con el fin de minimizar costos, que eluden, por ejemplo, las contribuciones a la seguridad social. Este aspecto, junto con otros, apunta a que el trabajo voluntario tampoco otorgaría particularidad alguna al sector sin fines de lucro.

Young trató de encontrar un camino alternativo para descubrir el carácter innovador al plantear que el crecimiento del tercer sector en Norteamérica es un indicador de la “presencia de un esfuerzo empresarial considerable”.³³ Sin embargo, incluso afirmando que el sector sin fines de lucro está creciendo, no hay justificaciones ni teóricas ni empíricas para sostener que este crecimiento se deba a una conducta empresarial. Teorías rivales proporcionan múltiples razones para explicar el crecimiento del tercer sector tales como los recortes gubernamentales, el aumento del papel de los servicios sociales en una sociedad madura con problemas de asimetría de información, entre otras.

Finalmente, quienes apoyan estas teorías basan las diferencias de conducta empresarial entre los tipos de propiedad en las múltiples motivaciones del empresario que se distancian del objetivo optimizador puro. No obstante, estas diferencias no han podido ser contrastadas satisfactoriamente en el nivel empírico. De hecho, un esfuerzo de esta naturaleza no llegaría muy lejos en la medida en que existe una gran arbitrariedad para colocar el adjetivo empresarial, en el sentido de Schumpeter, a un tipo de conducta administrativa. James, por ejemplo, buscó las fuentes claves de la conducta de las OPSFL en los valores religiosos y la heterogeneidad cultural. En su estudio sobre las escuelas religiosas en Austria, identificó que estas no apro-

32. Badelt, Cristoph, *op. cit.*, pp. 168-169.

33. Young (1997) citado en Badelt, Cristoph, *op. cit.*, p. 170.

vechaban la economía de escala de dictar clases por las tardes debido a una convicción religiosa que señala que los niños deben permanecer con sus padres durante las tardes. El problema para alcanzar una conclusión al respecto radica en la apreciación que se tenga de esta conducta. Si es considerada empresarial, entonces habría una evidencia fuerte a favor de los aspectos y las predicciones que proponen las teorías empresariales.

En resumen, las teorías empresariales padecen de numerosos problemas de corte teórico y empírico. En primer lugar, persiste la dificultad para definir una conducta empresarial de manera universal y objetiva. En segundo término, hasta ahora ha sido imposible encontrar fenómenos de la realidad que puedan ser asociados de manera exclusiva con las teorías empresariales. Finalmente, aunque tampoco se trata de una afirmación muy original puesto que su validez abarca a todas las actividades económicas, la lección que puede extraerse de las teorías empresariales consiste en que el empresario es necesario para organizar los cambios en la estructura de la oferta que permitan enfrentar, a su turno, las transformaciones en la demanda del tercer sector.

1.6 *¿Demanda u oferta?*

Christoph Badelt sostiene que las teorías de la oferta social proveen razones para entender la necesidad de un empresario en la constitución de una OPSFL y que, además, indagan sobre las cualidades personales que debe tener este empresario. De esta manera, este tipo de aproximación conceptual complementa a las formulaciones teóricas que provienen desde el lado de la demanda en la explicación de la génesis del tercer sector. ¿Es razonable la afirmación de Badelt? ¿Qué teorías explican mejor la existencia del sector sin fines de lucro: las teorías de la demanda o las teorías de la oferta?

Una primera comparación de ambos conjuntos de razonamientos conduce a pensar que las teorías del lado de la demanda están mejor construidas que las teorías de la oferta. Las primeras, en efecto, plantean un problema económico específico y señalan que las OPSFL aparecen como solución a dicho problema. Las segundas, en cambio, se limitan a afirmar la imprescindible presencia de una dirigencia empresarial para el surgimiento y la subsistencia de las OPSFL. No obstante, como se acaba de mencionar, esta es una observación extensiva a todas las actividades económicas. ¿No tienen entonces las teorías de la demanda un poder explicativo superior que el de las teorías de la oferta en relación a dar cuenta de los orígenes y

funcionamiento del tercer sector? En todo caso, ¿cuál es la relación entre ambas perspectivas conceptuales?

Lo primero que hay que responder al respecto es que los enfoques de ambos conjuntos de teorías —es decir, el lado de la oferta y el lado de la demanda— son mutuamente necesarios. Esta es la conclusión que resulta de observar que el sector sin fines de lucro es comparable con un mercado en el cual existe una demanda por los servicios que brindan las OPSFL y una oferta por dichos servicios conformada por las mismas OPSFL. En otras palabras, lo que queremos decir es que si existe una oferta y una demanda en el sector sin fines de lucro entonces deben haber teorías que expliquen esa oferta y esa demanda.

Sin embargo, como veremos a continuación, las teorías de la demanda son las únicas que se preguntan por las causas que originan la aparición del sector sin fines de lucro como un “mercado” completo. No cabe duda que al enfocar de esta manera el problema se está considerando una perspectiva más amplia y totalizadora que las teorías de la oferta. Para comprender esta afirmación conviene revelar cuál es el verdadero mensaje que prevalece detrás de las teorías de la demanda.

Como se había visto en páginas anteriores, las teorías de elección pública sostienen que las OPSFL proveen bienes públicos y cuasi-públicos cuando tanto el mercado como el Estado han fallado en producirlos para un segmento de la población. Las teorías inspiradas en la hipótesis de confianza se concentran, en cambio, en los mercados de bienes privados en los cuales coexisten OPSFL y empresas. La conclusión de estas teorías es que las OPSFL constituyen una especie de contrato de incentivos que soluciona los problemas derivados de mercados con fallas por asimetrías en la información. Finalmente, las teorías del control del consumidor establecen situaciones en las que existen fallas de mercado para explicar la preferencia de los consumidores por las OPSFL.

Como se puede observar, las tres perspectivas teóricas en su conjunto pueden explicar la emergencia del tercer sector en su totalidad. En efecto, la teoría de bienes públicos abarca principalmente a las OPSFL filantrópicas, mientras que la hipótesis de confianza se concentra en OPSFL comerciales que subsisten con otro tipo de entidades. De otro lado, las teorías del control de consumidor cubren el resto de OPSFL tales como el caso de los clubes sociales o de las fallas de mercado asociadas a monopolios y a discriminación de precios. ¿Cuál es, entonces, el denominador común de todas las teorías de la demanda? El denominador común es que todas estas teorías establecen que las OPSFL surgen como consecuencia de la presen-

cia de alguna falla de mercado. Pueden ser bienes públicos, externalidades, asimetrías de información, discriminación de precios, posición monopólica, etc. En otras palabras, la lección que brindan las teorías de la demanda consiste en que en mercados competitivos exentos de fallas no existen razones para que existan OPSFL. Más aún, las ineficiencias asociadas a la falta de propiedad con fines de lucro impedirían que estas organizaciones sobrevivan en un mercado competitivo de bienes privados.

De esta manera, las teorías de la demanda establecen lo que en términos matemáticos se conoce como las *condiciones necesarias de primer orden* para la existencia de OPSFL, es decir, postulan las condiciones de mercado sin las cuales las OPSFL no tienen razón de ser. Más específicamente, afirman que tiene que haber fallas de mercado para que aparezcan OPSFL. Aun cuando existan empresarios, en el sentido de Schumpeter, si no se presentan estas fallas no habrá motivos para que emerja el tercer sector. En cambio, las teorías de la oferta en ningún momento se cuestionan sobre las razones de fondo. Sin embargo, son válidas al sostener la importancia fundamental del empresario para la vida de una OPSFL. Por esta razón, las teorías de la oferta establecen las *condiciones necesarias de segundo orden* para la existencia del tercer sector. Solo así cobra sentido la afirmación de Badelt acerca de la complementariedad que aportan las teorías de la oferta a las teorías de la demanda.

Finalmente, es imprescindible mencionar un caso excepcional que difiere completamente del esquema de relaciones y jerarquías entre ambas perspectivas teóricas que acabamos de exponer. Se trata del caso de los proveedores religiosos que conforman OPSFL, en el cual las teorías de la oferta sí pueden explicar su existencia. Estas entidades constituyen parte del tercer sector y, sin embargo, su origen no puede ser explicado por ninguna teoría que apele a las fallas del mercado. En cambio, solo teorías del lado de la oferta que abordan las motivaciones empresariales pueden esbozar el sentido de su existencia. Por esta razón, solo en este caso excepcional las teorías de la oferta establecen condiciones de primer orden. Sin embargo, por ser condiciones que no precisan de elementos adicionales, no son condiciones necesarias sino *condiciones suficientes de primer orden*.

1.7 El comportamiento altruista

Una simple observación de la realidad nos revela que la ideología y el altruismo constituyen aspectos fundamentales del carácter caritativo y fi-

lantrópico del sector sin fines de lucro. Por esta razón, la atención y el esfuerzo de varios investigadores y teóricos se concentraron en explicar la conducta altruista e ideológica de los agentes privados que financian o dirigen a numerosas organizaciones del tercer sector.

De acuerdo con Rose-Ackerman,³⁴ las teorías económicas que discuten el comportamiento altruista buscan dar respuesta a dos interrogantes claves: ¿por qué la gente hace donaciones caritativas?; y, ¿por qué las donaciones suelen tener como destino a OPSFL en lugar del gobierno o de las empresas con fines de lucro?

Consideremos la primera pregunta. Una primera aproximación conceptual identifica tres tipos de razones que motivan a los donantes. La primera razón obedece a sentimientos de indignación y de rechazo a la injusticia que emergen en el donante ante la percepción de una injusta distribución de la riqueza, que se traduce en el deseo de que los servicios básicos alcancen a los menos afortunados. En cambio, de acuerdo con la segunda razón, las personas podrían donar guiadas por la convicción de que algunos servicios sociales como la salud y la educación deberían ser suministrados en altos niveles de calidad. Finalmente, la tercera razón señala la adscripción religiosa como una de las motivaciones para la donación.

Tal como se puede suponer, la identificación de razones que explican el altruismo no es suficiente para comprender el comportamiento de los agentes altruistas. Con el fin de avanzar en esta dirección se ha modelado de distintas maneras este tipo de comportamiento con resultados satisfactorios y superiores a la primera aproximación conceptual.

Una primera premisa desarrollada en la modelación del comportamiento altruista consiste en que los beneficios ajenos pueden afectar positivamente el bienestar individual. Se trata, sin embargo, de un efecto que puede ser cualitativamente diferente para distintas personas. En función de esta consideración se distingue, por ejemplo, entre un altruista paternalista y un altruista liberal. De acuerdo con la teoría, el primero se siente mejor si los grupos humanos que patrocina consumen los bienes y servicios que este aprueba, mientras que el segundo obtiene placer directamente por la felicidad general ajena. Esta distinción trae consigo interesantes implicancias: el paternalista donará para fines específicos, mientras que el liberal se limitará a preocuparse por colocar recursos en manos de personas o entidades

34. Rose-Ackerman, Susan, "Altruism, Ideological Entrepreneurs and the Non-Profit Firm", en *Voluntas* Volume 8, Number 2, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 120-134.

de buena reputación. Una premisa alternativa, tan válida como la anterior, sugiere que la utilidad del potencial donante puede depender de la consecución exitosa de objetivos generales tales como un ambiente más limpio, una mayor actividad artística o una investigación científica fructífera.

Si bien los modelos basados en estas premisas aportan notablemente en la explicación del comportamiento altruista, su aceptación trae consigo un gran problema por resolver: el de los *free-riders*. ¿Por qué aparece el problema de los *free-riders* en el altruismo? Porque, a semejanza de los bienes públicos, la mejora en la calidad de vida y el aumento de la felicidad ajena, o la consecución de grandes objetivos filantrópicos, forman parte de las preferencias e intereses comunes de muchas personas. El problema consiste en que una persona altruista obtendrá más placer si observa, por ejemplo, que el bienestar social mejora. Pero una vez producido este aumento en el bienestar, el mayor placer será adquirido de cualquier manera, es decir, independientemente de la contribución financiera que haya o no haya dado el agente altruista. Por esta razón, el agente altruista puede tener el incentivo a no invertir en la consecución del objetivo filantrópico si es que sospecha que otro podría proveerlo en primer lugar. Esto es posible gracias a que los objetivos que persiguen los agentes altruistas son similares a los bienes públicos en la medida en que las personas no se ven obligadas a rivalizar por ellos y nadie puede ser privado, al menos no con facilidad, del disfrute que proporciona, por ejemplo, un ambiente más limpio o la percepción de una mejora en las condiciones de vida de la población.

Evidentemente, el problema de los *free-riders* implica que, a pesar de la existencia de preferencias altruistas, la caridad privada podría ser muy reducida. Sin embargo, ¿de qué manera se manifiesta específicamente este problema en la realidad? La caridad privada existe en la práctica pero acompañada de la inversión social del Estado, la cual puede tomar, entre otras, la forma de políticas distributivas o de regulación ambiental. En un escenario de esta naturaleza, se podría interpretar que el Estado interviene con un espíritu similar al de resolver fallas de mercado como, por ejemplo, en el caso de los bienes públicos. Si es correcta esta interpretación, entonces un bajo nivel de caridad privada no podría ser atribuido a la presencia de un “egoísmo social”. Por el contrario, se debería hablar más bien de una extensión de las teorías de la elección pública no prevista por Weisbrod.

Esta conclusión es sugerente pero apresurada. Si bien es cierto que la caridad privada suele ser reducida cuando se compara con el gasto estatal en bienestar social, no deja de ser importante por esta razón. La realidad revela que, aun ante comportamientos de *free-riders*, mucha gente otorga

tiempo y dinero por más que estos recursos no tengan gran impacto en el logro de los objetivos propuestos. Este hecho estilizado puede ser desconcertante si es que nos limitamos a afirmar la validez de las premisas previamente mencionadas y de su consecuencia lógica: el problema de los *free-riders*.

Sin embargo, a pesar de su aparente dificultad, este fenómeno de miles de personas contribuyendo financieramente con causas filantrópicas ha podido ser explicado también en el nivel teórico. La clave de esta explicación consiste en asumir que las personas disfrutan del acto de dar en sí mismo. Es decir, el agente altruista no solo disfruta de los beneficios que provee la OPSFL, sino que además siente placer por la donación realizada. Para caracterizar mejor este comportamiento se han ensayado tres explicaciones. En primer lugar, la persona únicamente obtendrá beneficios por sus propios actos de caridad pero no por los de los demás; adicionalmente, el beneficio del producto resultante de la caridad solo es relevante si la persona contribuyó a generarlo. En segundo lugar, el donante se preocupa por el bienestar general pero, además, obtiene una satisfacción extraordinaria, el denominado *warm-glow*, por su aporte marginal. Finalmente, se puede pensar en un donante que siente que solo merece disfrutar de un programa caritativo si es que ha contribuido con él. Las tres formas de caracterización suponen también que existe un umbral de aporte caritativo, que solo al ser superado provee al donante el placer adicional por la donación en sí. Como consecuencia de esto, en el caso de personas con grandes fortunas el donativo individual podría afectar sustancialmente los niveles del servicio. Pero la consecuencia más importante de la presencia del placer por la donación en sí misma es que resulta ser un atenuante efectivo de la conducta de *free-riders*. De hecho, también pueden operar como atenuantes la identificación con aquellos que se benefician del servicio e incluso su gratitud hacia el donante o hacia la OPSFL.

Finalmente, la identificación precisa de las dos clases de beneficios que puede recibir un donante ha permitido definir dos tipos de altruistas. Por un lado, existe el altruista “puro”, es decir, aquel que se beneficia de la provisión de cualquier bien público, incluso de aquellos bienes que favorecen a los más necesitados, y que, por lo tanto, termina comportándose como un *free-rider*. Por otro lado, existe un altruista “impuro” caracterizado por su compromiso moral con la obligación de proveer bienes caritativamente. Si los describimos con los términos previamente empleados, podemos decir que el altruista impuro, a diferencia del altruista puro, también obtiene los beneficios privados de la donación. La raíz de esta distinción ha

llevado a Rose-Ackerman a concluir que realmente el único altruista es el “impuro”.

Gracias a esta importante distinción se han desarrollado numerosos modelos con resultados notables en el campo teórico y en el campo empírico. Vale la pena comentar brevemente el modelo de compromiso desarrollado por Sudgen.³⁵ En este modelo se incorpora la reacción individual ante el altruismo de los demás junto con la propia actitud hacia la actividad altruista. Conceptualmente, en el modelo la caridad es motivada por el compromiso, la simpatía, valores morales de reciprocidad y beneficios privados provistos por el prestigio, orgullo o estatus. La novedad, sin embargo, radica en que los agentes tienen una mala percepción de los *free-riders*, es decir los “puros” no son bien vistos por los “impuros”, y, además, definen su nivel de aporte en función de un *benchmark* con su grupo humano. En otras palabras, se trata de altruistas impuros pero carentes de una iniciativa individual independiente de la conducta del resto. El modelo así planteado genera múltiples equilibrios de los cuales solo uno es óptimo, pues los demás producen un bajo suministro del bien público. Este resultado es apreciado por Sudgen porque predice actividad altruista insuficiente que, como tal, podría realmente ocurrir de no haber un Estado.³⁶

Los modelos hasta aquí analizados nos han permitido comprender mejor cuáles son las motivaciones que inducen a las personas a donar. Sin embargo, no son capaces de explicar por qué la mayoría de las donaciones, en la realidad, suelen ser destinadas a las OPSFL. Con el propósito de entender este fenómeno se han esbozado dos explicaciones que se reseñan a continuación.

La primera explicación sostiene que los donantes pueden temer que las entidades con fines de lucro busquen justamente alcanzar esas *finés* empleando los donativos. De acuerdo con Hansmann, esta percepción pone en ventaja a las OPSFL para captar recursos aun cuando cabe la posibilidad de que los dirigentes de la OPSFL puedan malversar los fondos, en

35. Sudgen (1984) citado en Rose-Ackerman, Susan, *op. cit.*, p. 123.

36. El trabajo experimental para poner a prueba la conducta altruista se suele basar en un juego de bienes públicos en el cual se busca comparar las contribuciones privadas con la asignación eficiente del bien público. Cuando se utiliza el dilema del prisionero, lo cual implica incomunicación de los participantes, los resultados evidencian la presencia de contribuciones altruistas aunque también el comportamiento de *free-riders*. No obstante, cuando se incluye comunicación y luego consideraciones morales, el aporte total aumenta notablemente. De esta manera, el experimento sugiere la manifestación del *benchmarking* entre los participantes.

cuyo caso estaríamos frente a una actividad claramente ilegal. La segunda explicación, en cambio, afirma que las OPSFL pueden proveer una mayor diversidad de servicios que el sector público en función de formas particulares de preocuparse por ideas, personas y objetos. De esta manera, surgen iniciativas individuales para proveer de fondos a organizaciones que van a realizar actividades de acuerdo con la visión de los donantes. El sector sin fines de lucro es así un marco ideal para la iniciativa voluntaria. Como podrá advertirse, ambas explicaciones resultan ser consistentes con el espíritu de algunas teorías sobre el origen del sector sin fines de lucro. En este sentido, la primera explicación parece concordar con la hipótesis de confianza, mientras que la segunda recuerda la lógica de las teorías de la elección pública.

1.8 Las funciones de la ideología

Existen dos hechos interesantes que caracterizan a una parte del tercer sector. En primer lugar, muchas OPSFL casi no cuentan con donaciones. Y, en segundo término, en numerosas actividades coexisten entidades con distintos tipos de propiedad. Estas constataciones llevaron a Rose-Ackerman a preguntarse cómo subsisten las OPSFL relacionadas con estas características. ¿Por qué un tipo de propiedad no predomina en estos mercados? En otras palabras, ¿a qué razones atribuir la sobrevivencia de las OPSFL? Es importante destacar que en la presente sección estas interrogantes no pretenden explicar el origen de las OPSFL de manera similar a la hipótesis de confianza, sino más bien comprender la forma como se superan los desincentivos generados por la falta de derechos de propiedad en OPSFL como precondition para su subsistencia. En ese sentido, exigen una respuesta asociada con el comportamiento de los agentes involucrados con las OPSFL, esto es, con el compromiso ideológico de los dirigentes. Sin embargo, para que esta respuesta sea convincente debe superar los desafíos que ella misma plantea. Se puede asumir que los dirigentes de las OPSFL tienen compromisos ideológicos, o, en otras palabras, que tienen una convicción firme sobre la forma adecuada de proveer un servicio en particular.³⁷ Pero, una persona ideológicamente comprometida ¿preferiría trabajar en una OPSFL? Es más, ¿acaso tendrían los clientes ventajas de un proveedor con estas características?

37. La naturaleza de esta convicción puede ser encontrada en una formación caracterizada por fuertes valores morales, educación religiosa, entre otras razones.

Si las respuestas a las preguntas anteriores son afirmativas, entonces el tipo de propiedad deja de ser importante porque lo que tiene relevancia para los consumidores es patrocinar a la dirigencia ideológicamente comprometida. En este contexto, la presencia de personas con esta característica en una OPSFL solo revela que ellos prefieren a este tipo de organización o de propiedad. Pero, ¿por qué personas de este tipo podrían preferir a una OPSFL? La razón parece encontrarse en la ausencia del inversionista-propietario, lo cual favorecería la supervivencia del ideal bajo cuya inspiración se formó la organización. Como consecuencia de esto, se espera que en el sector sin fines de lucro predomine el liderazgo ideológico, como ocurre en el caso, por ejemplo, de las escuelas orientadas a idiomas, religiones o etnias.

Teniendo clara la causa de la preferencia de personas ideológicamente comprometidas con la OPSFL, queda por resolver el segundo desafío: ¿por qué los consumidores patrocinarían a un proveedor de este tipo en lugar de acudir al mercado lucrativo? La explicación se encontraría en dos posibles beneficios que proporciona este tipo de proveedor. El primero de estos beneficios es el control de calidad. En efecto, siendo la dirigencia de tipo ideológico, es de esperar que contrate a trabajadores con convicciones similares, los que, por su parte, serán atraídos por el carácter filantrópico de la organización. De esta manera, se asegura la calidad de los servicios a cambio de un monitoreo mínimo. El segundo beneficio consiste en la posibilidad de diferenciar productos. En efecto, esta posibilidad nace de la capacidad de la OPSFL para poder seleccionar a sus clientes potenciales de modo que así puede generar un ambiente de características especiales para el servicio que provee. Precisamente, el bien “diferenciado” es este servicio provisto bajo ciertas características especiales. Para visualizar claramente este beneficio, vale pensar en el ejemplo de las universidades de alto nivel³⁸ que cuentan con mecanismos de selección muy exigentes. En otros casos, como en el arte y la cultura, la diferenciación aparece también porque un gran número de consumidores con juicios escasamente formados se apoyan en los dirigentes ideológicamente comprometidos en función de su papel de líderes de opinión.

Finalmente, no se debe descartar la capacidad de la hipótesis de confianza para explicar la coexistencia de distintos tipos de propiedad en un

38. El caso de las universidades exigentes es también interesante por otras implicancias económicas. Dado que estas instituciones no tienen fines de lucro, el precio que cobran por sus servicios puede generar excesos de demanda que como resultado darán pie a la entrada del gobierno y de entidades con fines de lucro.

mercado, aun cuando su razonamiento puede prescindir de la noción del liderazgo ideológico. Un argumento que combina ambos conceptos sostiene que cuando un dirigente ideológico elige a una OPSFL envía señales a los consumidores acerca de su firme compromiso de servicio social. Estas señales pueden ser decisivas para la elección de la OPSFL por parte de consumidores poco informados o temerosos de ser explotados. En general, sostiene el argumento, aun en mercados con información plena y fácil monitoreo, las organizaciones con fines de lucro presentan la tentación al oportunismo de corto plazo en detrimento de la satisfacción del consumidor en el largo plazo. De este modo, existe un lugar en el mercado para las OPSFL que proyectan más confianza no solo por la restricción de no distribución de utilidades, sino también por la presencia de un liderazgo ideológico.

Sin embargo, no se puede dejar pasar la posibilidad de que el comportamiento oportunista también surja en el sector sin fines de lucro a través de entidades disfrazadas que buscan captar los recursos provenientes de las donaciones y del Estado, o que desean apropiarse de beneficios mediante actividades ilegales de encubrimiento. Estas posibilidades de comportamiento oportunista serán comentadas en la siguiente sección.

1.9 Los stakeholders

Una buena parte de la literatura académica sobre el tercer sector está dedicada al análisis de las relaciones contractuales, de conflicto y de cooperación que se establecen entre los distintos agentes involucrados. La moderna teoría organizacional ha denominado a estos agentes con el sustantivo inglés de *stakeholders*.³⁹ De esta manera, se pretende caracterizar a los personajes que participan en el entorno de las organizaciones y, que en última instancia, les dan vida. Jones aporta una adecuada definición al respecto: "...las organizaciones existen por su habilidad para crear valor y resultados aceptables para varios grupos de *stakeholders*, es decir, personas que tienen interés, exigencias o cuotas en la organización, en lo que hace y en la eficiencia de su desempeño. En general, los *stakeholders* están motivados a participar en una organización si reciben estímulos que exceden al valor de las contribuciones que se les exige realizar".⁴⁰ En síntesis, se

39. Krashinsky, Michael, "Stakeholder Theories of the Non-Profit Sector: One Cut at the Economic Literature", en *Voluntas* Volume 8, Number 2, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 149-161.

40. Jones (1995) citado en Krashinsky, Michael, *op. cit.*, pp.149-150.

puede afirmar que el *stakeholder* es un agente racional que tiene intereses asociados a la naturaleza y conducta de una organización. Definido así, el concepto del *stakeholder* se vuelve útil para comprender aquellos aspectos organizacionales del sector sin fines de lucro relacionados con la dinámica de conflicto y consenso entre los agentes participantes.

Ahora bien, en la teoría organizacional se suele distinguir entre dos tipos de *stakeholders*: los internos y los externos. Los internos son aquellos que tienen los vínculos más estrechos con los recursos organizacionales. Tal es el caso, por ejemplo, de los accionistas, los gerentes o los trabajadores en general. Los externos, por su parte, tienen también intereses sobre la organización pero de otra naturaleza. Serán *stakeholders* externos los clientes, el gobierno, los sindicatos y, en general, la comunidad local o el público.

En el campo de estudio del tercer sector la problemática del conflicto de intereses entre *stakeholders* ha destacado tempranamente desde que Hansmann publicó, en 1980, su artículo sobre las fallas contractuales. Como mencionamos, en dicho artículo se pretendía explicar cómo la falla contractual desincentivaba la producción en el mercado y, por lo tanto, inducía a la emergencia de OPSFL, ante la imposibilidad de manejar relaciones contractuales comunes entre los agentes involucrados en el mercado. Ciertamente, en el tercer sector destaca también la figura de otros *stakeholders*: tal es el caso del Estado y de proveedores privados como los filántropos o los religiosos, quienes manifiestan una voluntad para brindar servicios a través de las OPSFL.

Admitiendo que el comportamiento de las OPSFL puede ser explicado por las relaciones de conflicto y cooperación entre *stakeholders*, es posible hacer dos preguntas fundamentales: ¿de qué manera precisa influye el conflicto en el sector sin fines de lucro?; y, ¿cómo explica el concepto de *stakeholders* los casos en los que las OPSFL pueden dominar sobre otras formas institucionales de brindar servicios?

La teoría organizacional ha identificado dos tipos de conflicto que influyen sobre el tercer sector. Los denominaremos conflictos positivos y conflictos negativos en relación con las OPSFL. ¿Por qué razón? Porque los conflictos positivos son aquellos que dan pie a la participación del sector sin fines de lucro justamente como aquel más efectivo para resolver este tipo de conflicto. Por otra parte, los conflictos negativos son aquellos que se generan o persisten al interior del tejido organizacional del tercer sector y, por lo tanto, demandan soluciones.

El conflicto positivo por excelencia es la falla de mercado debido a asimetrías en la información. En efecto, en un sistema competitivo en el

que participan muchos agentes en un entorno de plena información también existe un conflicto. Se trata del clásico conflicto entre consumidores y productores: los primeros demandan más calidad al menor precio posible, mientras que los segundos prefieren ofrecer menos calidad al mayor precio posible. Sin embargo, en un sistema como el descrito, el conflicto queda resuelto satisfactoriamente. El comportamiento oportunista no tiene recompensa en este esquema. Pero, ¿qué ocurre cuando el sistema falla, por ejemplo, ante la presencia de asimetrías en la información? Lo que ocurre es que el conflicto no logra ser resuelto bajo las mismas condiciones de mercado y, por lo tanto, tendrán que emerger otras alternativas de arreglos institucionales para satisfacer a los *stakeholders*. Así es como aparecen, al lado del Estado, las OPSFL como una de las alternativas posibles.

Dirijamos ahora la atención a la segunda pregunta relacionada con el predominio de las OPSFL sobre otras formas institucionales de proporcionar servicios a la población. Existen tres corrientes de pensamiento que emplean el concepto de los *stakeholders* para describir las circunstancias bajo las cuales el tercer sector podría tener un cierto predominio sobre otras formas institucionales.

La primera corriente es la de Hansmann. Como vimos anteriormente, este autor enfatiza la importancia de la falla contractual y de las asimetrías en la información. La dificultad de los consumidores para evaluar los atributos del servicio induce a que las firmas con fines de lucro se comporten de manera oportunista. En cambio, las OPSFL garantizan que no se aprovecharán del consumidor exponiendo la restricción de no distribución de utilidades. Hansmann elaboró esta tesis analizando el caso de compradores separados de los beneficiarios del servicio y del caso de bienes públicos. En ambos predomina la dificultad para evaluar la calidad de los servicios y en ambos se puede concluir que las OPSFL aparecen para satisfacer las demandas de los *stakeholders* exteriores.⁴¹

La segunda corriente es la de Weisbrod. En acuerdo con Hansmann, dicho autor también sostiene que las OPSFL deben su origen a los *stakeholders* exteriores o del lado de la demanda. Su análisis se concentra en el papel que cumplen las OPSFL como organismos complementarios y/o sustitutos del Estado en la provisión de ciertos bienes públicos. Dicho papel aparece ante circunstancias especiales. La más estudiada es la pre-

41. Aquí vale la pena mencionar que Ben-Ner y Gui han propuesto clasificar a los *stakeholders* en aquellos del lado de la oferta y aquellos del lado de la demanda. Ver Krashinsky, Michael, *op. cit.*, p. 153.

sencia de votantes de alta demanda, es decir, se trata de *stakeholders* cuya demanda queda rechazada por un Estado que atiende al votante mediano. Una segunda circunstancia favorable a las OPSFL en este contexto es la existencia, para la provisión de bienes públicos, de altos costos de transacción en el nivel estatal. Finalmente, una tercera circunstancia puede ser la falta de confianza hacia el Estado, la cual puede venir motivada por altos costos operativos, irresponsabilidad, o temor a que un aparato estatal excesivo amenace las libertades y los derechos individuales.

Por último, la tercera corriente es la de Ben-Ner quien enfatiza el esfuerzo de diversos *stakeholders* exteriores por establecer OPSFL con el fin de maximizar el control sobre la producción ante la presencia de asimetrías de información. En última instancia, se trata de un enfoque muy similar al de Hansmann aunque va un poco más lejos, pues ve a las OPSFL como el resultado de una “integración vertical hacia atrás por los *stakeholders* demandantes”.⁴² Lo que quiere decir Ben-Ner con esta afirmación puede ser comprendido mejor con un ejemplo. Supongamos que de un día para otro todas las personas que acuden al mercado de verduras deciden plantar sus propios huertos para abastecerse de los vegetales que desean para sus ensaladas. En este caso se podría decir que los consumidores, que son *stakeholders* demandantes, han ejecutado una integración vertical hacia atrás, pues han absorbido la etapa productiva inmediatamente anterior. Asimismo, de acuerdo con la visión de Ben-Ner, los *stakeholders* demandantes realizan el mismo proceso de integración vertical mediante las OPSFL.

Las tres corrientes coinciden al sostener que, en última instancia, las causas del dominio de las OPSFL sobre otras formas institucionales deben ser encontradas en el comportamiento de los *stakeholders* exteriores. Más concretamente, en el caso de estas tres corrientes se mencionan explícitamente tres *stakeholders* exteriores: los compradores de servicios para otros miembros de la familia, los consumidores de bienes públicos y los donantes de fondos del sector público o privado.

Sin embargo, no se debe perder de vista el papel y los incentivos de los *stakeholders* interiores o del lado de la oferta. Al respecto varios autores han destacado, por ejemplo, los incentivos no pecuniarios de los empresarios en las OPSFL, el impulso de los grupos religiosos e, incluso, el incentivo de los subsidios cruzados. Ahora bien, este último nos interesa por su notable presencia en la historia del tercer sector en el Perú. Efectivamente, el empleo del subsidio cruzado tuvo una notable difusión en las escuelas diri-

42. Ben-Ner citado en Krashinsky, Michael, *op. cit.*, p. 155.

gidas por órdenes religiosas en el país. De esta manera los hijos de las clases populares urbanas se beneficiaron de colegios religiosos gratuitos que las órdenes religiosas financiaban con los recursos provenientes de colegios para las clases altas.

Para finalizar con esta sección vale la pena recoger una reflexión de Krashinsky acerca de la noción de los *stakeholders*. Este autor advierte que la creciente literatura basada en el enfoque de conflicto que brinda esta noción se olvida, o prescinde, de otras concepciones como la desarrollada por Lohmann sobre los “comunes”. Dicha palabra proviene del griego *Koinonia* y denota la participación voluntaria de aquellos que comparten un propósito en común, un sentimiento de mutualidad y un compromiso con la justicia. Krashinsky concluye que, de acuerdo con algunos autores, el paradigma de los *stakeholders* “...nos aleja del corazón real de lo que realmente está sucediendo en el sector sin fines de lucro”.⁴³

1.10 Los problemas económicos del tercer sector

Luego de haber discutido hasta aquí los aspectos del comportamiento de los *stakeholders* favorables a las OPSFL, conviene detenerse brevemente a examinar los problemas que emergen en el tercer sector en el marco de esta perspectiva teórica.

En efecto, si se observa la realidad y se consideran las consecuencias de la propia teoría se llegará a la conclusión de que las OPSFL presentan numerosos problemas que obedecen a las particulares características de su conformación y funcionamiento. Algunos de estos problemas, por ejemplo, se deben a incentivos perversos en los *stakeholders* que pueden llevar a que las OPSFL actúen de manera similar a las entidades con fines de lucro que se embarcan en un comportamiento oportunista. Tal es el caso de las “firmas disfrazadas”, descritas por Steinberg y Gray⁴⁴, en las que los gerentes violan la restricción de no distribución de utilidades para apropiarse de los ingresos generados. Hansmann sugirió que estas ganancias se podrían distribuir por medio de salarios inflados, otras cuentas para empleados y algunas otras modalidades adicionales. Se trata de un problema que se acentúa cuando los demandantes dependen más de la restricción de no distribución de utilidades para garantizar la confiabilidad de los proveedores, en un entorno en el cual los costos de controlar son altísimos como

43. *Ibíd.*, p. 159.

44. Steinberg y Gray (1993) citados en Krashinsky, Michael, *op. cit.*, p. 157.

consecuencia de las asimetrías de información. En cambio, si la información bien difundida permitiera un control efectivo no habrían problemas de comportamiento perverso, pero, por la misma razón, tampoco habrían OPSFL en el sentido de Hansmann y Ben-Ner. En otras palabras, *ninguna* organización podría optar por alguna clase de comportamiento perverso u oportunista. Finalmente, para solucionar este problema solo se contempla una medida: la emisión de “señales” de buena conducta mediante la presencia de gerentes de comprobada buena reputación.⁴⁵

Un segundo problema de incentivos que se manifiesta en las OPSFL está asociado con la producción ineficiente del bien o servicio provisto. Lo que ocurre es que en las OPSFL la restricción de no distribución de utilidades, o, en otras palabras, la ausencia del reparto de ganancias, elimina el incentivo a producir eficientemente en términos económicos.⁴⁶ Ahora bien, es importante tomar en cuenta que la desaparición del incentivo para producir eficientemente no se debe a que la restricción de no distribución de utilidades impide que los directivos de una OPSFL puedan maximizar sus utilidades. De hecho, una OPSFL podría producir eficientemente minimizando sus costos de acuerdo con otra clase de funciones objetivo. Algunos modelos teóricos, por ejemplo, suponen que la OPSFL puede maximizar la calidad del bien, la cantidad del bien, o el presupuesto de la organización.⁴⁷ Estas elecciones dependen, evidentemente, de las preferencias de los dirigentes. Por ejemplo, si se trata de profesionales que valoran mucho la calidad de su trabajo, entonces es razonable suponer que maximizarán la calidad. Pero si lo que buscan es más bien atender con la mayor cobertura posible, entonces es más probable que estos dirigentes maximicen la cantidad producida.

45. Sánchez León, Abelardo, “Historia y evolución de la cooperación con ONG ‘s’”, en *DESCO, Los desafíos de la cooperación*, Lima: DESCO, 1996, pp. 22-25. En el Perú, Sánchez León esbozó teóricamente lo que se podría considerar como una variante del problema de las “firmas disfrazadas”. Este autor advirtió, en efecto, sobre la posibilidad de que operadores oportunistas creen ONG de vida limitada con el fin de asociarse temporalmente con el Estado en los proyectos que realizan sus diversas agencias con financiamiento internacional.

46. Alchian y Demestz (1972) citados en Krashinsky, Michael, *op. cit.*, p.158.

47. Algunos de estos modelos se han desarrollado para el caso de los hospitales. Entre los más importantes se encuentran Feldstein, Martin, “Hospital Price Inflation: A Study of Nonprofit Price Dynamics”, en *American Economic Review*, No. 61, 1971, pp. 853-872; Newhouse, Joseph, “Toward a Theory of Non-Profit Institutions: An Economic Model of a Hospital”, en *American Economic Review*, No. 60, 1970, pp. 64-74; y Pauly, Mark P. y Michael R. Redisch, “The Not-for-Profit Hospital as a Physicians’ Cooperative”, en *American Economic Review*, No. 63, 1973, pp. 87-99.

No obstante, si el impedimento de maximizar utilidades no explica la desaparición del incentivo a producir eficientemente, conviene preguntarse ¿qué es lo que explica este fenómeno? La respuesta reside simple y únicamente en la ausencia de propietarios que reclamen las utilidades. Por esta razón, los gerentes de una OPSFL no tienen incentivos pecuniarios para llevar a cabo un proceso productivo eficiente que resulte de la minimización de costos o de otro modelo de optimización.⁴⁸

De acuerdo con este argumento, debería esperarse que en las OPSFL los gerentes no dirijan un proceso productivo eficiente y que, por lo tanto, los costos relativos sean superiores a los de las entidades con fines de lucro. Ahora bien, ¿son estas afirmaciones razonables? En una primera instancia, podría parecer que el argumento de la ausencia de propietarios no tiene el rigor teórico suficiente para permitirnos concluir que las OPSFL van a producir ineficientemente. Incluso los modelos de optimización alternativos mencionados corroborarían esta observación, pues amplían las opciones disponibles a las OPSFL para producir eficientemente. Sin embargo, una observación más detenida basada en la realidad nos lleva a concluir que definitivamente las OPSFL no deberían ser competitivas en costos con otras formas institucionales privadas. Pues si este fuera el caso, entonces deberían poder existir OPSFL independientes de donaciones y subsidios, y que operen en mercados competitivos que no adolezcan de fallas. Pero, evidentemente, ese no es el caso. El análisis realizado deja una importante lección: las OPSFL subsisten a pesar de sus ineficiencias reales y potenciales porque estas son inferiores a las de otras organizaciones que participan en mercados no competitivos, como es el caso de mercados con asimetrías en la información.

Por último, existe un tercer problema asociado a la falta de incentivos lucrativos. Este consiste en que tanto la falta de incentivos lucrativos como ciertas dificultades en el acceso al capital podrían impedir que las OPSFL respondan rápidamente a los cambios en los gustos y las preferencias de los consumidores. De esta manera, existe la posibilidad de que las OPSFL no produzcan exactamente lo que los consumidores piden durante cierto tiempo o que también se produzca con una mayor calidad que la deseada. Peor aún, cualquier exceso de demanda en este caso podría inducir primero a listas de espera antes que a una mayor producción. No obstante, la mani-

48. Incluso en una OPSFL mutualista, donde muchos patrocinadores tienen derecho a ejercer control sobre ella, existen problemas ocasionados por costos de transacción y problemas de *free-riders* que hacen que nadie ejerza efectivamente el control.

festación de este problema en la realidad no es segura, pues no existe evidencia concluyente que relacione a la falta de incentivos y el acceso restringido al capital con la lenta respuesta de las OPSFL a los cambios en la demanda.⁴⁹

2. Teorías sociales: ¿cómo se forma el sector sin fines de lucro?

2.1 La teoría de los orígenes sociales⁵⁰

Las dificultades para encontrar una explicación satisfactoria acerca de los orígenes y funcionamiento del tercer sector a partir de las teorías anteriores, condujeron a Salamon y Anheier a desarrollar la denominada teoría de los orígenes sociales con un doble objetivo. En primer lugar, buscaban resolver la aparente contradicción entre la teoría del Estado del Bienestar y la teoría de la interdependencia.⁵¹ Y, en segundo término, deseaban demostrar que las elecciones realizadas por consumidores individuales en mercados abiertos, tal como lo sugerían las teorías económicas, no eran suficientes para explicar el origen y el funcionamiento del tercer sector en un país. El núcleo central de su argumento, que aspira superar el sesgo economicista de las teorías anteriores, es que el desarrollo histórico impone restricciones estructurales o, cuando menos, condiciona las elecciones individuales en la medida en que determina el conjunto de opciones disponibles a través de la dinámica social, económica y política de cada sociedad. De ahí que la teoría de los orígenes sociales sostiene que no es posible atribuir la existencia del tercer sector a factores tales como la demanda insatisfecha por bienes públicos o la presencia de ‘emprendedores sociales’, sino que, más bien, es necesario recurrir al examen de la estructura

49. Sin embargo, existen razones para pensar que las OPSFL pueden atraer este tipo de gerentes, con incentivos por motivos personales a hacer crecer a la organización. Algunas evidencias a favor son presentadas por Young (1997) citado en Badelt, Cristoph, *op.cit.*

50. Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier, “Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally”, en *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Working Paper, Number 22*, Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1996.

51. La naturaleza de la contradicción reside en que la teoría del Estado de Bienestar supone una relación de sustitución entre el tercer sector y el Estado, mientras que la teoría de la interdependencia sugiere una relación de complementariedad.

social en la que sus organizaciones se desarrollan para dar cuenta cabal de su procedencia histórica.

Ahora bien, ¿cómo explica esta teoría la emergencia y el desarrollo del tercer sector a partir de la dinámica de cada sociedad? Las dos fuentes de las que se nutre la teoría de los orígenes sociales son los trabajos de Esping-Andersen y Barrington Moore, Jr. Al estudiar los orígenes y evolución del Estado de Bienestar, el primero de estos autores logró establecer la existencia de tres tipos de configuraciones estatales que sirvieron como referencia a la propuesta de Salamon y Anheier. Más específicamente, Esping-Andersen identificó un Estado de Bienestar “liberal” en los países anglosajones caracterizado por una limitada asistencia social y un vigoroso aparato legal. Luego identificó también un Estado de Bienestar “corporativo” en Europa continental, en el cual se suministraba ampliamente la asistencia social pero preservando las diferencias sociales premodernas. Finalmente, denominó “social demócrata” al Estado de Bienestar de los países nórdicos cuyas características principales eran la universalidad de la cobertura y la separación entre la provisión estatal y la provisión privada de los servicios. En última instancia, Esping-Andersen afirmaba que estas diversas formas del Estado de Bienestar dependían de tres factores, a saber: la naturaleza de la movilización obrera, las coaliciones que podía formar la clase obrera con otros actores de la sociedad, y la postura de las clases medias emergentes hacia la provisión de bienestar social.

Moore, en cambio, se dedicó a explicar los “orígenes sociales” de las dictaduras y las democracias. La teoría de Salamon y Anheier tomó el nombre prestado de Moore porque ambos tenían el propósito de acudir a la estructura y la dinámica de la sociedad para comprender los fenómenos que estaban estudiando. Moore, además, llamó la atención sobre la importancia de tres fenómenos sociales: el poder absolutista de las clases terratenientes, el desafío impuesto por la emergencia de una clase media urbana independiente, y la solución al problema suscitado por la emigración rural durante la revolución industrial.

Sintetizando ambos legados, la teoría de los orígenes sociales desarrolla cuatro modelos para explicar cómo el desarrollo histórico de la sociedad influye sobre la emergencia del sector sin fines de lucro. En el fondo de este propósito se encuentra la idea de acuerdo con la cual las OPSFL no son simples proveedoras de bienes y servicios, sino, sobre todo, factores de coordinación social y política. Ahora bien, ¿cuáles son los cuatro modelos del desarrollo del sector sin fines de lucro según la teoría de los orígenes sociales? El cuadro que presentamos a continuación resume las principales características de dichos modelos.

Cuadro 2
Teoría de los orígenes sociales: tipos de regímenes del tercer sector

Modelo	Grupo social en el poder	Nivel de actividad gubernamental	Nivel de actividad privada sin fines de lucro	Tipo de OPSFL predominante en el sector	Financiamiento predominante en el Tercer sector
Liberal EE.UU. Inglaterra	Clase media	Bajo	Alto	Filantrópicas proveedoras de bienes públicos y cuasi-públicos	Donaciones
Social demócrata Suecia, Italia	Clase obrera	Alto	Bajo	Culturales, recreacionales, interés social	Donaciones, cuotas o ventas
Corporativista Alemania Francia	Alianza de élites y organizaciones conservadoras en el marco estatal	Alto	Alto	Filantrópicas proveedoras de bienes públicos y cuasi-públicos, grupos religiosos, mutuales	Aporte estatal
Estadista Japón	Élite política, económica o militar	Bajo	Bajo	Comerciales	Ingresos por ventas

En primer lugar, el modelo liberal destaca por la convivencia de un sector sin fines de lucro de grandes proporciones con un Estado de Bienestar sumamente reducido. En un esquema como este, se presume la existencia de una población hostil a la extensión del gasto social gubernamental y que, por lo tanto, opta por un enfoque voluntarista. Una configuración de esta naturaleza se puede esperar en una sociedad caracterizada por una clase media en ascenso que no ha sido afectada por la oposición de élites terratenientes o movimientos obreros.

En segundo término, el modelo social demócrata refleja una situación totalmente opuesta a la anterior, pues en este caso la protección social provista y patrocinada por el Estado se encuentra muy extendida. Como consecuencia de ello, el espacio para que las OPSFL provean servicios queda sumamente reducido. Este resultado es más probable que surja cuando la clase obrera, en alianza con otros grupos sociales, logra tener un considerable peso político. El aspecto interesante de este modelo consiste en que no

necesariamente presupone un sector sin fines de lucro en una mínima dimensión, pues puede ocurrir que, al tratarse de sociedades con experiencia organizacional en la lucha política por expandir el Estado de Bienestar, el tercer sector sea orientado hacia la canalización de intereses políticos, sociales e incluso recreacionales.

En tercer lugar, en el modelo corporativista, el Estado ha sido forzado o inducido a colaborar con las OPSFL de manera que estas últimas son conservadas deliberadamente por el Estado como mecanismos “premodernos”. De este modo, el Estado consigue el apoyo de ciertas élites sociales (los sectores terratenientes, la Iglesia, la monarquía) a la vez que atiende más demandas por protección social. Un buen ejemplo de este modelo lo proporciona Salamon con el caso de la Alemania de Bismarck, en el cual las crecientes demandas populares fueron canalizadas por el Estado conservando una alianza estratégica con la Iglesia y la aristocracia. Siguiendo este camino, los alemanes crearon el primer Estado de Bienestar y dejaron a la vez un amplio espacio de actividad para las OPSFL en su mayoría de carácter confesional.

Por último, la teoría de los orígenes sociales propone el modelo estatista, en el cual el Estado conserva la iniciativa sobre la mayor parte de las políticas sociales, pero no como el resultado del activismo de una clase obrera organizada políticamente. Se trata, más bien, de un Estado gobernado por y en nombre de las élites económicas, políticas o militares que no conocen desafíos por parte de otros sectores de la sociedad. En consecuencia, en el modelo estatista, el limitado gasto social del Estado viene acompañado de una actividad también restringida en el sector sin fines de lucro.

Finalmente, ¿qué nos dice la teoría de los orígenes sociales de la relación entre el gasto social del Estado y la dimensión del tercer sector? ¿Qué formas de financiamiento serían las más comunes en cada uno de los modelos señalados? De acuerdo con esta perspectiva, se debe esperar que en los modelos liberal y socialdemócrata exista una relación inversa entre el gasto social del Estado y el tamaño del sector sin fines de lucro, debido a que ambos son vistos como alternativas en los dos escenarios. En cambio, en los modelos restantes es evidente la relación positiva entre los dos sectores, ya que son más bien vistos como socios y no como rivales. En cuanto al financiamiento, se puede esperar que, tanto en el modelo liberal como en el social demócrata, el tercer sector se nutra principalmente de donaciones, puesto que la relación de sustitución con el Estado sugiere el predominio de las OPSFL como proveedoras de bienes públicos. En contraste, el modelo corporativista sugiere el predominio del aporte estatal en función de la de-

pendencia mutua de ambos sectores. Por último, contrastando con los demás modelos, en el estatista debe predominar el financiamiento a través de actividades comerciales, puesto que no se asume una respuesta sustantiva ni del Estado ni del sector privado.

2.2 Teoría del Estado de Bienestar⁵²

Las teorías económicas como la de la elección pública afirman la presencia del fenómeno del *crowding-out*, el cual, llevado hasta sus últimas consecuencias, implica que el sector sin fines de lucro retrocede ante el avance del Estado en la provisión de servicios sociales. Sin embargo, estas teorías no alcanzan a explicar por qué habrían de crecer las funciones sociales del Estado. Con el fin de entender de manera más comprensiva el fenómeno del *crowding-out* aparece la teoría del Estado de Bienestar. En efecto, desde la perspectiva de aquellos que han estudiado este proceso, las OPSFL son mecanismos premodernos que surgen con el propósito de enfrentar problemas y demandas sociales y que están destinados —junto con la familia, la iglesia y el señor feudal— a perder sus funciones con el crecimiento del sistema de mercado y la expansión del papel del Estado.

Ahora bien, ¿por qué crecería el papel del Estado en un contexto de modernización? Quadango sugiere que, en un proceso de industrialización, la reducción de funciones de la familia tradicional y la consecuente mayor vulnerabilidad de los niños, los ancianos, los enfermos y los discapacitados generan nuevas necesidades cuya atención el Estado asume mediante su expansión. De manera análoga, Wilensky sostiene que la extensión de la industrialización es la responsable del crecimiento del Estado, pues aquella no solo resquebraja el orden social del campo, sino que además expone a los trabajadores (muchos de ellos migrantes) a la necesidad de protecciones sociales que eran innecesarias en un orden social básicamente agrario.

En síntesis, esta teoría nos dice que las funciones del Estado en la provisión de servicios y protección social crecen como resultado del desarrollo económico. En este sentido, se puede concluir que la expansión del Estado de Bienestar reduce las dimensiones del tercer sector.

52. Salamon, Lester M., "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", en Powell, Walter W. (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press, 1987, pp. 99-117; y Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier, *op. cit.*

Sin embargo, a pesar de su claridad, esta perspectiva teórica es vulnerable a dos críticas. En primer lugar, Titmuss ha encontrado que existen países que, como los Estados Unidos, no han logrado garantizar adecuadamente la vigencia de derechos sociales acordes con el desarrollo económico que han alcanzado. En consecuencia, en estos denominados “Estados de Bienestar residuales”, muchos de los problemas asociados con el bienestar social se resuelven en el mercado y en el tercer sector. En segundo término, la teoría del Estado de Bienestar no es capaz de explicar por qué en algunos países el gasto social del Estado está creciendo conjuntamente con la multiplicación de OPSFL. Con el fin de abordar esta realidad Salamon ha propuesto alternativamente la teoría de la interdependencia o “*third party-government*”, que a continuación examinamos.

2.3 Teoría de la interdependencia⁵³

La teoría de la interdependencia propone una tesis alternativa que se contrapone a la relación fundamentalmente conflictiva y competitiva de la ‘teoría del Estado de Bienestar’, según la cual existe una relación inversa entre el desarrollo del tercer sector y la expansión de los servicios sociales del Estado. En efecto, frente a este “paradigma del conflicto”, la teoría de la interdependencia postula que existen razones para esperar que el Estado y el sector sin fines de lucro crezcan paralelamente estableciendo incluso relaciones mutuas de cooperación. La clave de este razonamiento radica en que tanto las OPSFL como el Estado aparecen como respuestas al mismo conjunto de presiones sociales para la expansión de los bienes públicos, pero cada uno enfrenta dichas presiones aportando atributos exclusivos. De esta manera, surge una relación de complementariedad y no de sustitución, pues así como existen ‘fallas de gobierno’ que impiden la satisfacción de las necesidades de poblaciones con demandas heterogéneas, también existen ‘fallas del sector sin fines de lucro’ que pueden adquirir la forma de una ‘insuficiencia filantrópica’ (limitaciones para obtener el financiamiento adecuado), ‘especialización filantrópica’ (provisión de servicios solo a gru-

53. Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier, “Explaining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis”, Working Draft, Presentado en la Segunda Conferencia Anual de la Sociedad Internacional para la Investigación del Tercer Sector, México: julio 1996; y Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier, “Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally”, en *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, Working Paper, Number 22, Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1996.

pos particulares) y ‘paternalismo filantrópico’ (dificultades para establecer adecuadamente en qué medida los beneficiarios tienen derechos sobre los bienes o servicios recibidos).

Ahora bien, ¿en qué términos puede esperarse el establecimiento de este marco de cooperación? Responder a esta pregunta supone identificar cuáles son los atributos exclusivos que aportan tanto el Estado como el tercer sector. En lo que concierne al Estado, es claro que su principal atributo es la capacidad para generar recursos y, por tanto, financiar programas, proyectos y políticas sociales. En cambio, las OPSFL pueden ofrecer la experiencia profesional y vivencial de sus cuadros, la habilidad para proveer servicios en el nivel local y, finalmente, la capacidad para movilizar el apoyo político necesario para llamar la atención del Estado y de la población en general.

Considerando estas ventajas comparativas, la teoría de la interdependencia sostiene que se presentarán situaciones en las que el Estado descubre que las OPSFL pueden contribuir efectivamente con el proceso de desarrollo social y económico del país. En este escenario, comúnmente, la relación cobra la forma de un Estado que contrata y financia a OPSFL que proveen servicios sociales especializados en el nivel local. Financiamiento público y gestión privada se convierten así en una forma de cooperación efectiva entre ambos tipos de actores.

En síntesis, la teoría de la interdependencia toma distancia del “paradigma del conflicto” para afirmar que bajo ciertas circunstancias el gasto social del gobierno y la dimensión del tercer sector pueden crecer mutuamente como consecuencia de la relación de cooperación establecida entre el Estado y las OPSFL.

2.4 La religión y el tercer sector⁵⁴

Como vimos anteriormente, diversas teorías del sector sin fines de lucro otorgan a la religión un papel significativo no solo porque a través de las motivaciones religiosas es posible explicar, cuando menos en parte, los sentimientos de altruismo que conducen a la actividad voluntaria y a la caridad, sino también porque la religión ocupa un lugar central en las teo-

54. Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier, “The Third World’s Third Sector in Comparative Perspective”, en *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, Working Paper, Number 24, Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1997.

rías de la oferta social. De acuerdo con estas teorías, los activistas religiosos, al perseguir objetivos proselitistas antes que económicos, tendrán la iniciativa de crear OPSFL con el fin de proveer bienes y servicios que sean atractivos para el conjunto de personas que se desea incorporar dentro de ese marco confesional.

Sin embargo, desde una perspectiva sociológica, la importancia de la religión en el tercer sector adquiere una nueva dimensión, pues se reconoce que ella no solamente participa como un factor más en la génesis del sector sin fines de lucro, sino que además contribuye decisivamente en sus dimensiones y características institucionales. En palabras de Salamon, podríamos afirmar que la religión forma parte de aquellos patrones de desarrollo histórico que condicionan efectivamente la asignación de recursos entre los tres sectores.

Ahora bien, ¿de qué manera la religión afecta la composición y las posibilidades de desarrollo del tercer sector en el seno de una sociedad? Respondiendo a esta interrogante, Salamon y Anheier notaron que era necesario indagar en las características de cada religión en particular para encontrar aquellas fuerzas capaces de promover u obstaculizar el desarrollo del sector sin fines de lucro. Para alcanzar este propósito, el análisis de las características debe estar orientado hacia cuatro dimensiones claves que vinculan a la religión con las posibilidades de expansión del tercer sector.

En primer lugar, se encuentra la doctrina básica de la religión. En efecto, la importancia de esta dimensión radica en el mayor énfasis que algunas religiones podrían otorgar a la caridad, el altruismo y la filantropía. En segundo término, es importante la postura de cada religión hacia el individualismo y hacia la iniciativa individual. Desde esta perspectiva, algunas religiones promueven más que otras la inmersión total del individuo dentro del marco de la comunidad a la que pertenecen. De manera que aquellas religiones que desestiman o restringen la iniciativa individual son consideradas poco modulares, en términos de Gellner, y se espera que una baja modularidad perjudique el desarrollo de organizaciones en la sociedad civil.

Una tercera dimensión se puede encontrar en el énfasis otorgado a la construcción de estructuras institucionales formales. Lo que sugiere esta dimensión es que aquellas religiones caracterizadas por una mayor institucionalización deberían contribuir más con el desarrollo del tercer sector. Finalmente, Salamon y Anheier han llamado la atención sobre el grado de autonomía que tienen las instituciones religiosas en relación con el Estado. En ese sentido, lo que vale es la tradición de autonomía institucional que haya podido ser establecida a partir de la experiencia religiosa. En consecuencia, esta dimensión supone que en aquellas sociedades donde

las instituciones religiosas lograron cultivar una rica tradición de autonomía será más plausible que se desarrolle mejor un sector sin fines de lucro.

En resumen, el enfoque sociológico revela que la religión cumple un papel más complejo e importante en la formación del tercer sector que aquel que le había asignado el enfoque económico. Asimismo, el análisis de la influencia de la religión sobre el sector sin fines de lucro confirma la importancia atribuida por Salamon a las restricciones impuestas por los patrones de desarrollo histórico sobre el sector. En consecuencia, si lo que nos interesa es la explicación de las dimensiones y la evolución del sector sin fines de lucro en un país, entonces resulta imprescindible evaluar el impacto de la experiencia religiosa en la sociedad con el propósito de comprender cuál ha sido la naturaleza de la contribución de la religión al desarrollo y conformación del tercer sector.

2.5 El tercer sector en los países en desarrollo

¿Qué utilidad y relevancia tienen estos modelos para explicar los orígenes del tercer sector en los países en desarrollo? ¿Qué diferencias históricas existen entre las sociedades occidentales avanzadas y las sociedades de los países en desarrollo? Para responder a estas interrogantes, Salamon y Anheier concentraron su atención en identificar los distintos patrones históricos que condicionan las opciones de asignación de recursos entre el Estado, el mercado y el sector sin fines de lucro. Con este fin, orientaron su esfuerzo en realizar un diagnóstico de seis países en desarrollo de América Latina, África y Asia.⁵⁵ Los principales resultados, relacionados con las diferencias entre estos países y los países occidentales de mayor desarrollo relativo, fueron la presencia de un bajo ingreso per cápita, una reducida clase media urbana, un carácter autoritario en los regímenes políticos, bajos niveles de gasto público en bienestar social y, finalmente, la existencia de un sector sin fines de lucro en una escala muy inferior a la de los países desarrollados.

Ante este panorama, Salamon y Anheier se preguntaron ¿por qué el concepto del tercer sector no emergió en estas sociedades a pesar de la existencia de organizaciones susceptibles de ser clasificadas como OPSFL?; y, ¿por qué las OPSFL de los países en desarrollo se encuentran menos desarrolladas que en los países avanzados de Occidente?

55. El análisis de los países en desarrollo se encuentra en Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier, *op. cit.*

Admitiendo la dificultad para contestar en forma concluyente estas preguntas, ambos autores señalaron algunos fenómenos comunes al mundo en desarrollo como los responsables del inferior desarrollo del tercer sector en dichos países. En primer lugar, identificaron a la larga historia de control político autoritario como uno de los factores responsables del limitado crecimiento del tercer sector en el mundo en desarrollo. De hecho, la existencia de regímenes autoritarios impidió la formación de un tercer sector independiente en las sociedades del mundo en desarrollo, pues este tipo de organizaciones, como el resto de actores sociales y políticos, debían obedecer a la estructura de poder de una forma pasiva y dependiente, y evitar el desafío a la autoridad política. No obstante, este fenómeno se ha visto moderado durante el siglo XX en muchos países en desarrollo, lo que ha permitido la aparición de organizaciones más autónomas pero en el marco de un clima de desconfianza y recelo entre el Estado y las OPSFL.

Un segundo fenómeno relacionado con el anterior está asociado a la existencia de valores en conflicto y a la autopercepción que tiene de sí mismo el tercer sector. Este fenómeno consiste en la negativa de ciertas OPSFL a ser consideradas como parte de todo un sector en el que existen diversos tipos de tensiones y conflictos de poder entre las mismas organizaciones que lo conforman. De hecho, asociaciones como las ONG muestran un rechazo a ser identificadas como entidades asistenciales, pues este sustantivo puede evocar a organizaciones que pertenecen a los sectores dominantes. De manera similar, algunas otras organizaciones rechazan cualquier apelativo que pueda asociarlas con nuevas organizaciones, como podría ser el caso de las organizaciones sociales de base, por ejemplo.

Por otra parte, Salamon y Anheier encontraron, asimismo, que la experiencia religiosa en el mundo en desarrollo también podía ser considerada como uno de los fenómenos que permitían explicar el aletargamiento del sector sin fines de lucro en estas sociedades. Si bien es cierto que en este aspecto el mundo en desarrollo se manifiesta heterogéneo, es posible, no obstante, afirmar que la religión en estos países ha jugado un papel relevante en el desarrollo del tercer sector. En efecto, cuando incorporamos el papel de la religión en el análisis de las diferencias en la evolución del tercer sector entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, lo primero que descubrimos es que la experiencia religiosa en el primero se ha mostrado mucho más colaboradora con la emergencia y desarrollo de un tercer sector. Detrás de este fenómeno se encuentra la existencia de cuatro dimensiones claves en las religiones cristianas en el mundo desarrollado, a saber: alto énfasis en la caridad y la filantropía, respeto por la iniciativa individual,

elevado nivel de institucionalización, y una prolongada tradición de autonomía frente al Estado, favorecida esta última por la división entre la esfera pública civil y la religiosa.

Por el contrario, en los países en desarrollo, las experiencias religiosas se han caracterizado primordialmente por un bajo apoyo a la iniciativa individual y por una alta dependencia de la autoridad política. Ambos aspectos presuponen una reducción en el aporte positivo que puede proporcionar la religión al crecimiento del tercer sector en el mundo en desarrollo. Incluso, en el caso de la India, en donde el hinduismo se presenta como autónomo y altamente modular, la capacidad de apoyo al tercer sector se ve perjudicada por el bajo nivel de institucionalización.

En cuarto lugar, Salamon y Anheier analizaron el papel que jugó el colonialismo en gran parte del mundo en desarrollo, y encontraron que su influencia sobre el florecimiento del sector sin fines de lucro es ambigua y depende del tipo de régimen colonial impuesto por cada metrópoli. En el caso del colonialismo ibérico, el efecto fue el de impedir o, cuando menos, obstaculizar la aparición de organizaciones a partir de la iniciativa de grupos sociales locales. En contraste, las colonias británicas se vieron beneficiadas no solo por un sistema legal proclive a la formación de asociaciones, sino también por el ejemplo de la tradición voluntaria en las organizaciones de la metrópoli. De todos modos, existe un efecto negativo sobre el desarrollo social proporcionado por la experiencia colonial y compartido por todas las sociedades que alguna vez estuvieron sometidas a ese tipo de dominación. Dicho efecto es la consecuencia de la limitación del espacio que las clases medias locales podían ocupar tanto en la esfera gubernamental como en la económica.

En quinto lugar, se ha identificado al tratamiento legal que reciben las OPSFL en la mayoría de los países en desarrollo como uno de los principales obstáculos para su desarrollo. Dicha circunstancia es el producto del carácter autoritario del Estado y de las extendidas relaciones de desconfianza entre el Estado y el sector sin fines de lucro.

Finalmente, Salamon y Anheier llamaron la atención sobre los constantes cambios en las ideas y en las políticas nacionales en los países en desarrollo como un último factor de retardo en el crecimiento del tercer sector. Sobre este último punto, es interesante notar que ninguna de las ideas del desarrollo prestó, alguna vez, la importancia debida al sector sin fines de lucro. De hecho, la historia de las ideas desarrollistas en esta parte del mundo no es otra cosa que el péndulo siempre oscilante entre la hegemonía del sector público y la hegemonía del sector privado empresarial.

En síntesis, el tercer sector en el mundo en desarrollo se ha caracterizado por un crecimiento menor en comparación con los resultados alcanzados en las sociedades occidentales avanzadas. Detrás de este fracaso relativo se encuentran, como vimos, numerosas causas que nos remiten a las condiciones históricas y estructurales prevalecientes en el mundo en desarrollo y que han representado obstáculos para su expansión y consolidación. No cabe duda que son algunas de estas mismas condiciones las que permiten comprender por qué en el mundo en desarrollo el concepto de un tercer sector más orgánico y articulado no ha logrado echar raíces.

3. Reflexiones finales

La revisión de las diversas teorías económicas nos ha mostrado una serie de argumentos cuyo propósito es explicar la existencia del sector sin fines de lucro. De ahí que las teorías de los bienes públicos y de la elección pública tratan de razonar la presencia de organizaciones filantrópicas o que operan gracias a donaciones. Del mismo modo, la hipótesis de confianza, así como también la discusión crítica que la acompaña, tratan de explicar la razón de la coexistencia de OPSFL y organizaciones con fines de lucro en mercados con asimetrías en la información. En última instancia, los aportes de la teoría del control del consumidor y la teoría de la oferta social contribuyen con las dos corrientes previamente mencionadas en la comprensión más completa del tercer sector desde la perspectiva económica. De esta manera, se puede afirmar también que existen razones estrictamente económicas para el surgimiento de OPSFL y la subsistencia de un tercer sector.

Si se rescatan las principales lecciones de las teorías del lado de la demanda, se podría argumentar que las OPSFL presentan ciertas deficiencias vinculadas principalmente con la escasez de incentivos de tipo pecuniario. Sin embargo, desde esta perspectiva conceptual, las OPSFL aparecerían y subsistirían, debido a que, bajo ciertas circunstancias especiales, su eficiencia social en la asignación de recursos económicos es superior a la de otras formas institucionales de proporcionar determinados servicios sociales. En otras palabras, donde no se presenta ninguna de las circunstancias especiales, las deficiencias inherentes a la naturaleza de las OPSFL impedirían que estas prosperen. No obstante, la lectura de las teorías económicas proporciona dos importantes objeciones a esta conclusión. En primer lugar, que existen formas alternativas mediante las cuales las OPSFL pueden producir resultados óptimos desde el punto de vista operativo (tal como la

maximización del presupuesto, o la optimización de criterios de calidad). Y, en segundo término, las teorías por el lado de la oferta no solamente sugieren que las OPSFL pueden aparecer en función de la iniciativa creadora de agentes proveedores, sino que además enfatizan la calidad humana de sus operadores, es decir, una calidad particular que distingue a este sector y que ha sido esbozada a través de conceptos como los del empresario schumpeteriano, el proveedor ideológico, y, fundamentalmente, la *koinonia*, o la participación voluntaria de aquellos que comparten un propósito en común, un sentimiento de mutualidad y un compromiso con la justicia social. El cuadro que presentamos a continuación resume el contenido de las principales teorías estudiadas en este capítulo.

Cuadro 3
Análisis conceptual del tercer sector

	Teorías económicas		Teorías sociales	
Perspectiva global	El lado de la demanda	<ul style="list-style-type: none"> - Bienes públicos y elección pública - Hipótesis de confianza - Control del consumidor 	Los orígenes sociales El tercer sector en los países en desarrollo	
	El lado de la oferta	<ul style="list-style-type: none"> - Oferta social 		
Perspectiva particular	El altruismo La ideología Stakeholders		El Estado y el tercer sector	<ul style="list-style-type: none"> - Teoría del Estado de Bienestar - Teoría de la interdependencia
			La religión: las dimensiones claves	

No obstante lo dicho, como se pudo observar, el alcance de las teorías económicas es limitado en la medida en que estas solo permiten analizar, desde un punto de vista general, el origen y funcionamiento del tercer sector en función de un conjunto de fenómenos económicos bien definidos.

En este contexto, permanecen sin respuesta todas las interrogantes relacionadas con la comprensión más profunda, entre otros aspectos, de cómo evolucionó el tercer sector en una sociedad, cuáles son sus características más importantes y de qué manera las llegó a adquirir. Con el propósito de responder a estas interrogantes y llenar el vacío conceptual identificado, se desarrollaron las teorías desde el campo de la sociología que revisamos en este capítulo.

El espíritu de este conjunto de teorías ha sido resumido por Salamon y Anheier al sostener que el proceso de asignación de recursos económicos que involucra al mercado, al Estado y al tercer sector no se lleva a cabo simplemente por medio de las decisiones libres de los agentes en mercados abiertos, tal como lo sugiere la teoría económica. Más bien, estas elecciones se encuentran condicionadas por los denominados “patrones previos de desarrollo histórico”, los que, en última instancia, determinan el rango de opciones disponibles en un tiempo y espacio dados.⁵⁶ De ahí la importancia y la necesidad de comprender el contexto social en el que surge el tercer sector, pues solo de esta manera será posible explicar de qué forma factores como la evolución del Estado o los cambios en el papel de la Iglesia han influido sobre la historia y la conformación del tercer sector en un país. Como veremos a continuación en los siguientes capítulos, esta será la perspectiva que adoptaremos para entender los orígenes y el funcionamiento del sector sin fines de lucro en el Perú.

56. Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier, “Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally”, en *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, Working Paper, Number 22, Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1996, p.18.

II

Notas para una historia del tercer sector en el Perú

¿Es posible encontrar en la reciprocidad andina practicada en el pasado histórico prehispánico del Perú las raíces del espíritu asociativo y de cooperación grupal que en la actualidad muestra un segmento importante de la población? ¿Cuáles son los principales campos de actividad filantrópica que pueden identificarse durante la época colonial? ¿Qué papel le correspondió desempeñar a la Iglesia católica en la formación de los primeros establecimientos caritativos que aparecieron durante los tres siglos de dominio colonial? ¿Qué tipo de relación estableció el Estado con los distintos esfuerzos filantrópicos desarrollados por diversos actores de la sociedad civil durante la época republicana? ¿Existe una identidad clara y definida del tercer sector en el Perú?

Responder a estas y otras interrogantes tiene como requisito previo abordar un asunto todavía más complejo: ¿puede hablarse de la posibilidad real de hacer una historia del tercer sector en el Perú? Para el caso colombiano, Villar¹ ha señalado que no existe una sino muchas historias de las diversas organizaciones que componen el tercer sector: hospitales, asilos, fundaciones, colegios, organizaciones sociales de base (comedores populares, clubes de madres, comités del vaso de leche), clubes provinciales, ONG, entre otras organizaciones, tienen sus propias historias de éxitos y fracasos que no han sido estudiadas en forma conjunta, pues no se han realizado esfuerzos sistemáticos que hayan tratado de documentar su evolución como un segmento organizacional definido y con una identidad propia. Esta constatación puede hacerse extensiva a la mayor parte de los países de América Latina² y, ciertamente, al caso peruano.

1. De ahí que, "...más que una historia singular de un sector, con un origen y una dinámica compartida, se pueden rastrear diferentes historias cuya identidad no se ha dado en términos de pertenencia a este amplio 'sector'", Villar Rodrigo, *El tercer sector en Colombia. Evolución, dimensiones y tendencias*, Bogotá, Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales, 2001, p. 25.

2. Dificultades similares han enfrentado Campetella, Andrea e Inés González Bombal en su "Historia del sector sin fines de lucro en Argentina", en Roitter, Mario e Inés González Bombal (compiladores), *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*, Buenos

¿Carece entonces de sentido emprender un esfuerzo de esta naturaleza? Sin duda, una tarea de esa envergadura excede los propósitos de este capítulo. Nuestro objetivo es, más bien, modesto: trazar las grandes líneas en la evolución del tercer sector que una investigación de más largo alcance deberá emprender sobre la base de fuentes primarias y de la documentación que albergan los archivos de muchas de estas organizaciones. Solo así se podrá reconstruir la historia del tercer sector que aún no ha sido escrita.

No obstante, con el fin de tener una primera visión panorámica de esa evolución, este capítulo ha sido organizado de la siguiente manera. En la primera sección, se realiza un breve repaso de las prácticas asociativas prehispánicas, cuya continuidad hasta los tiempos actuales sería redefinida y transformada por el desarrollo de fuerzas históricas posteriores. En la segunda, se examina el papel de la caridad y filantropía de la Iglesia católica en la promoción y el desarrollo de los primeros establecimientos asistenciales y educativos durante la dominación colonial hispana. La tercera se encarga de pasar revista a la evolución experimentada por la 'caridad pública', así como también a los nuevos desarrollos de la actividad eclesiástica y al surgimiento del mutualismo. La cuarta sección da cuenta del nacimiento del movimiento sindical, de los partidos políticos y del indigenismo. Pone especial énfasis, asimismo, en la actividad filantrópica protestante y en la respuesta que esas nuevas iniciativas produjeron en la Iglesia católica. La quinta aborda la creciente participación del Estado en la consolidación de los sistemas de educación y salud públicas, que formaron parte de una estrategia de inclusión controlada de los sectores medios y populares. Igualmente, se examinan las implicancias de la masiva migración del campo a la ciudad y de la formación de las barriadas en las ciudades sobre el desarrollo del tercer sector. En la sexta, se vuelve sobre la evolución de los sistemas estatales de salud y educación, así como también sobre el papel del Estado frente al surgimiento de nuevas organizaciones empresariales, profesionales, sindicales y populares. Del mismo modo, se da cuenta de las principales características de la filantropía de élite, de la aparición de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y del surgimiento de las organizaciones barriales. La séptima sección presenta una breve síntesis de los procesos de organización de la sociedad civil más im-

portantes desarrollados en la década de 1980. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones finales que tratan de responder a los problemas de identidad que enfrenta el tercer sector.

1. Las raíces del espíritu asociativo en la civilización andina³

Desde una perspectiva de muy largo plazo, Macera ha sugerido un esquema de la evolución histórica del Perú en el que existen dos grandes períodos que marcaron los rasgos más importantes de su desarrollo: autonomía (desde 20.000 a.C. hasta el siglo XVI) y dependencia (desde el siglo XVI hasta la actualidad).⁴ Durante el primer período, luego de varios siglos de surgimiento y diversificación de culturas regionales, surgió y se consolidó el Estado Inca conocido con el nombre de Tahuantinsuyo, cuya enorme extensión llegó a incluir a varios de los territorios que en la actualidad forman parte de algunos de los países de América del Sur. No obstante que se trató de un pueblo ágrafo que además desconoció el uso del dinero, su sistema organizativo logró vencer el hambre y la miseria de sus miembros, y dio origen a la utopía de una sociedad que superó las limitaciones impuestas por una geografía compleja y agreste.

La clave de este desarrollo se basó en el control de los pisos ecológicos y en el sistema conocido con el nombre de 'reciprocidad andina', esto es, un sistema organizativo que logró articular la producción y la distribución entre sus habitantes.⁵ En efecto, el principio de reciprocidad actuó sobre la base de los lazos de parentesco existentes entre las diversas comunidades (ayllus) que conformaban la sociedad andina y de las obligaciones que aquellas tenían de proporcionar sus excedentes al Estado, el cual, a su vez, los redistribuía entre las poblaciones que lo necesitaran. La reciprocidad andina, como instrumento económico, puede ser catalogada genéricamente en términos de su simetría o asimetría en el intercambio. Así, mientras el intercambio simétrico estaba regulado por relaciones de parentesco y pre-

3. Este acápite recoge y amplía lo desarrollado en Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn, "Entre el Estado y el mercado: definiendo el sector sin fines de lucro en el Perú", en *Apuntes* 43, Lima: CIUP, segundo semestre 1999, pp. 45-80.

4. Macera, Pablo, *Visión histórica del Perú (del paleolítico al proceso de 1968)*, Lima: Editorial Milla Batres, 1978, pp. 13-15.

5. Rostworowski, María, *Historia del Tahuantinsuyo*, Lima: IEP, Concytec, 1988, pp. 61-70.

dominaba entre los miembros del ayllu, el asimétrico se solía producir entre dos agentes con desigual condición económica y jerarquía social.⁶

Una interesante manifestación de este tipo de prácticas fue la distribución de bienes por parte del curaca en favor de los *waqchas*, palabra que en quechua significa huérfano, y cuyo sentido, en el mundo andino, debe ser entendido de manera más amplia que el convencional, puesto que en una sociedad en la que más importante que la acumulación personal de bienes era el contar con la posibilidad de intercambiar trabajo con personas emparentadas, un individuo sin familia —es decir, huérfano— era en realidad una persona pobre.⁷ Asimismo, en las fiestas religiosas, ocurría una redistribución masiva de bienes entre los participantes de la fiesta, la cual, además, solo podía ser llevada a cabo mediante la activación de múltiples relaciones de reciprocidad impulsadas por el organizador de la celebración.

El desmesurado crecimiento de sus fronteras, las guerras y conspiraciones internas, su debilidad tecnológica y militar, y la falta de una integración nacional en el sentido moderno del término, convirtieron al Estado Inca en una presa fácil de la expansión mercantil europea y de su necesidad de incorporar nuevos territorios. Con la llegada de los españoles —o, como algunos han denominado, con la invasión española⁸— se inicia el ‘trauma de la conquista’, que generó un proceso de irreversible desestructuración de la antigua civilización andina.⁹ Este proceso implicó el lento genocidio de la población indígena mediante el trabajo forzado (*mita*), el abandono relativo del sistema de control vertical de los pisos ecológicos, el quiebre de su identidad étnica a través de las reducciones de indios, la aparición de las haciendas y de las ciudades españolas y el derrumbe demográfico visible en una indetenible mortalidad originada por los virus traídos de Occidente

6. Alberti, Giorgio y Enrique Mayer, “Reciprocidad andina: ayer y hoy”, en *Reciprocidad e intercambio en los andes peruanos*, Lima: IEP, 1974, pp. 13-36. La idea romántica de una temprana generación de autores acerca de la idea del imperio incaico como un paraíso socialista con un enorme Estado benefactor, ha sido descartada por investigaciones más recientes de acuerdo con las cuales la sociedad inca estuvo caracterizada por la explotación de sus súbditos y la existencia de claras jerarquías sociales que permitían que un pequeño grupo extrajera tributos, fuerza de trabajo y servicios de la gran mayoría de la población. Klarén, Peter, *Peru. Society and Nationhood in the Andes*, New York: Oxford University Press, 2000, p. 29.

7. Alberti, Giorgio y Enrique Mayer, *op. cit.*, p. 17.

8. Macera, Pablo, *op. cit.*, pp. 23-29.

9. Wachtel, Nathan, “La desestructuración andina”, en *Los vencidos. Los indios del Perú frente a la conquista española, 1530-1570*, Madrid: Alianza Universidad, 1976.

y en las guerras de conquista.¹⁰ Como bien han señalado diversos autores, todo ello acarreó la desarticulación de las estructuras de funcionamiento de la sociedad andina y la quiebra de su organización estatal.¹¹

El devastador efecto que tuvo el sistema de explotación colonial en las tierras conquistadas proporcionó los ingredientes necesarios para que la imaginación colectiva de la población indígena oprimida tuviera una respuesta mesiánica y milenaria frente a su derrota. De esta manera se creó una ‘utopía andina’, es decir, la idea de una sociedad homogénea y sin desigualdades a la que los vencidos ubicaron en la etapa histórica anterior a la llegada de los españoles.¹²

¿Cuánto de este espíritu de cooperación grupal y de trabajo social prehispanico sobrevivió en los siglos posteriores? Como veremos a continuación, nuevas fuerzas históricas se encargaron de readaptar, redefinir y transformar este rasgo que había sido uno de los más característicos de la sociedad andina. Debe indicarse, no obstante, que esta tendencia a la cooperación no surgió como el simple resultado de la existencia de ciertas tradiciones sino, más bien, fue el producto de “las necesidades que surgen de la producción y formas de trabajo que permiten la subsistencia de los grupos familiares”.¹³

2. *La Iglesia católica durante la Colonia: la caridad y la filantropía cristianas*

Con el establecimiento del virreinato del Perú en el siglo XVI, los españoles diseñaron un sistema de explotación servil, una organización social estamental y una estructura político-administrativa de carácter patrimonial que encuadró el funcionamiento del virreinato y que terminó por fragmentar

10. Antes de la llegada de los españoles, según Cook, la población indígena oscilaba entre los 4 y 15 millones de habitantes y, hacia 1570, había caído a 1,3 millones y a 700.000 en 1620. Citado en Klarén, Peter, *op. cit.*, p. 49.

11. Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima: IEP, 1978, pp. 23-70; Rostworowski, María, *op. cit.*, pp. 283-291; López, Sinesio, “De imperio a nacionalidades oprimidas”, en Lumbreras, Luis et al., *Nueva historia general del Perú*, Lima: Mosca Azul Editores, 1980, pp. 231-263.

12. Flores Galindo, Alberto, *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1987, pp. 15-83 y 361-368.

13. Golte, Jürgen, *Cultura, racionalidad y migración urbana*, Lima: IEP, 2001, pp. 78-79.

los intereses sociales existentes y por bloquear la formación de una identidad común.¹⁴ Durante los tres siglos de dominio colonial hispano, al lado de la empresa económica que obsesionó a los invasores, la Iglesia católica tuvo como misión fundamental cristianizar y evangelizar a la población indígena. El sincretismo cultural que se produjo como resultado de la imposición de las creencias cristianas en una población indígena cuyos sacerdotes fueron proscritos y perseguidos, convertidos en hechiceros y adivinos, originó un nuevo patrón de religiosidad en el que subsistieron elementos animistas andinos que se fusionaron al nuevo discurso civilizador del catolicismo.

Sin embargo, la Iglesia católica también jugó un papel importante en el ordenamiento de la nueva sociedad colonial y, en particular, en la conformación de las primeras organizaciones caritativas, religiosas y sin fines de lucro. De hecho, su presencia favorecerá, a través del ideal cristiano de ayuda al prójimo y de la caridad, una cierta disposición entre los miembros de los sectores más acomodados no solo a financiar actividades asistenciales, sino también a participar en la creación de organizaciones filantrópicas en beneficio de los pobres.¹⁵ Asimismo, ya sea en su función estrictamente religiosa guiada por ideales asistenciales y caritativos o en su función temporal de soporte institucional del Estado colonial, la Iglesia se encargará de promover el esfuerzo filantrópico a través de la creación y/o dirección de hospitales, asilos, obras asistenciales y escuelas. Evidentemente, en esta amplia gama de actividades en favor de la sociedad, la Iglesia va a contar, con no poca frecuencia, con el aporte privado de personas de posición acomodada y, ocasionalmente, con el apoyo estatal.

¿Cuál era la postura clerical acerca de conceptos claves como el trabajo, la riqueza y la caridad? Para la Iglesia, el trabajo era una obligación extensiva a toda la sociedad nacida como consecuencia del pecado original. La riqueza terrenal era considerada un ‘bien inocente’ siempre que se ‘procure con moderación’. En realidad, lo que interesaba al pensamiento eclesiástico era cómo esta riqueza había sido obtenida y de qué manera era empleada. En este sentido, la riqueza era fuente de pecado, si es que prove-

14. Cotler, Julio, *op. cit.*, p. 46.

15. Béjar, Héctor, “Non-Governmental Organizations and Philanthropy: The Peruvian Case”; y Landim, Leila y Andrés Thompson, “Non Governmental Organisations and Philanthropy in Latin America: An Overview”, en *Voluntas* volume 8, number 4, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 371-385 y 339-340 respectivamente.

16. Macera, Pablo, “Iglesia y economía en el Perú durante el siglo XVIII”, en *Trabajos de historia, tomo 2*, Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1997, p. 176.

nía de fuente ilícita o si era movida por un afán codicioso. En todo caso, se reprobaba la acumulación de riqueza si es que su portador no practicaba la caridad, una de las tres virtudes teologales esenciales para cumplir con el mandamiento de ayudar al prójimo y socorrerlo en sus infortunios y sufrimientos. Si bien es cierto que “la Iglesia reivindicaba para el pobre la veneración de Cristo”,¹⁶ durante el siglo XVIII algunos de sus miembros subrayaron la importancia de no otorgar una caridad excesiva que fomentara el ocio, pues, en última instancia, el trabajo era un deber sagrado.¹⁷

Ahora bien, ¿cuáles y de qué tipo fueron las primeras organizaciones que se crearon para atender las necesidades religiosas y materiales de los sectores más desvalidos de la sociedad colonial? Dar respuesta a esta cuestión supone hacer un rápido repaso a la formación de las sociedades de ayuda mutua y culto (cofradías), al desarrollo de la educación, y al surgimiento de los primeros centros de salud y amparo.

2.1 Sociedades de ayuda mutua y culto

Durante la Colonia, aparecieron decenas de cofradías (o hermandades) en todos los estratos sociales, cada una bajo la protección de un santo patrón, que estuvieron vinculadas a gremios como los de zapateros, botoneros, sastres y carpinteros. Se trató de una institución colonial, que incluso fue mantenida en la época republicana, cuya principal función era el ejercicio de obras de piedad, la administración de bienes y la percepción de rentas.¹⁸ En su seno los miembros aprendían la doctrina cristiana, recibían los sacramentos y cumplían con ciertas devociones. Lo que tenían en común estas organizaciones era su carácter contractual, pues sus miembros se comprometían a cumplir ciertas actividades religiosas conjuntas como, por ejemplo, celebrar las fiestas de sus santos patronos, e incluso contaban con su propio altar o capilla y un capellán dentro de la parroquia. Lo que las diferenciaba, sin embargo, era que, en el caso de las hermandades, la asociación se formaba en torno de la veneración de un santo o la virgen, mientras que en las cofradías se reunían personas con afinidad étnica, laboral o de estatus social.¹⁹ En breve se convirtieron en espacios naturales

17. *Ibid.*, pp. 146-193.

18. Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú, 1822-1933*, Lima: Editorial Universitaria, 7ª ed. corregida y aumentada, 1983, Tomo II, pp. 237-239.

19. Klaiber, Jeffrey, *La iglesia en el Perú*, Lima: Fondo Editorial PUCP, 1988, pp. 273-274.

donde se compartía un espíritu de ayuda mutua, y se establecía un sentido de identidad y pertenencia.

Es necesario indicar que el culto colectivo no era el único ni necesariamente el principal motivo para la asociación de sus miembros. Por el contrario, el alcance de la acción social de estas organizaciones era mucho más extenso. Para comenzar, era una obligación realizar actividades de ayuda mutua de acuerdo con la necesidad de los miembros, así como también practicar actos de beneficencia para terceros. Estas obligaciones, generalmente expresadas en los estatutos, se traducían en el cuidado de miembros enfermos o en entierros en la capilla de la asociación.²⁰

Como es de suponer, las asociaciones religiosas populares contaban con un patrimonio destinado al culto y a la beneficencia tanto interna como externa. Con el fin de administrar este patrimonio las cofradías y hermandades nombraban mayordomos y tesoreros. La administración de bienes y recursos tenía varios efectos y alcances económicos. En primer lugar, era fuente de demanda de trabajo para carpinteros, pintores, arquitectos y orfebres que trabajaban en la construcción y ornato de las iglesias. En segunda instancia, mantenían un sistema de crédito abierto a todos sus miembros, mientras que, simultáneamente, participaban en la vida económica colonial a través de los préstamos censales.²¹ Finalmente, una importante consecuencia económica de sus actividades era la realización de las fiestas patronales en las cuales se solía efectuar gastos considerables, cuyo objetivo implícito era la 'nivelación' temporal de ciertas desigualdades mientras que, a la vez, se fortalecían los lazos de cooperación social entre sus miembros.²²

Se debe prestar mayor atención a este último aspecto, especialmente en el caso de las cofradías o hermandades que funcionaron en el mundo rural, puesto que en este último caso las sociedades de culto y beneficencia tenían un alcance más amplio. En efecto, en las comunidades rurales andinas catequizadas durante la Colonia, todo el pueblo era devoto de un santo patrono en particular y de esa manera todos los miembros de la comunidad pertenecían a la asociación religiosa. Este fenómeno ha hecho suponer que las cofradías y hermandades en las comunidades andinas no eran otra

20. *Ibid.*, pp. 273-279.

21. Una amplia y documentada reconstrucción de las diversas formas de crédito empleadas por las instituciones eclesiásticas durante la Colonia, puede encontrarse en Quiroz, Alfonso W., *Deudas olvidadas*, Lima: PUCP, 1993, pp. 32-33 y 50-54.

22. Para más detalle consultar Klaiber, Jeffrey, *op. cit.*, p. 274-276, y Pease, Franklin, *Perú hombre e historia: entre el siglo XVI y el XVII*, Lima: Edubanco, 1992, pp. 331-347.

cosa que la sustitución y/o continuación del ayllu.²³ En ese sentido, al interior de la cofradía rural andina se reproducían las relaciones de asistencia mutua y trabajo recíproco heredadas del pasado prehispánico al mismo tiempo que se recreaban las relaciones de parentesco entre los miembros. De hecho, el patrimonio de la cofradía rural andina estaba constituido por las tierras comunales reservadas para el culto, lo cual evoca las tierras comunales que el ayllu trabajaba colectivamente; asimismo, la celebración de fiestas se realizaba activando los mismos mecanismos de reciprocidad practicados antes de la llegada de los españoles.²⁴

Finalmente, las cofradías y hermandades perdieron gran parte de su peso económico y social durante el siglo XIX debido no solo a los procesos migratorios que desarticularon las relaciones de asociación y cooperación entre sus miembros, sino también a un mayor control civil ejercido sobre sus bienes.²⁵

2.2 La educación durante el régimen colonial

La situación de la educación durante el régimen colonial estuvo caracterizada por tres elementos: un acceso desigual que favorecía a las clases más acomodadas, una escasez crónica tanto cuantitativa como cualitativa de docentes y una enorme dificultad para poder recaudar los fondos necesarios para poner en marcha las escuelas.²⁶ En un contexto como el descrito, aun cuando en algunos casos también se canalizaron recursos fiscales, la escasa actividad educativa que existió solo pudo ser promovida, en su inmensa mayoría, gracias a los recursos humanos proporcionados por la Iglesia y al aporte privado filantrópico. No obstante, es interesante destacar que, durante el transcurso de los últimos sesenta años del virreinato, a partir de las reformas borbónicas y del influjo de la Ilustración, se experimentó un renacimiento en el interés por establecer un sistema educativo útil para la satisfacción de distintos objetivos sociales. Durante este último período, se llegó incluso a hablar de la necesidad de expandir la educación a toda la sociedad “convirtiendo cada parroquia en una escuela”.²⁷

23. Tesis sugerida por Fernando Fuenzalida, citado en Pease, Franklin, *op. cit.*

24. Klaiber, Jeffrey, *op. cit.*, pp. 275-276.

25. *Ibid.*, pp. 276-279.

26. Macera, Pablo, “Noticias sobre la enseñanza elemental en el Perú durante el siglo XVIII”, en *Trabajos de historia 2*, Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1997, pp. 218-222.

27. Macera, Pablo, *op. cit.*, p. 223.

En el caso de la educación de los indígenas, hay ejemplos de escuelas —o proyectos para construirlas— en diversos lugares del país especialmente en la región cusqueña, la sierra central y la ceja de selva norteña. En esta última región, subsistieron durante mucho tiempo tres escuelas, una de las cuales estuvo financiada por los aportes de parientes de Toribio Rodríguez de Mendoza. A inicios del siglo XIX se tiene también noticias del funcionamiento de cuatro escuelas en la sierra central, la mayoría de las cuales fueron financiadas con los aportes de los padres de familia y en un caso operó gracias al generoso aporte de un sacerdote. Sin embargo, estas escuelas sufrieron los problemas ya mencionados: pensiones muy altas que excluían a muchos jóvenes, y escasez de maestros en la cantidad y la calidad necesarias.²⁸

De otro lado, vale la pena destacar la existencia, durante más de un siglo, de los colegios de caciques administrados por los jesuitas y mantenidos con fondos de la Caja de Censos. Estos colegios formaron parte de una estrategia que consistía en mantener una suerte de vigilancia sobre los descendientes de la nobleza nativa (las familias de los curacas) para favorecer el control colonial sobre la población indígena. El primero de estos colegios, el Colegio de San Borja, comenzó a funcionar en Lima en 1614; en 1618, a poca distancia del primero, se funda el Colegio del Príncipe; y, finalmente, en 1621, se inauguró el Colegio de Caciques del Cusco. Estos colegios entran en decadencia a partir de 1767, pues la administración que reemplaza a los jesuitas expulsados no logra obtener buenos resultados y sufre de una permanente escasez de recursos, hasta que son clausurados definitivamente como consecuencia de la sublevación de Túpac Amaru II.²⁹

En lo que concierne a la educación en las ciudades coloniales su situación y viabilidad seguía dependiendo, como todo el sector, del aporte filantrópico privado. Como lo recuerda Macera, “la escuela surgió, así, durante la colonia al pie de las mandas testamentarias, junto con la limosna y el rezo de difuntos, para alivio del pecado, como una restitución póstuma. Corregidores, obispos, mineros y curas, devolvieron, en vida o después de muertos, las rentas que habían atesorado en sus cargos”.³⁰ En Lima, las clases acomodadas pudieron contar con el Real Convictorio de San Carlos, el cual actuaba lucrativamente con el visto bueno de la corona española. En cambio, las clases medias enviaron a sus hijos a Colegios Mayores finan-

28. *Ibíd.*, pp. 222-239.

29. *Ibíd.*, pp. 239-250.

30. *Ibíd.*, p. 251.

ciados tanto por fondos reales como privados. El más representativo de estos colegios fue, sin duda, la Real Escuela de Desamparados, manejada por los jesuitas hasta 1767, año en el que comienza su decadencia como resultado de la expulsión de la orden. Los sectores populares artesanales, en contraste, no tenían acceso a una educación formal. De hecho, desde el siglo XVI, el oficio era transmitido mediante un contrato entre el aprendiz y el maestro. Es interesante mencionar que, en 1799, un grupo de prósperos comerciantes limeños, preocupados por la falta de mano de obra capacitada, fundó una Sociedad de Beneficencia Pública con el fin de crear una empresa textil de gran escala. Para realizar tal objetivo, planearon la constitución de escuelas artesanales con dinero proveniente de aportes privados, de una donación del virrey Guevara y del Real Hospicio. Algunas de estas escuelas llegaron a funcionar, aunque durante un breve tiempo, puesto que, en última instancia, las autoridades coloniales desautorizaron la constitución de la Sociedad.³¹

2.3 Centros de salud y amparo

Al igual que en el caso anterior, la provisión de servicios de salud y la atención de mendigos o enfermos incurables no pudo ser proporcionada satisfactoriamente por el Estado virreinal, el cual solo se limitó a apoyar las iniciativas privadas, tanto de laicos como de religiosos, mediante el aporte de recursos y la aprobación de las obras. No obstante, esto no significa que durante esta época no haya existido una gran preocupación por eliminar la mendicidad y por atender a enfermos comunes o terminales. De hecho, desde mediados del siglo XVII, esta preocupación va en aumento.³²

Ahora bien, como en el caso de la educación, los centros de salud durante la Colonia eran establecidos para atender exclusivamente a los miembros de algún estamento social en particular. En este sentido, no se tiene noticias de algún hospital que haya sido fundado con el objetivo expreso de proveer atención de salud a toda la sociedad en general. Las únicas excepciones a esta afirmación las constituyen establecimientos como el Refugio de Incurables.

De esta manera, los primeros refugios y hospitales se remontan al temprano siglo XVI. En 1549, en efecto, el Arzobispo Jerónimo de Loayza

31. *Ibíd.*, pp. 258-267.

32. Altamirano, Juan, *De refugio a instituto, 300 años de recorrido*, Lima: 1996, p. 32.

funda el Hospital de Santa Ana para atender a indios de ambos sexos. Posteriormente, este hospital tomaría el nombre de su fundador y se dedicaría exclusivamente a mujeres. En 1556, se funda el Hospital de San Andrés para hombres españoles y criollos, cuya sección de insanos formaría varios siglos más tarde el Hospital Víctor Larco Herrera. También de esta época es el Hospital de La Caridad para mujeres fundado en 1562 y el Hospital del Espíritu Santo para marinos constituido en 1575.³³ Durante el siglo XVII comienzan a funcionar, asimismo, dos centros de salud que vale la pena mencionar: el Hospital de San Bartolomé, fundado en 1649, para la atención de enfermos negros y mulatos; y el Refugio de Incurables para enfermos terminales, fundado en 1669.

La historia de esta última institución merece una breve reseña, pues provee una perspectiva ejemplar acerca de cómo se constituía una organización sin fines de lucro en esta época. El Refugio de Incurables nace por medio de la iniciativa filantrópica de inspiración cristiana de Fray José de Figueroa, con el objeto de atender a los pobres incurables, los cuales estaban conformados por negros esclavos, indígenas y, en menor cantidad, por mulatos y mestizos. En 1674, el Presbítero Antonio de Ávila, quien había comprado unos inmuebles en la calle de las Maravillas, al conocer la iniciativa de Fray José de Figueroa decide donarle unas casas para establecer ahí el Refugio. La gran mayoría de los fondos necesarios para su funcionamiento pleno fue proporcionada por Domingo Cueto, hombre de posición acomodada y filántropo, quien además convenció a Fray José de Figueroa y al Presbítero Antonio de Ávila para establecer la hermandad mixta de religiosos y seculares a cargo del Refugio y denominada Santa Hermandad del Hospital y Convalecencia del Refugio de Incurables de Santo Toribio de Mogrovejo. A partir de 1698, la hermandad encomendó la dirección del Refugio al sacerdote betlemita Rodrigo de la Cruz, con la aprobación del Virrey Conde de la Monclova. Dos años más tarde, el Refugio, bajo el nuevo nombre de Hospicio de Incurables, pasaría a formar parte del Patronato Real con un aporte estatal de mil pesos anuales. No obstante, este dinero no fue suficiente para el funcionamiento del hospicio durante la difícil situación económica del siglo XVIII, especialmente a partir de las reformas borbónicas, lo cual obligó a los betlemitas a recurrir frecuentemente a la ayuda privada.³⁴

33. Milla Batres, Carlos, "Hospitales de Lima y Callao", en *Diccionario Histórico y Biográfico del Perú, Tomo V*, Lima: Editorial Milla Batres, 1986, pp. 1-4.

34. Altamirano, Juan, *op. cit.*, p. 14.

3. La temprana República y la debilidad institucional (1824-1895)

Las guerras de la Independencia en la segunda década del siglo XIX dieron lugar al nacimiento formal de la República del Perú. Frente al conservadurismo y ambivalencia de la aristocracia limeña y a la desorganización de los mestizos y de la población indígena, el Estado peruano fue capturado por los ‘señores de la guerra’, esto es, por aquellos caudillos militares que habían luchado por romper con los lazos coloniales y que vanamente intentaron llenar el vacío de poder que se había creado. La quiebra del pacto colonial permitió el ascenso social de las capas medias y, en particular, de los caudillos militares, cuya captura de los débiles aparatos estatales institucionalizó en la política peruana la práctica del clientelismo, es decir, la utilización de los recursos fiscales para favorecer a determinados individuos y grupos de interés. El resultado de esta práctica fue una suerte de ‘feudalización política’, que obstaculizó la conformación de identidades colectivas más amplias y el surgimiento de un sentimiento de ciudadanía moderno. La discusión ideológica entre los conservadores —quienes tenían una clara vocación centralista, autoritaria y clerical— y los liberales —cuyo propósito era recomponer la estructura social sobre bases más universales y de igualdad de los ciudadanos ante la ley— mostró los profundos desacuerdos existentes entre la élite nacional.

En efecto, la exclusión del sistema político de la mayoría de la población debido a la existencia del voto censitario, la enorme concentración de la propiedad, la desigualdad en la distribución de la riqueza, el mantenimiento de la esclavitud negra, la sobrevivencia del tributo indígena y la vigencia de un profundo racismo, muestran el carácter colonial que arrastraron el nuevo Estado y la sociedad peruanos durante el siglo XIX. De esta manera, las bases sociales sobre las que se edificó la joven república impidieron el nacimiento de una nación con una sociedad civil fuerte, capaz de cerrar los abismos existentes entre los diferentes grupos sociales que la conformaban. Así, desde esa época y hasta bien avanzado el siglo XX, tuvimos lo que Flores Galindo denominó “una República sin ciudadanos”.³⁵

Luego de la corta vigencia de un nacionalismo proteccionista y conservador en la temprana república (1820-1840), que creció como resultado de la precaria alianza entre las élites limeñas y del norte del país —capaces

35. Flores Galindo, Alberto, *Tiempo de plagas*, Lima: El Caballo Rojo ediciones, 1988, p. 24. Del mismo autor, también puede consultarse: *La tradición autoritaria. Violencia y democracia en el Perú*, Lima: APRODEH y Sur, 1999, pp. 26-27.

de movilizar sobre todo el apoyo de los artesanos opuestos a la competencia extranjera— y de los caudillos militares, sobrevino la hegemonía de una orientación liberal de la política comercial y de la organización estatal.³⁶ Esta nueva hegemonía liberal (1840-1860) se basó políticamente en la consolidación de los grupos librecambistas emergentes, cuyo fortalecimiento se había producido por la reinserción de la economía peruana en la división internacional del trabajo a través de la explotación y comercialización del guano, un abono natural altamente demandado para satisfacer las necesidades de una agricultura europea en expansión.³⁷

No obstante que los abundantes recursos fiscales generados por el guano promovieron la diversificación económica hacia la agricultura de exportación de caña de azúcar y algodón, así como también la prodigalidad fiscal que permitió la abolición de la esclavitud y de las contribuciones personales de la población indígena, no se consiguió una mayor integración social y política ni, menos aún, una modernización de las relaciones precapitalistas que todavía funcionaban como los principales ejes ordenadores del país. Muy por el contrario, la debilidad de los aparatos institucionales del Estado, la corrupción generalizada y el abultado endeudamiento externo, prepararon el terreno para el colapso moral y la bancarrota fiscal del país. En este sentido, la derrota peruana en la Guerra con Chile (1873-1884) fue el epílogo que demostró no solo la improvisación económica y política de las élites en el poder, sino también la fragilidad de la construcción del joven Estado basado en la dependencia económica con Inglaterra³⁸.

Teniendo como telón de fondo estas grandes coordenadas históricas, ¿cuál fue la evolución de las instituciones de autoayuda, caritativas y filantrópicas durante estas primeras décadas de la historia republicana del país? Como veremos a continuación, las organizaciones de este tipo no solo crecieron en número, sino que también ampliaron sus funciones como resultado de la convergencia de tres procesos. En primer lugar, esta época presencia la fundación de las Sociedades de Beneficencia, es decir, de aque-

36. Gootenberg, Paul, *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano, 1820-1860*, Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1997, pp. 251-282.

37. Bonilla, Heraclio, *Guano y burguesía en el Perú*, Lima: IEP, 1974, pp. 117-160.

38. Manrique, Nelson, *Historia de la República*, Lima: Fondo Editorial de COFIDE, 1995, pp. 143-175. También puede consultarse, Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *Historia del Perú contemporáneo*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999, pp. 80-84.

llas instituciones mediante las cuales el Estado y, sobre todo, los sectores acomodados materializarán sus iniciativas filantrópicas y asumirán la gestión de numerosas obras asistenciales. En segundo término, desde mediados del siglo XIX, la actividad institucional de la Iglesia católica se expande notablemente en respuesta al desafío impuesto por la escasez inicial de personal religioso, al mayor dinamismo de la convocatoria de las colonias extranjeras, y a la confrontación con aquellos sectores que reivindicaban la existencia de un Estado separado de la Iglesia. Finalmente, la aparición de las sociedades de ayuda y auxilio mutuo, entre los sectores obreros y artesanales, contribuirá a la multiplicación de organizaciones sin fines de lucro en el país.

3.1 Las Sociedades de Beneficencia Pública y la ‘humanidad doliente’

Durante este período de inestabilidad política y debilidad institucional, se produjo la creación de la primera Sociedad de Beneficencia Pública, en 1826, con el objetivo de restablecer el funcionamiento de muchos hospitales y obras de caridad, cuya administración se había complicado gravemente como consecuencia directa del colapso general causado por las guerras de Independencia, colapso que no solo perjudicó especialmente la labor de los padres betlemitas, judadedianos y camilos, sino que además produjo una escasez crítica de personal religioso.³⁹

Más allá de esta urgencia puntual, la Sociedad de Beneficencia nace inspirada en la experiencia de las múltiples sociedades filantrópicas y humanitarias que proliferaron en Europa durante los siglos XVIII y XIX y que alentaban la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público. En efecto, cada ciudad poseía una sociedad de beneficencia en la que distinguidos miembros de la alta sociedad velaban por el buen funcionamiento de hospitales, hospicios, asilos, cementerios y manicomios.⁴⁰ En 1834, la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima es fundada por el Mariscal Orbegoso con el propósito específico de dirigir los hospitales de Lima. Sin embargo, esta institución será reformada en 1848, bajo el régimen de Castilla, pues si bien se contaba con los recursos necesarios, sufría de una escasez crónica, tanto cualitativa como cuantitativa, de personal y recursos para atender y dirigir los hospitales y centros de asistencia en general.

39. Klaiber, Jeffrey, *op. cit.*, pp. 158-159.

40. *Ibíd.*, p. 159.

En la Memoria anual de 1880, en plena guerra con Chile, es interesante leer el papel que, basado en el ‘consuelo dulcísimo de la caridad cristiana’, se atribuía la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima en el ‘alivio de las desgracias públicas’. Ahí se señalaba que, pese a los problemas materiales que enfrentaba, seguiría realizando su obra en “el expósito y el huérfano, el ciego y el mendigo inválido, el enfermo común, la parturienta vergonzante, el incurable y el insano, la mujer pobre, la decrepitud de la ancianidad, la ignorancia de la niñez destituida de recursos y otras muchas de aquellas desdichas que forman parte del obligado cortejo de la miseria humana”.⁴¹ Algunas décadas más tarde, el gobierno del general Remigio Morales Bermúdez otorgó a la institución una nueva organización y promulgó la primera Ley de Sociedades de Beneficencia de la República el 2 de octubre de 1893, donde se precisaba que sus objetivos debían ser únicamente el apoyo y la protección a los desvalidos del país.⁴²

3.2 El desarrollo de la actividad filantrópica eclesiástica y el surgimiento del mutualismo

Ahora bien, el problema de la escasez de personal religioso no había surgido exclusivamente como consecuencia del trastorno provocado por la Independencia, sino también como resultado de la confrontación de funciones entre el Estado republicano y la Iglesia durante el primer siglo de vida independiente. Dicho conflicto fue motivado por el deseo de los grupos peruanos liberales de establecer un Estado que pudiera separar claramente el poder civil del poder de la Iglesia.

Tres fueron los campos en los que se escenificó esta lucha. El primero tenía que ver con el nombramiento del clero secular, es decir, la cuestión del Patronato.⁴³ El segundo nacía de la necesidad por captar mayores recursos para las arcas fiscales, lo que culminó en una progresiva transferencia de la presión tributaria desde la Iglesia hacia el Estado. Como afirma Pilar García, “...las políticas eclesiásticas implementadas por los gobiernos

41. Portocarrero, Felipe, *Huérfanos, mendigos y locos: el caso de la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima (1880-1920)*, Lima: CIUP, 1994, texto mecanografiado, pp. 2-3. La historia de esta institución merecería un estudio más amplio y documentado, pues ella ilustra la relación entre el financiamiento proporcionado por el Estado y la gestión privada de esta institución que ejercía la clase alta peruana.

42. Portocarrero, Felipe; Cynthia Sanborn, Sergio Llusera y Viviana Quea, *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*, Lima: CIUP, 2000, p. 233.

43. Ver más adelante el acápite referido a la actividad eclesiástica y otras confesiones.

republicanos hasta mediados del siglo XIX, cuya culminación fue la abolición de diezmos, primicias y derechos parroquiales por ley de 14-XI-1856, estuvieron marcadas por lo inmediato, por la urgencia en obtener el capital necesario para cubrir el permanente déficit de recursos del erario público⁴⁴. Finalmente, el conflicto también involucró el problema de la resistencia de la Iglesia a la implementación de los registros civiles en reemplazo de los registros eclesiásticos. La pugna se daba en el contexto del debate entre liberales y conservadores en el siglo XIX y se complicaba porque la Iglesia era: "...conciente de su papel como institución cohesionadora del edificio social, bien como propagandista de la religión entendida como ideología de orden y sumisión, bien como pacificadora en las numerosas revueltas indígenas contra la tributación, la carestía de la vida, etc., bien como avanzada de la reducción "civilizadora" de los indígenas orientales, y, finalmente, como registradora de los actos cotidianos peruanos"⁴⁵; atribuciones todas estas a las que, naturalmente, no deseaba renunciar.

El problema de la escasez de personal comienza a ser resuelto cuando, a partir de 1858, con la llegada de la congregación de las Hijas de la Caridad, la dirección de la mayoría de hospitales y obras de asistencia social comienza a ser asumida por congregaciones religiosas provenientes en su gran mayoría del exterior y que, una vez instaladas en el país, emprenden una diversa gama de actividades filantrópicas.⁴⁶

Entre 1858 y 1895 llegan al Perú más de diez órdenes religiosas, las que, además de atender importantes hospitales como el Santo Toribio de Mogrovejo u obras sociales como la Escuela para Niños Huérfanos y Expósitos, dedicaron gran parte de su esfuerzo a la fundación de nuevos hospitales, obras asistenciales y escuelas. A estos años se remonta, por ejemplo, el Asilo del Buen Pastor creado en 1873 por la congregación del Buen Pastor que había arribado al país dos años antes. El caso de esta congregación es interesante porque revela aspectos valiosos sobre la forma como se

44. García, Pilar, *Iglesia y poder en el Perú contemporáneo, 1821-1919*, Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1994, pp. 77-78.

45. *Ibíd.*, p. 264.

46. El personal extranjero, en general, ya fuera de la vida religiosa estrictamente o del clero secular, vino por distintos motivos: algunos en respuesta a una invitación de parte del gobierno o la Beneficencia Pública para atender a ciertas obras de asistencia; otros, auspiciados por familias particulares, para educar a sus hijos y a sus hijas; y otros, impulsados por el espíritu misionero que afectó a miles de hombres y mujeres de la Europa del siglo XIX, para realizar tareas específicas tales como la evangelización de la selva, la formación del clero en los seminarios, o la administración de parroquias alejadas.

comportaba la Iglesia en el terreno de las iniciativas filantrópicas. En efecto, la orden fue invitada a venir por un comité de damas que pidió al gobierno que se hiciera cargo de la situación de las mujeres con problemas económicos. Más adelante, sin embargo, recibieron el patrocinio y la ayuda financiera del alcalde capitalino, César Canevaro, para abrir una escuela taller para niñas pobres, el cual comenzó a funcionar desde 1888. Así, se revela que durante el renacimiento de la actividad filantrópica eclesiástica fue fundamental el aporte y la participación tanto de personalidades públicas como de grupos privados de posición acomodada.⁴⁷

De aquellas órdenes religiosas que llegaron durante el período mencionado, merecen especial atención la de San José de Cluny y la de Santa Ana, puesto que ambas colaboraron estrechamente con las colonias extranjeras que recién estaban echando raíces en el país y cuyo aporte al desarrollo de la filantropía y el espíritu asociativo en el Perú merece indicarse brevemente. En 1860 se formó, por ejemplo, la primera Sociedad de Beneficencia de la comunidad francesa, la cual, en 1870, pide a la orden de San José de Cluny que venga al Perú para dirigir el Hospital Francés Maison de Santé fundado en 1867. La congregación de Santa Ana, por su parte, tuvo a su cargo la administración del Hospital Italiano desde 1895 y durante mucho tiempo dirigió el Colegio Antonio Raimondi.⁴⁸

Ahora bien, como ya se mencionó, lejos de conformarse con satisfacer las invitaciones puntuales para dirigir o crear ciertas instituciones, las congregaciones se destacaron por la fundación de nuevos hospitales, centros asistenciales y, principalmente, escuelas. La labor religiosa en la fundación de nuevos centros educativos recobra vigencia durante el primer gobierno del Mariscal Castilla. En ese entonces, liberales y conservadores religiosos debatían sobre cuál debía ser el carácter de la educación y si los colegios religiosos debían estar subordinados o no al sistema estatal. En este contexto, la Iglesia participó en el desarrollo de la educación no solo para cubrir la visible falta de centros educativos, sino también para tratar de contrarrestar el progreso de las ideas y costumbres liberales o laicas en general, así como también para atender la demanda de familias ricas.⁴⁹

Durante el siglo XIX subsistieron importantes colegios religiosos que se remontaban a la época colonial tales como el Real Convictorio de San Carlos y el Seminario de Santo Toribio, cuya mención solo es necesaria

47. García, Pilar, *op. cit.*, pp. 164-166.

48. *Ibid.*, pp. 164, 166-167.

49. *Ibid.*, pp. 189-194.

para destacar que, no obstante haber sido escuelas para el desarrollo de la vocación religiosa, hubo muchos alumnos laicos que se educaron en sus recintos, pese a que, en esta época, se hizo mucho eco del problema de mezclar alumnos laicos con religiosos. Ejemplar, en este sentido, es el caso del Colegio de San Carlos y San Marcelo, fundado en 1625 en Trujillo, respecto del cual, en 1853, los directores llegaron a la conclusión de que la indisciplina creada por los alumnos laicos exigía expulsarlos.⁵⁰

De las congregaciones que fundaron nuevos colegios entre 1850 y 1895, vale la pena destacar a las religiosas de los sagrados corazones, los jesuitas y los salesianos. Algunos de los centros educativos más importantes que se remontan a este período son la Escuela Normal de Varones, fundada por los jesuitas en 1878 (luego sería conocido como el Colegio de la Inmaculada), los colegios salesianos de Breña, fundados en 1888, y el Colegio Nuestra Señora de Belén, que vio la luz en 1849. La historia institucional de estos colegios revela la importancia de las donaciones filantrópicas privadas. Por ejemplo, la Escuela Normal de Varones fue originalmente concebida por un benefactor llamado Melchor García, mientras que, simultáneamente, un gran activista de la educación, Monseñor Teodoro del Valle, no solo gestionó el retorno de los jesuitas en 1871 durante el gobierno de Balta, sino que además dejó su herencia a los padres salesianos para que fundaran los colegios de Breña.⁵¹

Paralelamente al desarrollo ascendente de la actividad filantrópica eclesiástica, a partir de 1860 emerge un nuevo grupo de organizaciones sociales. Solo dos años después de la llegada de las Hijas de la Caridad, se funda la Fraternal de Artesanos de Auxilios Mutuos, la primera sociedad mutual de la historia peruana. Desde entonces, y frente a la ausencia de un sistema de seguridad social adecuado, otras asociaciones del mismo tipo se irán creando como producto de la necesidad de trabajadores de los ramos industriales y afines de protegerse y prestarse auxilio conjuntamente en caso de enfermedades, accidentes de trabajo o fatalidades imprevistas. Asimismo, estas sociedades, inspiradas en las ideas de los socialistas 'utópicos', también se dedicaban a cubrir los gastos de entierro de sus socios y, con frecuencia, solían operar como reguladoras del empleo en algún sector industrial específico.⁵²

50. *Ibíd.*, pp. 194-199.

51. *Ibíd.*, pp. 201-208.

52. Tejada, Luis, *La cuestión del pan*, Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1988, pp. 246-249.

La proliferación de las sociedades mutuales puede ser entendida como una señal del desarrollo alcanzado por la organización de los sectores populares de la sociedad civil peruana. En este sentido, las sociedades mutuales llegaron a tener un poder económico y político significativos. Sin embargo, las corrientes de pensamiento liberales y socialistas de la época las criticaban duramente no solo por el clientelismo de su accionar, sino también porque en su seno las clases populares peruanas manifestaron elementos culturales de corte muy conservador y 'reaccionario', a saber: nacionalismo revanchista, racismo y religiosidad arcaica.⁵³

El mutualismo, una suerte de seguro social comunitario, atrajo una nueva ola de interés como resultado de la crisis económica que sobrevino después de la Guerra con Chile. Así, por ejemplo, en 1888 se forma la Confederación de Artesanos del Perú que nucleaba a su alrededor, además de artesanos, pequeños comerciantes y un reducido número de obreros. Bajo la inspiración del mutualismo, que en 1895 logra ubicar un representante en el Parlamento peruano, se registran las primeras manifestaciones políticas con presencia de masas populares y la lucha por la implantación de un marco legal que regulara el trabajo infantil y femenino. Esta presencia en la escena política oficial significó, sin embargo, que el espíritu socialista que albergaban las sociedades de auxilio mutuo fuera menguando y que, por consiguiente, se convirtieran en objeto de una crítica sistemática por parte de los anarquistas. Hacia la segunda mitad del siglo XX, la presencia mutualista se había reducido considerablemente y las sociedades de obreros y artesanos de auxilio mutuo naufragaban en un mar de deudas impagas. No obstante, ello no fue obstáculo para que las ideas progresistas afloraran entre los miembros de una mutual que, fundada con el nombre de Sociedad de Obreros Panaderos Estrella del Perú en 1887, se convertiría, en los primeros años del siglo XX, en la cuna del movimiento sindical obrero en el Perú.

4. El Estado oligárquico (1895-1930)

A partir de 1895 el Perú experimentará un período de estabilidad política y crecimiento económico sin precedentes, que será recordado con el nombre de la llamada República Aristocrática (1895-1919). El principal polo de desarrollo se encontrará, principalmente, en las haciendas azucare-

53. *Ibíd.*, pp. 249-251.

ras de la costa norte y, en menor medida, en las haciendas vitivinícolas, algodonerías y arroceras. Mientras tanto, en Lima surgen las primeras grandes fábricas textiles como las principales exponentes de un proceso de temprana industrialización. En la sierra peruana destacarán el comercio lanero dirigido desde Arequipa por la casa comercial Grace y los asentamientos mineros como el de la compañía Cerro de Pasco. Completando este panorama, también se desarrollará una importante actividad petrolera en el extremo norte de la costa y durante un breve tiempo florecerá la explotación del caucho en la selva amazónica.⁵⁴

El crecimiento, caracterizado por fuertes ingresos por exportaciones y una expansión del gasto interno, produjo el ascenso de la clase media y la consolidación de grupos de obreros y artesanos en las regiones que lideraban la expansión económica, cuya participación política en el nuevo escenario social del país sería de una enorme gravitación. En efecto, durante este período, estos sectores emergentes serán los responsables de la conformación de los primeros movimientos de masas y organizaciones políticas cuyo accionar y reivindicaciones pondrán en cuestión el orden social vigente. Asimismo, como consecuencia de esta preocupación por los problemas nacionales, surge también un renovado interés por la situación de los indígenas que condujo tanto a la creación de un movimiento indigenista como a una respuesta asistencialista cristiana en los Andes. Finalmente, la actividad religiosa siguió desarrollándose no solamente en función de las mismas razones que habían justificado su crecimiento en las décadas pasadas, sino que esta vez se vio estimulada por la “competencia” proveniente de las primeras confesiones protestantes que llegaron al Perú en este período.

4.1 El nacimiento del movimiento sindical, los partidos políticos y el indigenismo

El anarquismo comienza a ganar influencia sobre los sectores obreros y a difundir sus ideas libertarias a través de varios periódicos que, como *Los Parias* (1904-1909), *El Oprimido* (1907-1909) y *La Protesta* (1911-1926), se publican en Lima.⁵⁵ A partir de 1905, la ideología anarquista o libertaria es adoptada crecientemente por algunos grupos de obreros y artesanos de

54. Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *op. cit.*, pp. 163-177, y Flores Galindo, Alberto, *op. cit.*, pp. 23-125.

55. Tejada, Luis, “La influencia anarquista en el APRA”, en *Socialismo y Participación* No. 29, Lima: CEDEP, 1989, pp. 97-110.

Lima. En particular los panaderos, a través de la Federación de Trabajadores Estrella del Perú, serán los que asuman el liderazgo de un nuevo ciclo de huelgas y protestas sociales en el país, al que se irán sumando algunos levantamientos campesinos, así como también los trabajadores de las fábricas textiles y de los ingenios azucareros.

La génesis de este movimiento se produce en 1905, año en el cual se celebra una reunión multitudinaria en el local de la Confederación de Artesanos Unión Universal —grupo de mutuales fundado en 1888—, con motivo de la conmemoración del Primero de Mayo convocada por la Sociedad de Obreros Panaderos Estrella del Perú. La reunión constituye un momento cumbre porque en ella se decide el cambio de rumbo que toma la Estrella del Perú desde el mutualismo hacia la que sería la nueva ideología del movimiento obrero: el anarcosindicalismo. Las razones de ese distanciamiento son expresadas por el dirigente sindicalista Manuel Caracciolo en los siguientes términos: “Los pocos gremios organizados hasta la fecha en Lima, mejor dicho en el Perú, no tienen otro objeto concreto que el de la protección mutua, o sea: auxiliar enfermos y sepultar muertos. Y ello se explica por el sencillísimo hecho de que vaciados sus programas y reglamentos en los místicos y carcomidos de las cofradías y hermandades, conservan, pues, todavía, toda la estructura seglar, toda la sangre fétida de la política, toda la estúpida rigidez del más recalcitrante conservadurismo”.⁵⁶

Es interesante destacar la simbólica presencia en la reunión de Manuel González Prada, pues fue él uno de los principales intelectuales que, desde las dos últimas décadas del siglo XIX, se dedicó a difundir parte del conjunto de ideas liberales, socialistas y anarquistas que llegaban de Europa a Latinoamérica. Ahora bien, luego de la reunión, la Estrella del Perú publicó un acta en la que orientaba sus objetivos hacia la búsqueda de un movimiento obrero solidario y reivindicacionista. Como era de esperar, en diciembre de 1905, los dirigentes anarcosindicalistas de la Estrella son expulsados de la Confederación de Artesanos y desde entonces nace un movimiento obrero sindical de resistencia.⁵⁷

El anarcosindicalismo, doctrina que dirigió al movimiento obrero en sus inicios, combinó la ideología anarquista, la cual postulaba que para acabar efectivamente con la explotación económica que oprimía a los trabajadores se debía destruir todo aparato estatal, con la premisa sindicalista según la cual la organización gremial era el instrumento de liberación au-

56. Tejada, Luis, *op. cit.*, 1988, p. 188.

57. *Ibid.*, pp. 190-191.

téntica del proletariado. Asimismo, se insistía en que los trabajadores debían conservar su autonomía y que, por lo tanto, no debían intervenir en la política partidaria.

Un aspecto muy importante del progreso del movimiento obrero entre 1905 y 1930 fue el del desarrollo de las manifestaciones culturales populares. Los dirigentes sindicales eran conscientes de la importancia de forjar una nueva cultura popular alternativa y autónoma con respecto a aquella cultura oficial monopolizada por la oligarquía. No en vano uno de los estatutos de la Estrella del Perú recogía el mandato de fomentar la cultura mediante el establecimiento de una biblioteca y la realización de conferencias, veladas de carácter científico y artístico, entre otras actividades. Asimismo, comprendieron la necesidad de tener una clase trabajadora educada para de esa manera fortalecer la autonomía de clase. Por esta última razón, los círculos culturales que se formaron fueron muy exclusivos.⁵⁸

Un momento central en la historia del movimiento obrero se produjo en 1919 a propósito de la huelga general que culminó con el triunfo popular que logró la aprobación oficial de la jornada laboral de ocho horas, siete años después que los estibadores del puerto del Callao habían obtenido similar beneficio. Desde entonces, el liderazgo anarcosindicalista del movimiento obrero pasó de manos de los artesanos (como los panaderos) a los obreros industriales (como los textiles). En el caso de los obreros textiles, una fuerza laboral relativamente homogénea y solidaria que fue creciendo significativamente durante las tres primeras décadas del siglo XX, debe reconocerse a un sector que, combinando tácticas pacíficas con acciones de fuerza, fortaleció también el poder de negociación frente a los propietarios y la presencia obrera en la política nacional.⁵⁹

Es en este contexto que, a mediados de los años veinte, emergen las bases de una acción y un pensamiento definidamente antioligárquicos y antiimperialistas. En efecto, Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui se convertirán en los portadores de un nuevo discurso ideológico que gravitaría significativamente sobre el comportamiento político de las capas populares y de los sectores medios en las décadas subsiguientes.⁶⁰ Influi-

58. Véase Flores Galindo, Alberto y Manuel Burga, "Apogeo y crisis de la República Aristocrática", en *Obras completas II*, Lima: Fundación Andina, 1994, p. 238.

59. Sanborn, Cynthia, "Los obreros textiles de Lima: redes sociales y organización laboral, 1900-1930", en Panfichi, Aldo y Felipe Portocarrero S. (eds.), *Mundos interiores. Lima: 1850-1950*, Lima: CIUP, 1995, pp. 187-215.

60. Cotler, Julio, *op. cit.*, pp. 185-226.

do por la revolución Rusa y la revolución Mexicana, Haya de la Torre funda en el exilio, en 1924, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), como un Frente Único de Trabajadores Manuales e Intelectuales. En poco tiempo, el Partido Aprista se convertiría no solo en una organización con preocupaciones y objetivos políticos, sino también en un espacio de organización cívica en el que sus militantes, a través de símbolos rituales y mitos, encontrarían un referente básico para su vida cotidiana. Convertido en una fraternidad casi religiosa, el APRA logró obtener una enorme lealtad, cohesión e integración de sus miembros en torno del objetivo común de la transformación social del país.

Por su parte, José Carlos Mariátegui, luego de su experiencia europea durante los primeros años de la década de 1920, regresa al Perú y funda en 1926 la revista *Amauta*, la cual se convertirá en el principal órgano difusor de las ideas socialistas en el Perú. Dos años más tarde, escribiría su célebre *7 Ensayos de la Realidad Peruana*, en el que diagnosticaba los principales males que aquejaban al país y formulaba el carácter radical y revolucionario de los cambios que debían ocurrir para superar el atraso y la miseria imperantes. No obstante su temprana muerte, promovió la creación de la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) y la formación del Partido Socialista, que más tarde se convertiría en el Partido Comunista del Perú.

Simultáneamente, durante este período surge una renovada preocupación por la situación de las poblaciones andinas que se plasmará en el movimiento indigenista. En efecto, las primeras décadas del siglo XX son testigos de un recrudescimiento en la explotación que sufrían los indígenas en manos de los hacendados de la sierra peruana y también, en menor medida, de la costa. La escasez de mano de obra se tradujo en el reclutamiento forzoso por parte de las haciendas, las cuales hacían trabajar a los indígenas en condiciones de opresión y abuso casi ilimitados. La respuesta a esta situación pronto se tradujo en sangrientas sublevaciones indígenas en el sur del país. En este contexto, en 1905, los indigenistas Pedro Zulen y Dora Mayer fundan la Asociación Pro-Indígena con el propósito de denunciar los abusos de los hacendados. El clero cusqueño, asimismo, hizo oír su voz de protesta en el Congreso de Acción Social de 1921, en el cual no solo se denunciaron los atropellos cometidos contra la población indígena, sino que, además, se propuso la creación de escuelas-talleres para indígenas, así como también la formación de ligas antialcohólicas, de agrupaciones católicas y sociedades de auxilio mutuo para los trabajadores. Como consecuencia del llamado de atención que produjo este Congreso, en 1922, por orden del presidente Leguía, se estableció el Patronato de la Raza Indígena, entidad que, dirigida por el

obispo Pedro Farfán, se dedicó a documentar las denuncias de maltratos y abusos producidos contra los indígenas. Esta organización estuvo lejos de contribuir con la solución efectiva de los problemas indígenas, pues no solo no existía voluntad política para hacerlo, sino que, además, la aspiración de la Iglesia, ateniéndose a su doctrina, se limitaba a que espontáneamente los hacendados se ocuparan de aliviar la situación de la población indígena.⁶¹

4.2 La actividad filantrópica protestante

Un hecho anecdótico pero importante se advierte al observar que durante el Congreso de Acción Social fueron censurados algunos movimientos considerados en ese entonces subversivos por la Iglesia, como el comunismo, el 'feminismo revolucionario' y el protestantismo. ¿De dónde provenía esta rivalidad entre ambas iglesias? Lo que sucede es que, desde 1898, los adventistas iniciaron una vigorosa labor proselitista, asistencial y educativa en los Andes peruanos, particularmente en el altiplano. En efecto, en 1916, ya contaban con 19 escuelas para indígenas alrededor del Lago Titicaca. Para 1926, los centros educativos ya sumaban 80 y prestaban servicios educativos a 3.892 alumnos. Asimismo, construyeron varias clínicas donde educaban sobre el cuidado de la salud y la higiene. Tal fue la envergadura de la actividad filantrópica de los adventistas en la sierra peruana que despertó la admiración de indigenistas como el antropólogo Luis E. Valcárcel o del mismo González Prada.⁶² Así, queda claro que el movimiento protestante se constituyó en un rival que la Iglesia católica no podía ignorar.

La actividad protestante en el Perú, en sus inicios, estuvo íntimamente ligada a la presencia de inmigrantes y empresarios ingleses y norteamericanos. La participación social de los protestantes se vuelve significativa a partir de fines del siglo XIX con la llegada de los metodistas y los adventistas.

61. Flores, Alberto, *op. cit.*, pp. 184-264, y Klaiber, Jeffrey, *op. cit.*, pp. 263-267. A fines de la década del veinte, la activista Angela Ramos cumplió una importante tarea en defensa de los prisioneros indígenas. Asimismo, es interesante mencionar que, en la última década del siglo XIX, un profesor de derecho de la Universidad de San Marcos, Ricardo Heredia, y sus estudiantes fundaron la Sociedad de Patronato en defensa de los presos. Décadas más tarde, en 1923, otra iniciativa filantrópica del mismo tipo dio lugar a la creación de la Asociación Humanitaria del Perú, Aguirre, Carlos, "Disputed Views of Incarceration in Lima, 1890-1930: The Prisoners' Agenda for Prison Reform", en Salvatore, Ricardo D., Carlos Aguirre y Gilbert M. Joseph (eds.), *Crime and Punishment in Latin America*, Duke: Duke University Press, 2001, pp. 342-368.

62. Klaiber, Jeffrey, *op. cit.*, p. 132.

Los segundos, como ya lo reseñamos, tuvieron una importante labor asistencial y proselitista en la sierra, mientras que los primeros se concentraron más en la capital, al punto que, por ejemplo, para 1900, los metodistas ya contaban con cuatro escuelas en Lima y Callao. Paralelamente, destaca la fundación, en 1895, del *East London Institute* en el Cusco por dos misioneros ingleses, así como también es digna de mención la labor del pastor presbiteriano John MacKay, quien fundó el Colegio Anglo-Peruano más tarde conocido como San Andrés, y en el cual ejercieron la docencia importantes intelectuales como Raúl Porras Barrenechea y Luis Alberto Sánchez.⁶³

4.3 La respuesta de la Iglesia católica

Como era de esperarse, la difusión del activismo protestante generó una actitud de rechazo entre la gran mayoría del clero y de la clase alta peruana. Ante este nuevo escenario, se experimenta un crecimiento en la actividad asistencial y educativa de la Iglesia católica con la llegada de nuevas congregaciones del exterior. De este período son, por ejemplo, las mercedarias misioneras quienes, invitadas por el obispo del Cusco en 1927, se hacen cargo de la Casa del Hogar San Pedro para huérfanos; y las Hijas de María Inmaculada que, invitadas por los jesuitas en 1929, fundan la primera obra para empleadas domésticas en el Hospital San Andrés, la cual comprendía un pensionado, una escuela nocturna y un colegio diurno. Asimismo, es interesante la labor de los franciscanos en todo el país, pero particularmente en la selva en tiempos del ‘boom’ del caucho. Por ejemplo, en la ciudad amazónica de Iquitos se hicieron cargo, en 1916, de la Escuela Primaria de Mujeres y del Hospital de Palúdicos.⁶⁴

Sin embargo, el campo de acción más destacado de la Iglesia durante este período fue el de la educación. En efecto, durante las tres primeras décadas del siglo XX, se hicieron muy populares las escuelas especializadas en idiomas y culturas de países tales como Francia, Reino Unido, Estados Unidos o Alemania, en un contexto de desarrollo científico, ideario positivista, crecimiento económico e incipiente globalización cultural gracias a la expansión de los medios de transporte y comunicaciones. Esta nueva educación modernista obligó a las congregaciones católicas a ampliar su oferta educativa ante el avance de las escuelas protestantes en las que generalmente se enseñaba la cultura y el idioma anglosajones. Como parte de este esfuerzo, el

63. *Ibíd.*, pp. 131-134.

64. *Ibíd.*, pp. 169-179.

Centro Católico de Lima creó el *English Commercial School* del Callao y lo puso bajo la dirección de los padres maristas en 1909. Cuatro años más tarde tomaría el nombre de *Saint Joseph College* y sería la base del Centro Labor, primer grupo del movimiento juvenil Acción Católica en el Callao. Otro ejemplo interesante es el de las Siervas del Inmaculado Corazón de María, quienes llegaron en 1922 y un año después fundaron el *Villa María Academy*, una escuela pensada como alternativa a los colegios protestantes, en la que se enseñaba inglés y cultura ‘moderna’ norteamericana.⁶⁵

Es interesante notar que, paralelamente a la fundación de colegios orientados a los hijos de la élite, también se crearon en esta época colegios católicos de tipo más tradicional y que, posteriormente, gozarían de alto prestigio. Tal es el caso del Colegio San Agustín fundado en 1903 por los padres agustinos. Otro aspecto que vale la pena recalcar es que, así como se fundaron importantes establecimientos educativos para las clases altas, también hubo una fructífera labor de edificación de escuelas para los sectores populares por parte de la Iglesia a lo largo de todo el país. Un caso ejemplar es el de los padres salesianos quienes, en respuesta al pedido del Patronato de la Raza Indígena, crearon dos escuelas-granjas para indígenas, una en 1924 en Yucay y otra en 1929 en Puno. En este panorama se presenta una suerte de subsidio cruzado de aquellas órdenes que, como las religiosas de los sagrados corazones, habían mantenido escuelas tanto para las clases populares como para la élite. Finalmente, si bien es cierto que la Iglesia católica se preocupó por apoyar la educación de todas las clases sociales, la existencia de un sistema de centros educativos católicos exclusivos para alumnos de distintos grupos sociales, ha sido criticada por su carácter elitista en la medida en que contribuye a perpetuar el problema de segregación y falta de integración en la sociedad peruana.⁶⁶

5. El Estado oligárquico (1930-1968)

El fin violento del largo oncenio de Leguía (1919-1930) y la aguda recesión económica que sufre el Perú entre 1930 y 1933 inauguran una nueva etapa en la vida política del país, caracterizada por la inestabilidad institucional. Con el fin de garantizar el mantenimiento del orden tradicional en un contexto de agitación social y reivindicaciones promovido por los secto-

65. *Ibid.*, pp. 217-220.

66. *Ibid.*, pp. 227-231.

res sociales medios y bajos que encontraron en el APRA su mejor canal de expresión política, entre 1930 y 1956 –con la excepción del período del presidente Bustamante y Rivero (1945-1948)-, la oligarquía peruana delega el control del Estado a las Fuerzas Armadas. Mientras tanto, la oligarquía expande las bases materiales de su poder económico empresarial mediante la incursión en el sector financiero, la industria manufacturera y la construcción. De manera que en este período se consolidan tres actores: las Fuerzas Armadas que asumen gradualmente el control del Estado; la oligarquía que mantiene el poder económico y político; y el APRA que representa a los sectores medios movilizados y hasta entonces marginados del poder, y aparecen como una amenaza sobre los grupos de poder tradicional.⁶⁷

Inevitablemente, sin embargo, poco a poco la presión popular tanto en el campo como en la ciudad obliga a realizar concesiones y a recomponer la estructura de poder en el Perú. Como bien lo recuerda López: “los cambios más significativos en el campo de la política fueron la introducción del principio de negociación entre los actores políticos, la amortiguación parcial de la confrontación, la institucionalización del conflicto y la extensión de la ciudadanía a algunos sectores de las clases bajas”.⁶⁸

Más específicamente, este proceso reivindicatorio pasó del campo de la confrontación protagonizada por el APRA a la arena política durante el gobierno de Bustamante y Rivero (1945-1948). Bajo el paraguas del Frente Democrático Nacional, se llevó a cabo una política industrial proteccionista que favoreció a los sectores medios urbanos y que contrastó con la política liberal pro-exportadora vigente. El régimen proteccionista contrario a los intereses de la oligarquía exportadora fue interrumpido bruscamente con el golpe de Estado de Manuel Odría.⁶⁹ A partir de entonces, entre 1948 y 1968, se suceden tres períodos importantes de gobierno: el de Manuel Odría (representante del estamento militar, 1948-1956), el de Manuel Prado (miembro de un poderoso grupo económico nacional, 1956-1962), y el de Fernando Belaunde (abanderado de los intereses de una clase media en expansión, 1963-1968). Durante estos veinte años el país sufre una transformación social, política y económica de gran envergadura y sin precedentes. López identifica, entre otros, los siguientes elementos como los más

67. Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *op. cit.*, pp. 209-212; y López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima: IDS, 1997, pp. 248-252.

68. López, Sinesio, *op. cit.*, p. 262.

69. Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *op. cit.*, pp. 229-232.

importantes de esta transformación. En primer lugar, se diversifica la economía y emerge un proceso de sustitución de importaciones, cuyo propósito era promover el crecimiento de la industria orientada al mercado interno. En segundo término, aparece un débil sector empresarial, crece la clase media urbana así como también la clase obrera. En tercer lugar, se produce un fenómeno de masiva movilización social a través de la migración del campo a la ciudad, la cual participa de un proceso de modernización cultural caracterizado por la urbanización acelerada, la proliferación de la educación escolar y el desarrollo de los medios de comunicación de masas. En cuarto lugar, se resquebraja la precaria unidad oligárquica, lo cual se traduce en la aparición del 'segundo reformismo' compuesto por organizaciones partidarias provenientes de las capas medias como Acción Popular, la Democracia Cristiana y el Movimiento Social Progresista que le arrebatan al APRA el monopolio sobre la representación de los sectores medios y proletarios.⁷⁰ Por último, también se produce la decadencia del poder político de los gamonales en la sierra.

Ahora bien, ¿cuáles son las consecuencias de este proceso de transformación social, política y económica para el sector sin fines de lucro durante estas décadas? En líneas generales se puede argumentar que este período de cambios en la historia del país conduce no solamente al crecimiento del tercer sector sino también a su profunda diversificación. De esta manera, a la presencia aún vigente de la actividad asistencial eclesiástica y del activismo partidario y sindical, se sumará, en primer lugar, la creciente participación del Estado en la consolidación de los sistemas de educación y salud pública, cuyo propósito formaba parte de una estrategia de apaciguamiento e inclusión controlada para responder a las demandas de los sectores medios y populares. En segundo lugar, se suma a este panorama de diversificación el aporte excepcional al desarrollo de organizaciones sin fines de lucro proporcionado por el movimiento migratorio y la formación de barriadas populares en los núcleos urbanos.

5.1 La inversión social del Estado

Desde la segunda mitad del siglo XX se hace más visible la expansión del tejido institucional y la capacidad de inversión social del Estado peruano, y destaca "la creciente complejidad y expansión que fueron adquiriendo

70. López, Sinesio, *op. cit.*, p. 263.

sus funciones administrativas, económicas, sociales e incluso represivas.”⁷¹ Los primeros hitos de este proceso se pueden encontrar durante la República Aristocrática con la creación de la Escuela de Artes y Oficios y la Escuela de Medicina e Ingenieros.⁷² Posteriormente, durante el gobierno del general Benavides (1933-1939), numerosos son los progresos que surgen, en buena parte, motivados por las demandas de inclusión social de las capas medias emergentes y por el interés del gobierno en mantener la paz social. En primer lugar, se crean, en 1935, dos ministerios responsables de las funciones sociales del Estado: el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, y el Ministerio de Educación Pública. En segundo término, en 1936 se establece el Seguro Social Obrero. Y, finalmente, en ese mismo año se construyen barrios obreros en la capital del país.⁷³ La inversión social del Estado se intensifica durante el gobierno de Bustamante y Rivero a través de la construcción de escuelas elementales y hospitales regionales.⁷⁴ Su sucesor, el general Odría, mantiene la política de inversión social pero enfatiza la edificación de grandes unidades escolares y complejos de viviendas. Asimismo, revierte la relación que se había establecido entre la representación democrática y el gasto social implantado por el Frente Democrático para recurrir nuevamente a la política apaciguadora de carácter asistencial practicada previamente por Benavides. Dicha relación será retomada por Belaunde (1963-1968) en un gobierno caracterizado por el auge de la construcción orientada, sobre todo, hacia la infraestructura educativa y la construcción de viviendas para los sectores medios.⁷⁵

5.2 El auge y la decadencia de un sistema oligárquico de salud pública

Durante este período de crecimiento en las funciones sociales del Estado, se asiste a la simultánea consolidación y posterior decadencia, a partir de la década de 1960, del sistema de salud pública de tipo oligárquico. En efecto, entre la década de 1930 y la década de 1960, el sistema de salud pública peruano se encontraba bajo el predominio de la Sociedad de Bene-

71. Portocarrero, Felipe; Arlette Beltrán y Alex Zimmerman, *Inversiones públicas en el Perú (1900-1968), una aproximación cuantitativa*, Lima: CIUP, 1988, p. 11.

72. *Ibíd.*, p. 18.

73. *Ibíd.*, p. 25.

74. *Ibíd.*, p. 32.

75. *Ibíd.*, pp. 32-33.

ficencia, cuya gestión hospitalaria la colocaba por encima de la Seguridad Social y del Ministerio de Salud en orden de importancia.⁷⁶ El modelo oligárquico de gestión de los servicios de salud que propiciaba la Beneficencia destacaba por su carácter patrimonial y rudimentario. Asimismo, se caracterizaba por el clientelismo y las prebendas en un contexto de apaciguamiento e inclusión social limitada, así como también por el escaso profesionalismo de los cuadros dirigentes y por la falta de diferenciación entre lo público y lo privado.⁷⁷

No obstante, durante la vigencia de este régimen de salud se fundaron nuevos hospitales. Por ejemplo, en 1939 se crea el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas y se inaugura el Hospital Obrero de Lima, así como también el Hospital Sergio Bernales de Collique; en 1942, se construye el Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión; en 1949, el Hospital Hipólito Unanue; en 1951, el Hospital San Bartolomé; y, en 1959, se inaugura el último establecimiento de salud vinculado al régimen sanitario oligárquico, el Hospital Santa Rosa.⁷⁸ En este período de fundación de nuevos hospitales merece destacarse el carácter mixto del financiamiento y las iniciativas que condujeron a la ampliación de la infraestructura hospitalaria durante la época oligárquica del sector salud. Así, por ejemplo, en el caso del Hospital Obrero de Lima, inaugurado durante el gobierno de Benavides, el financiamiento para su construcción provino de la Caja Nacional del Seguro Social. En cambio, en el caso del Hospital Daniel Alcides Carrión, la iniciativa y el financiamiento estuvieron a cargo de la Sociedad de Beneficencia Pública del Callao. De manera análoga, el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas recibe el apoyo financiero de la Liga Peruana de Lucha contra el Cáncer desde 1950, e incluso el Hospital del Niño, de larga trayectoria y fundado en 1929, debe su existencia a la iniciativa individual de la señora Juana Larco de Dammert, conocida en la época como la “abuela de los niños”.⁷⁹ Sin embargo, a pesar de la aparición de nuevos hospitales, el panorama financiero del sector era frecuentemente sombrío. Los hospitales de la Beneficencia dependían tradicionalmente de donaciones, herencias y fondos de loterías. A partir de 1931, la necesidad

76. Para ilustrar este punto conviene señalar que, incluso en 1960, fecha cercana a la decadencia del sistema oligárquico de salud, la Beneficencia contaba con el 42% de las camas hospitalarias del sector. La referencia de esta información se encuentra en Arroyo, Juan, *Salud: la reforma silenciosa*, Lima: UPCH, 2000, p. 97.

77. Arroyo, Juan, *op. cit.*, pp. 92-95.

78. *Ibid.*, p. 93.

79. Milla Batres, Carlos, *op. cit.*, pp. 9-11.

obligó a introducir cobros por servicios hasta que finalmente, durante la década de 1960, se impuso el subsidio estatal.⁸⁰

Por otra parte, la gestión de los hospitales de la Beneficencia, en un principio privada e independiente, se encontraba en manos de un Comité Ejecutivo de Asistencia Social Hospitalaria, mientras que, simultáneamente, la participación médica era principalmente *ad-honorem*. No obstante, esta forma de administración, inadecuada para atender la creciente demanda por servicios de salud, comenzó a ser modificada desde los años cuarenta, mediante la creación de las unidades sanitarias en 1945 y de las áreas de salud en 1957. De esta manera, a través de la iniciativa estatal, se pretendía eliminar la gestión independiente de los hospitales para generar redes cruzadas de servicios al estilo europeo.⁸¹

5.3 La expansión de la educación pública

Paralelamente, durante este período de expansión en las funciones sociales del Estado, nace y se consolida el sistema oligárquico de educación pública en el Perú. Si bien es cierto que, desde 1902, el Estado era responsable de una educación que bajo la previa gestión de las municipalidades había impedido la gratuidad de la enseñanza,⁸² la conformación de un sistema de educación pública recién tomará impulso a partir del primer gobierno de Manuel Prado (1939-1945). Antes de hacer referencia a este período, conviene remontarse a la Constitución de 1933, la primera en dedicar un capítulo exclusivo a la educación, para comprender la polémica sobre cuál debía ser el papel del Estado en este sector. Durante la Asamblea Constituyente que elaboró la Constitución de 1933, el debate sobre la educación giró en torno de dos posiciones: de un lado, se encontraban quienes sostenían la idea de la escuela única y laica bajo monopolio estatal; de otro, quienes defendían la libertad de enseñanza promueven un paradigma asociado a la educación particular (en buena parte religiosa) que contrastaba con las opiniones desfavorables de quienes suscribían la primera postura. En realidad, esta discrepancia era una herencia originada, en parte, en el siglo XIX entre quienes deseaban construir un Estado secular y quienes defendían la conservación de las prerrogativas eclesiásticas en la sociedad. Este debate desplazó a un segundo plano a la antigua discusión que se

80. Arroyo, Juan, *op. cit.*, pp. 99-100.

81. *Ibid.*, pp. 101-102.

82. Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn, *op. cit.*, p. 6.

llevó a cabo durante la República Aristocrática acerca de cuál debía ser el alcance de la cobertura de la educación pública. En ese entonces, la discusión se centraba entre quienes pensaban que el Estado no debía malgastar sus recursos en la educación de las clases populares y aquellos otros que, en cambio, favorecían una educación universal pero jerárquica en función de los intereses y necesidades de cada clase.⁸³ Dos propuestas acerca del papel del Estado en la educación perdurarían a lo largo de décadas. La primera de ellas abogaba por otorgar la “dirección técnica”⁸⁴ de la educación al Estado, lo cual significaba la subordinación de los dirigentes de las escuelas privadas a las autoridades estatales, y, en consecuencia, contemplaba el control vertical del Estado en detrimento de la libertad administrativa y académica. En claro contraste con esta posición, la segunda propuesta sugería que el papel del Estado en la educación debía más bien concentrarse en la supervisión y coordinación del sistema educativo. Es decir, se proponía la convivencia de un sistema mixto (privado y estatal) basado en el principio de la libertad de enseñanza de acuerdo con el espíritu del artículo 25 de la Constitución de 1860.⁸⁵

Ahora bien, el primer hito en la consolidación de un sistema elitista de educación pública en el Perú puede encontrarse en la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941. Esta, conocida también como la Ley Oliveira, fue promulgada durante el gobierno de Prado y, entre otros aspectos, proponía que los objetivos de la educación debían ser la cultura, la salud, el desarrollo físico, la moralidad, el nacionalismo orientado hacia la paz social e internacional y la capacitación de la juventud para la defensa nacional. Asimismo, la Ley urgía a la formación de Patronatos Escolares, enfatizaba la obligatoriedad de la educación religiosa y la necesidad de difundir el idioma castellano.⁸⁶

Conviene destacar que el contexto histórico en el cual surgió este marco legal era el de la continuación de una tendencia hacia el aumento en la cobertura educativa, tanto en primaria como en secundaria, cuyos orígenes

83. López, Sinesio, *op. cit.*, p. 320.

84. Esta expresión fue empleada en el Artículo 71 de la Constitución de 1933. Referencia en Palomino, Eduardo, *Educación peruana: historia, análisis y propuestas*, Lima: Proeducación, 1993, p.19.

85. Dicho artículo afirmaba que “todos los que ofrezcan las garantías de capacidad y moralidad prescritas por la ley, pueden ejercer libremente la enseñanza y dirigir establecimientos de educación bajo la inspección de la autoridad”. Palomino, Eduardo, *op. cit.*, p.18.

86. *Ibíd.*, pp. 24-27.

podían remontarse a las primeras décadas del siglo XX. En ese sentido, por ejemplo, entre 1940 y 1950 la población escolar en primaria pasó de 565.932 a 1.308.236 alumnos. En cuanto al alumnado en secundaria, durante el mismo período de referencia, la población creció de 28.940 (16.940 en escuelas estatales y 12.000 en escuelas privadas) a 72.530 (50.770 en el sector público y 21.760 en el sector privado).⁸⁷

El gobierno de Prado enfrentó la expansión de la demanda educativa con un programa de construcción de escuelas a partir de 1941, el cual fue financiado con préstamos sobre la base de rentas futuras. Como resultado, el número de escuelas secundarias estatales pasó de 44 en 1940 a 69 en 1944. De modo similar, como parte de este esfuerzo por ampliar la cobertura educativa a toda la población, el gobierno llevó a cabo, en 1942, un ambicioso plan de alfabetización castellana orientado a la población adulta. Sin embargo, el plan fracasó y dejó como lección que la única forma de eliminar el problema era a través de la alfabetización masiva de los niños. Finalmente, merece destacarse el establecimiento del Servicio Cooperativo Peruano Norteamericano de Educación (SECPANE) en 1944, el cual, hasta 1962, apoyaría al sistema en la realización de programas de educación rural, cursos de entrenamiento y suministros logísticos.⁸⁸

Es importante mencionar que el gobierno de Bustamante y Rivero desarrolló una política en favor de un esquema democratizador de la educación pública. En primer lugar, a través de la Ley 10263, que afirmaba la gratuidad de la enseñanza secundaria para los alumnos egresados de las escuelas fiscales. En segundo término, mediante la creación de los Núcleos Escolares Campesinos en el ámbito rural.⁸⁹ Y, en tercer lugar, a través de la difusión de un proyecto indigenista liderado por su Ministro de Educación, el antropólogo Luis E. Valcárcel. Gracias a esta iniciativa, se propició el bilingüismo en la educación a la vez que se reivindicaba la contribución del mundo andino a la formación de la cultura peruana. De esta manera, se establecía distancia de aquella visión elitista, la del denominado “acriollamiento forzoso”, que propugnaba la difusión exclusiva de una cultura hispanófila y monolingüe a través de la educación.⁹⁰

En este breve repaso de la evolución de la educación pública, conviene detenerse a examinar lo ocurrido durante el gobierno del general Odría

87. *Ibíd.*, pp. 21-22.

88. *Ibíd.*, pp. 21-24.

89. *Ibíd.*, pp. 29-31.

90. López, Sinesio, *op. cit.*, p. 320.

y la gestión de su Ministro de Educación, el general Juan Mendoza. La base de este proceso se encuentra en las propuestas y medidas anunciadas o ratificadas por el Plan de Educación Nacional, documento formulado en 1950 con la ayuda de intelectuales de extracción tanto liberal como conservadora. El Plan apoyó la difusión de las asociaciones de padres de familia y de las organizaciones sin fines de lucro dedicadas a apoyar a las escuelas secundarias, de manera análoga a los Patronatos Escolares en la primaria. Asimismo, como parte del Plan, se creó, en 1948, el Fondo de Educación Nacional, como la primera de una serie de iniciativas que tenían el propósito de recaudar y administrar los recursos públicos para la educación. Como parte de este esfuerzo por mejorar la asignación de los recursos para la educación, ante la dificultad para atender a una demanda en crecimiento, y con el propósito de atenuar la “diversidad de niveles económicos y sociales”⁹¹ a través de la educación, se crearon durante el gobierno de Odría las Unidades Escolares. Concebidas como instituciones educativas de gran dimensión capaces de concentrar planteles de la misma etapa educativa, se construyeron 23 Unidades Escolares con una capacidad para albergar a 1.500 alumnos en turno diurno cada una.⁹²

Ahora bien, la acumulación de recursos que permitió la construcción y operación de las Unidades Escolares fue un síntoma de la mejora en la situación económica de la educación pública durante la década de 1950. Para tener una idea cabal de esta mejora vale la pena señalar que en 1947, antes del régimen militar, se destinaba el 15,6% del presupuesto nacional a la educación. En cambio, en 1956, se destinaba un porcentaje un poco mayor, 15,86%, pero de un presupuesto que con respecto a 1947 había crecido en un 444% en términos nominales. En virtud de esta bonanza, fue posible no solo construir las Unidades Escolares, sino también el edificio central del Ministerio de Educación y los Institutos Pedagógicos de Lima. Además, con estos recursos, el Estado fue capaz de mantener una red de asistencia social accesoria al sistema educativo que, en 1956, incluía 722 refectorios escolares responsables de proveer 22.170 almuerzos y 47.177 desayunos diarios en el nivel nacional.⁹³

El gobierno siguiente heredó, de esta manera, un sistema educativo de mayor envergadura, que creció no solo por el aumento de la cobertura esta-

91. Expresión usada por el ministro Juan Mendoza en su obra “Nuevo potencial para la educación peruana” y citada en Palomino, Eduardo, *op. cit.*, p. 50.

92. *Ibid.*, pp. 32-50.

93. *Ibid.*, pp. 44-45, 53-54.

tal sino también por la existencia de una mayor cantidad de colegios particulares.⁹⁴ Sin embargo, aún la oferta del sistema era insuficiente para cumplir con el objetivo de la cobertura universal y con la meta de erradicar el analfabetismo infantil. Precisamente eso fue lo que reveló el Inventario de la Realidad Educativa Nacional realizado durante la segunda administración de Prado. Así, por ejemplo, de acuerdo con este documento, la tasa de escolarización entre los 0 y 24 años apenas llegaba a 26,5%. El Censo de 1961 corroboraría estos resultados al revelar que 500 mil niños no asistían a la escuela primaria y un millón 700 mil desertaban de la misma. De manera análoga, la oferta de educación superior era inadecuada para atender la demanda de ingresos a la universidad. Por esa razón, se crearon ocho universidades estatales durante este período.⁹⁵ En resumen, a pesar de las dificultades para satisfacer una demanda creciente e insatisfecha de educación, la cobertura del sector educativo, en términos absolutos, creció entre 1956 y 1962. En consecuencia, el sector público, que en 1956 atendía a 1.116.802 alumnos, pasa a atender 1.497.650. Mientras tanto, el sector privado, para el mismo período de referencia, crece de 206.210 a 298 mil alumnos.⁹⁶ Es necesario destacar también que durante la gestión del Ministro de Educación de Prado, el historiador Jorge Basadre, se dio por cancelada para siempre la visión oligárquica de la cultura y la historia peruana al introducirse la enseñanza de la literatura quechua y separarse la literatura peruana de la española como parte de una reforma curricular realizada en 1957.⁹⁷

Finalmente, el sistema de educación pública recibió un último apoyo por parte del gobierno de Belaunde antes de que el país se embarcara, durante el gobierno del general Velasco, en el proceso de la ambiciosa Reforma Educativa de 1972. En esta ocasión, la naturaleza del apoyo fue principalmente de índole económica y se tradujo en la elevación de la cuota del presupuesto nacional asignada para la educación estatal. De esta manera, en 1966, la educación recibía el 26,5% del presupuesto nacional, es decir, el porcentaje más alto en toda Latinoamérica. Con esta disponibi-

94. Entre 1948 y 1952 el número de escuelas particulares subió de 386 a 597. Información recogida en Palomino, Eduardo, *op. cit.*, p. 55.

95. Durante el segundo gobierno de Prado se abrió nuevamente la Universidad de Huamanga en Ayacucho; aquella en la cual se gestaría, unos años después, el movimiento terrorista Sendero Luminoso. La referencia a la reapertura de la Universidad de Huamanga se encuentra en Palomino, Eduardo, *op. cit.*, p. 58.

96. *Ibid.*, pp. 56-59, 61.

97. López, Sinesio, *op. cit.*, p. 320.

alidad de recursos, no solo se garantizó la gratuidad de la enseñanza estatal, reafirmada en el Decreto Supremo N°89 de 1963, sino que además se financió la construcción de escuelas a través de un sistema participativo denominado Cooperación Popular.⁹⁸

5.4 El fenómeno migratorio y la formación de las barriadas

En este contexto de cambio social, expansión de las funciones sociales del Estado y modernización cultural destaca el proceso de migración masiva de la sierra a la costa, del campo a las ciudades. La explosión demográfica asociada al cambio en la ubicación espacial de la población demuestra la magnitud de la transformación que se estaba produciendo: en 1940, el 26,9% de la población vivía en zonas urbanas, en 1961 pasó a 40,1%, a 53% en 1972 y a 70% en 1993. De hecho, el movimiento migratorio constituye el mejor ejemplo de la diferencia radical acerca de la forma a través de la cual se adquirieron los derechos sociales en el Perú con respecto a los países desarrollados.

Ese enorme flujo de migrantes que venía del campo llegó a las ciudades culminando un largo ciclo de transformaciones en su identidad cultural que se había iniciado en los tiempos coloniales: el tránsito de indios a campesinos indígenas, y de ahí a nuevos ciudadanos de origen campesino.⁹⁹ Las migraciones, por consiguiente, no solo significaron un enorme cambio en la fisonomía social de las ciudades, sino también un cambio profundo en los propios migrantes, esto es, su ingreso en los complicados caminos de la modernidad urbana y multiétnica, de su 'cholificación'.¹⁰⁰ Los migrantes preservaron del mundo andino las prácticas de ayuda mutua y trabajo colectivo, algunas de sus manifestaciones culturales, los lazos de parentesco

98. Arroyo, Juan, *op. cit.*, pp. 59-60.

99. Spalding, Karen, *De indio a campesino: cambios en la estructura social del Perú colonial*, Lima: IEP, 1974.

100. Quijano, Aníbal, *La economía popular y sus caminos en América Latina*, Lima: Mosca azul editores, 1998. Como lo recuerda Golte, "los movimientos migratorios que se generalizaron a fines de la primera mitad del siglo XX no significaron que la gente se desvinculara de sus grupos sociales de origen. La migración de las aldeas campesinas a otras zonas agrícolas, las minas y a las ciudades no significaron entonces una ruptura en las redes sociales, sino su desterritorialización. Adonde llegaban los migrantes recreaban sus organizaciones formales e informales la cohesión de grupos que compartían el mismo origen y organizaba la interrelación con sus parientes y paisanos en las aldeas", Golte, Jürgen, *op. cit.*, p. 115.

típicos de las familias extensas que les permitían formar redes de apoyo a los recién llegados y a los que partían de sus localidades de origen para progresar. Pero también sufrieron cambios en su comportamiento al fusionar la familia con la pequeña empresa, las relaciones de parentesco con las relaciones productivas, combinando los intereses familiares con los colectivos, el individualismo con principios comunitarios y asociativos. Como bien ha sido señalado, esta lógica asociativa es el resultado social de pequeñas economías individuales que buscan la cooperación y la conformación de redes extendidas para lograr la prosperidad que, de otra manera, tendría que enfrentar innumerables obstáculos.¹⁰¹ La masiva presencia de estos migrantes y la incapacidad del Estado para proporcionarles una vivienda adecuada, impulsan las invasiones de terrenos, aparecen las barriadas marginales, basadas en el principio de autoconstrucción, surgen miles de organizaciones vecinales, gremiales de sobrevivencia. En suma, desde la década de 1950 modificaron radicalmente el mapa cultural del país, al introducir un nuevo dinamismo en el funcionamiento de la sociedad civil peruana.¹⁰²

Las primeras oleadas de pobladores indígenas de la sierra peruana llegaron a las ciudades de la costa (principalmente Lima) durante la década de 1940 y comenzaron a intensificarse a partir del gobierno de Odría. De acuerdo con una encuesta realizada en 1965, de un total de 929 mil migrantes llegados antes de 1961, más del 60% había llegado a la capital a partir de 1946.¹⁰³ Lima, la ciudad receptora de la gran mayoría de este enorme flujo migratorio, creció tanto demográfica como urbanísticamente de manera explosiva y caótica. El problema de la formación de barriadas alrededor del casco metropolitano obligó tanto a las autoridades estatales como a miembros de la oligarquía a intervenir de distintas maneras a lo largo de la evolución del fenómeno migratorio.

Desde sus inicios, el movimiento migratorio se caracterizó por un grado de organización considerable. Cada oleada de pobladores que llegaba venía formando una asociación, que se encargaba de repartir los lotes de los terrenos invadidos, tenía la responsabilidad de negociar con las autorida-

101. Zapata, Antonio, "Las localidades y el asociacionismo en el Perú de los noventa", en Bardález, Elsa, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.), *Repensando la política en el Perú*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999, pp. 83-115; y Quijano, Aníbal, *La economía popular y sus caminos en América Latina*, Lima: Mosca Azul Editores, 1988, pp. 119-123.

102. López, Sinesio, *op. cit.*, pp. 305-309.

103. Driant, Jean-Claude, *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*, Lima: DESCO, 1991, p. 47.

des policiales y estatales, y debía promover la construcción de escuelas, postas médicas, mejora de servicios públicos, entre otros servicios. Usualmente, cuando estos tres objetivos eran alcanzados, la asociación se disolvía. Posteriormente, se podían formar nuevas asociaciones ad-hoc para resolver asuntos comunitarios puntuales.¹⁰⁴ El espíritu asociativo que traían consigo los migrantes era notable y no solo se manifestaba en la creación de este tipo de organizaciones, pues era habitual que los pobladores se ayudaran mutuamente en las etapas más difíciles de la construcción de las viviendas recreando, de esta manera, los milenarios mecanismos de reciprocidad.¹⁰⁵

Como es de suponer, la llegada masiva de pobladores del campo serrano despertó tempranamente múltiples preocupaciones en el nivel social y político.¹⁰⁶ De hecho, una de las principales preocupaciones radicaba en la presencia de una enorme población pobre que fácilmente podía ser movilizadada por las agrupaciones políticas reformistas. Por esta razón, la formación de barriadas fue aceptada no solo porque realmente constituía un mínimo alivio a la pobreza al proporcionar el espacio para una precaria vivienda, sino también porque era una oportunidad para que las autoridades de turno pudieran incorporar políticamente en su favor a esos nuevos pobladores. De aquí en adelante, los futuros gobiernos frente a la disyuntiva de fomentar el clientelismo y la dependencia a través de un mayor gasto fiscal o favorecer la autonomía de los pobladores, generalmente optaron por la primera alternativa.

Odría fue el primer Presidente que buscó intercambiar favores políticos entre los pobladores de las barriadas a cambio de satisfacer parcialmente algunas de sus necesidades. Siguiendo el ejemplo de Perón, en efecto, se dedicó a desarrollar proyectos de vivienda y realizar actos caritativos entre los cuales destacó el Centro de Asistencia Social María Delgado de Odría, dirigido por su esposa y fiel copia de la Fundación Evita Perón. En gratitud al apoyo presidencial, un grupo de pobladores fundó Villa María del Triunfo, localidad que actualmente constituye un municipio de numerosa población.

104. Collier, David, *Barriadas y élites: de Odría a Velasco*, Lima: IEP, 1978, pp. 34-35.

105. Collier, David, *op. cit.*, p. 35 y Matos Mar, Jorge, *Desborde popular y crisis del Estado, el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Lima: IEP, 1984, p. 81.

106. La preocupación era incluso intelectual: Oscar Lewis por ejemplo, en 1952, motivado por la posibilidad de que un agresivo proceso de migración rural a las ciudades produzca una fractura social que socave los valores tradicionales de los migrantes, descubrió que el comportamiento entre pobladores rurales y urbanos se mantenía continuo. Él atribuyó las causas de esta convivencia a las necesidades de la lucha diaria por la supervivencia. Ver Collier, David, *op. cit.*, p. 44.

El Presidente también tuvo una estrecha colaboración con la Asociación de Padres de Familia 27 de Octubre, la más grande de su tiempo con cuarenta mil miembros y que, no en vano, llevaba como nombre la fecha del golpe de Estado. La Asociación tenía un fuerte carácter político —pues estaba vetada para los apristas—, debía apoyar electoralmente a Odría y solía organizar manifestaciones en su favor.¹⁰⁷

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, Odría y los militares no eran los únicos preocupados por evitar que los pobladores fueran políticamente capturados por los partidos reformistas. La oligarquía desde los últimos años del gobierno de Odría también comenzó a tomar medidas. En efecto, el gestor de la nueva estrategia gubernamental fue un conspicuo miembro de la oligarquía exportadora llamado Pedro Beltrán. Como hombre liberal que venía promoviendo asociaciones mutuales de crédito y ahorro durante la década de 1950, propuso implementar un esquema de autonomía y autoayuda que contrastaba con la política clientelista de Odría. La campaña se inició con la invasión y formación de la barriada Ciudad de Dios dirigida por uno de los empleados de Beltrán en las mutuales. Así, se inauguraba un nuevo procedimiento que, además de buscar atacar el problema de la escasez crónica de vivienda y reducir el potencial de conflicto social, pretendía también respaldar los intereses del creciente sector inmobiliario.

Durante el gobierno de Prado, Beltrán intensificó su actividad. En 1957, desde su cargo de Presidente de la Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda (CRAV), promueve la creación de las asociaciones mutuales de crédito para la vivienda, las que, por ley del mismo año, iban a funcionar como entidades privadas sin fines de lucro y con el propósito de recaudar fondos para financiar préstamos inmobiliarios. En 1960 Beltrán asume, adicionalmente, la dirección del Instituto Nacional de Vivienda, organismo desde el cual siguió abogando por la expansión de la actividad de las mutuales de crédito para vivienda, las actividades de autoayuda y la formación de una clase de pequeños propietarios.¹⁰⁸

Asimismo, nuevos actores urbanos recibieron un importante reconocimiento legal a propósito de la promulgación, en 1961, de la “Ley de remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales”, también conocida como “Ley de barriadas”. La ley estipulaba que la Corporación Nacional de Vivienda se encargaría de llevar a cabo los proyectos de vivienda en las barriadas. Igualmente, exhortaba al Estado a estimular la

107. *Ibíd.*, pp. 72-73.

108. Collier, David, *op. cit.*, pp. 87-91 y Driant, Jean-Claude, *op. cit.*, pp. 100-103.

“cooperación cívica de los pobladores” asistiéndolos con ese fin, y se reconocía legalmente a las asociaciones de pobladores como “asociaciones civiles y como instrumento fundamental para el desarrollo de la cooperación civil y la auto-ayuda”. Sin embargo, más allá de este reconocimiento, la política constructora del gobierno en el fondo no buscaba poner sus cimientos sobre las asociaciones civiles de las barriadas. De hecho, la ley no tuvo vigencia después de Prado. En cambio, la política del gobierno seguía dos claros lineamientos: por un lado, se fomentaba un mercado especulativo de vivienda protegido de la invasión; y, por otro lado, se apoyaba legalmente la apropiación de terrenos públicos. De esta manera, se aplicaba una política de “dos caras”, es decir, “una política de dejar hacer a las barriadas y de ordenar el proceso vistiéndolo con la demagogia de la autoayuda”.¹⁰⁹

En correspondencia con esta política, en 1962, las Asociaciones Mutuales de Crédito para la Vivienda pasaron a llamarse Cajas de Ahorro y Préstamos para Vivienda, aumentaron sus recursos propios y comenzaron a recibir los aportes públicos canalizados mediante el recién creado Banco de la Vivienda del Perú (Banvip). Tanto el Banvip como las cajas solían prestar hasta por el 90% del precio de venta, con tasas de interés bajas, fijas y con plazos de hasta 20 años. La única condición para otorgar las viviendas era tener un ingreso mínimo y regular exigido por la mutual para poder gozar del crédito.¹¹⁰ Como era previsible, el sistema fracasó. En efecto, los costos reducidos artificialmente y la mala supervisión institucional permitieron que mucha gente de clase media se aprovechara del crédito barato para adquirir viviendas que luego alquilaban o revendían. En el fondo, el sistema fracasó porque no apuntaba a resolver el problema de la demanda por vivienda, sino más bien pretendía subsidiar a la industria de la construcción.

Con la aparición de los migrantes en el nuevo escenario social urbano se comenzó a recrear un tipo de organizaciones sociales de base que Quijano ha llamado Organizaciones Económicas Populares (OEP).¹¹¹ De acuerdo con este autor, las primeras OEP en el Perú fueron las ollas comunes que por primera vez comenzaron a operar durante la crisis de la década de 1930. En aquellos años, las instituciones públicas se encargaban de instalar grandes comedores colectivos para los desempleados y personas de bajos ingresos. Serán nuevamente las ollas comunes las primeras OEP que comiencen a funcionar a inicios de la década de 1970. Mientras tanto, durante esa misma

109. Gustavo Riofrío, 1978, citado en Driant, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 118.

110. *Ibid.*, pp. 103-104.

111. Quijano, Aníbal, *op. cit.*, pp. 119-121.

década, surgen los primeros clubes de madres en respuesta a la estrategia asistencialista que las autoridades llevaban a cabo en las barriadas. Dedicados a recibir los donativos provenientes de la Iglesia, los sectores acaudalados y el gobierno, los clubes de madres se caracterizaron desde un principio por despertar en los gobiernos de turno propensiones clientelistas y de manipulación política. Sin embargo, estas organizaciones se orientaron también a la realización de actividades comunitarias además de la recepción y distribución de la ayuda filantrópica.¹¹²

5.5 La actividad eclesiástica y otras confesiones religiosas

La actividad social de la Iglesia se mantuvo durante estas décadas principalmente a través de las órdenes religiosas. En efecto, la orden del Buen Pastor asumió, desde mediados de siglo, la dirección de hogares para mujeres con problemas familiares, económicos o “morales” tales como el Instituto Gelicich, el Instituto Rosa María Checa y el Hogar Santa Eufrasia. Los camilos, por su parte, inauguraron en 1953 un consultorio gratuito en Barrios Altos y, en 1964, fundaron la Clínica San Camilo. Las agustinas Hijas del Santísimo Salvador crearon en 1942 el Colegio Nuestra Señora del Rosario y, en 1960, el de Nuestra Señora de la Consolación en el distrito del Rímac. Así como estas, muchas otras órdenes continuaron haciendo actividades tanto en el campo asistencial como educativo. Es notable el esfuerzo realizado por los jesuitas a partir de la década de 1950, primero con la apertura de colegios en Tacna y Piura, luego con los Cenecapes y, en última instancia, con la red de colegios Fe y Alegría que comenzó a funcionar en 1965.¹¹³

La multiplicación de las barriadas en Lima también provocó una respuesta del activismo eclesiástico. Desde la década de 1960, las parroquias en las barriadas juegan un papel muy importante en la vida social y económica de estas urbanizaciones. Como afirma Klaiber, “una parroquia de pueblo joven es todo un complejo que ofrece múltiples servicios a la comunidad. Además del templo, generalmente hay varias capillas ‘satélites’ en distintas partes de la parroquia. Casi todas las parroquias tienen una posta médica

112. Cueva, Hanny y Armando Millán, *Las organizaciones femeninas para la alimentación y su relación con el sector gubernamental*, Lima: Cuaderno de Investigación Social No.16, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales, 2000, pp. 5-6.

113. Klaiber, Jeffrey, *op. cit.*, pp. 165-166 y 204-208.

con servicios gratuitos, uno o dos comedores populares y un Cenecape. Dentro de la parroquia funcionan varios clubes, para las madres y para los jóvenes”.¹¹⁴

En términos generales, puede afirmarse que la Iglesia católica, cuyo desempeño hasta 1950 había estado más cercano a los poderosos, experimenta un significativo proceso de radicalización. El ‘personalismo’ de Emmanuel Mounier, la prédica de J.L. Lebreton, las experiencias basistas de los sacerdotes obreros franceses, impactan sobre la jerarquía eclesiástica del país. Esta nueva orientación hacia un compromiso con la justicia social y por ‘una opción preferente por los pobres’ es, además, reforzada por el ascenso de Juan XXIII y la celebración del Concilio Vaticano II, las sucesivas encíclicas papales elaboradas en las décadas siguientes, la aparición de la Teología de la Liberación del sacerdote Gustavo Gutiérrez, y la nueva orientación pastoral emanada en la reunión de Obispos en Medellín hacia fines de la década de 1960.¹¹⁵ Surge así en el Perú, no sin fricciones al interior del propio clero, una actitud más militante y comprometida con los sindicatos, las organizaciones estudiantiles, los movimientos campesinos y las organizaciones barriales, a quienes se les considera como la encarnación del pueblo de Dios en la tierra. De este modo, la Iglesia católica peruana se sumaba a otras fuerzas que pedían un cambio de estructuras en el país.¹¹⁶

Sin embargo, aun cuando mayoritariamente católico, el panorama religioso incluye otras confesiones que pueden reconstruirse a partir de una tipología basada parcialmente en una investigación de campo realizada por Marzal en la Parroquia Virgen de Nazaret en El Agustino, y que arroja el siguiente esquema:¹¹⁷

114. *Ibid.*, p. 435.

115. Marzal, Manuel, “Religión y sociedad peruana del siglo XXI”, en Portocarrero, Gonzalo y Marcel Valcárcel (editores), *El Perú frente al siglo XXI*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.

116. Klaiber, Jeffrey, *op. cit.*, pp. 406-407; Romero, Catalina, “Iglesia y sociedad en el Perú: mirando hacia el siglo XXI”, en Portocarrero, Gonzalo y Marcel Valcárcel (editores), *El Perú frente al siglo XXI*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.

117. Para un análisis de la historia, creencias, ritos y formas de organización, puede consultarse el libro de Marzal, Manuel M., *Los caminos religiosos de los inmigrantes en la Gran Lima*, Lima: PUC, Fondo Editorial, 1988, pp. 267-428. Consúltese también Romero, Catalina, “Religiones en el futuro: desafíos y posibilidades”, en *Cuestión de Estado*, No.17, Lima: IDS, 1996, pp 74-77.

- Iglesias Evangélicas.- Énfasis en la palabra de Dios y en la salvación por la fe en Jesucristo como salvador personal. Comprende, entre otras, a:
 - Iglesia Evangélica Peruana
 - Iglesia Presbiteriana Nacional
 - Convención Evangélica Bautista del Perú
 - Iglesia Alianza Cristiana y Misionera

- Iglesias Pentecostales.- Énfasis, además de lo anterior, en la acción del Espíritu Santo, que se comunica en un nuevo bautismo y se manifiesta en el don de lenguas (glosolalia), y la sanación de toda clase de enfermedades. Incluye a:
 - Asambleas de Dios
 - Iglesia Dios de la Profecía
 - Iglesia Misión Emaús Pentecostal
 - Iglesia Misión Esmirna Pentecostal
 - Movimiento Evangelístico Misionero
 - Iglesias Independientes

- Iglesias Escatológicas.- Insisten en la inminencia del fin del mundo. Incluye a:
 - Iglesia Adventista del Séptimo Día
 - Testigos de Jehová
 - Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días
 - Israelitas del Nuevo Pacto Universal
 - Mormones
 - Iglesias de origen oriental.- Inspiradas en las enseñanzas de Buda, Mahoma y Confucio.

Las más numerosas en términos de comunidades involucradas, en el nivel nacional, son la Asamblea Nacional de Dios (pentecostal), la Iglesia Evangélica del Perú (presbiteriana), la Alianza Cristiana y Misionera (evangélica) y las Iglesias Bautistas.¹¹⁸ Estas confesiones se financian con el denominado diezmo, es decir, con la contribución obligatoria de un diez por ciento de los ingresos de cada uno de sus miembros. Además, es importante mencionar la existencia en el país del Concilio Nacional Evangélico del Perú

118. Dicha información fue confirmada en entrevista por Calep Meza, Vicepresidente del Concilio Evangélico (2-VII-96).

(Conep), conformado por un número que oscila entre las 60 y 70 organizaciones, que incluye denominaciones religiosas propiamente dichas, misiones extranjeras y grupos paraeclesíásticos. Dicha institución nació hace más de 50 años con el propósito de defender la libertad religiosa en el país; sin embargo, a esta función se le han añadido otras como el intercambio de experiencias y la realización de determinadas actividades conjuntas entre sus afiliados.

¿Cuán importantes son las religiones no católicas en el país? Autores como Marzal señalan que la difundida “explosión de las sectas” en el país es más una metáfora que una realidad que pueda ser ratificada por los hechos. Desde su punto de vista, crecer en casi medio siglo menos de seis puntos, esto es, de 1,22% a 7,13%, no se ajusta a las descripciones que se han venido haciendo acerca de su evolución. Más específicamente, si se comparan los Censos Nacionales de 1940 y 1993 el cuadro que emerge es algo distinto. En efecto, en el de 1940 las proporciones eran las siguientes: católicos (98,51%), protestantes (0,88%), otra religión (0,42%), sin religión (0,11%) y sin dato (0,08%). Mientras que en el Censo de 1993, si se dirige la atención a Lima y Callao, que concentran casi un tercio de la población del país, los porcentajes son los siguientes: católicos (91,22%), evangélicos (4,52%), otra religión (2,61%), sin religión (1,45%) y sin dato (0,02%).¹¹⁹

De esta manera, volviendo a la religión católica, es innegable la existencia de una mayoría poblacional que se declara creyente. Además, el caso de la Iglesia católica es particularmente interesante, pues el Estado peruano mantuvo una protección especial hacia ella después de la Independencia. En la Constitución de 1860, en su Art. 4, se indicaba que: “la Nación profesa la religión católica, el Estado la protege y no permite el ejercicio público de otra alguna”. Recién en 1915, se produce una reforma del texto constitucional que permite que otras religiones celebren en público su culto y tengan sus propios templos. La Constitución de 1933, aunque mantuvo la protección oficial del Estado y permitía que las ternas de obispos fueran presentadas por el Parlamento al Papa bajo el régimen denominado del Patronato Nacional, permitió la libertad irrestricta para el ejercicio público del resto de religiones. En la Constitución de 1979, en su Art. 86, se reconoce lo que más tarde recogería el Art. I del Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú de 1980 y el Art. 50 de la Constitución de

119. Marzal, Manuel, “Religión y sociedad peruana del siglo XXI”, en Portocarrero, Gonzalo y Valcárcel, Marcel (editores), *El Perú frente al siglo XXI*, Lima, PUCP, 1995, pp. 363-378.

1993, en relación a la importancia de la Iglesia católica en la formación histórica del Perú. Por otro lado, cabe resaltar que en el caso de ambas Constituciones se agregaba la posibilidad de que el Estado estableciera formas de colaboración con otras confesiones.

En suma, hasta 1980 el Perú fue un país confesional. El Estado dictaba normas sobre las congregaciones religiosas, pero estas carecían de personería jurídica. En otras palabras, no podían ser titulares de propiedades como tales. Solo en términos individuales, era posible inscribir propiedades en los Registros Públicos. Pese a ello, se siguieron inscribiendo propiedades a nombre de la Iglesia Católica, creando una suerte de “limbo jurídico”.

En 1980, sin embargo, se firma el Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú, por medio del cual se reconoce que la Iglesia Católica “en el Perú continúa gozando de la personería jurídica de carácter público, con plena capacidad y libertad para la adquisición y disposición de bienes, así como para recibir ayudas del exterior” (Artículo II). En realidad, el reconocimiento como tal provino del Decreto Legislativo 23211 que, pocos días antes de la firma del Acuerdo, había expedido el gobierno de Morales Bermúdez. Por eso se dice que “continúa” gozando de y no “goza” de. De ahí que las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica estén ahora comprendidas como parte del derecho internacional público. Las relaciones de las congregaciones religiosas y el Estado, en cambio, pasan a estar enmarcadas dentro del derecho privado.¹²⁰ Muchas de ellas asumen la forma jurídica de asociaciones y fundaciones.

Especialmente interesante es el contenido del Artículo VIII del referido Acuerdo, que señala lo siguiente: “El sistema de subvenciones para las personas, obras y servicios de la Iglesia Católica seguirá como hasta ahora. Las asignaciones personales no tienen el carácter de sueldo ni de honorarios, por tanto no constituyen renta sujeta a tributación”. Igualmente, el Artículo XVIII que señala: “El Estado garantiza que se preste asistencia religiosa a los católicos internados en los centros sanitarios y de tutela a su cargo, así como en los establecimientos penitenciarios. (...) Los Capellanes forman parte del Servicio Civil del Estado, con todos los derechos y obligaciones, incluida la Seguridad Social”.

¿Ha significado lo anterior una posición de privilegio para la Iglesia católica en menoscabo de las otras confesiones religiosas? De acuerdo con nuestros entrevistados, no se trata de un privilegio sino de razones históricas, puesto que el peso del pasado colonial en la formación de la nacionalidad ha sido tan importante que ese marco jurídico responde, más bien, a

la comprensión de ese hecho. Incluso, agregaban, los sueldos que reciben los obispos y los canónigos deben ser entendidos como una compensación material por los innumerables bienes confiscados a la Iglesia a lo largo de décadas.

Sin embargo, según los miembros de otras religiones, existe una evidente discriminación jurídica hacia las religiones no católicas. Ello se refleja, entre otros hechos, en que la mayor parte de las denominaciones religiosas están registradas como asociaciones civiles sin fines de lucro, pero su estatus religioso no es reconocido, hecho que no ocurre con la Iglesia católica, que se rige según el Acuerdo suscrito por el Perú y la Santa Sede, ratificado en 1990.¹²¹

6. El experimento reformista militar (1968-1980)

El 3 de octubre de 1968 un golpe militar encabezado por el general Juan Velasco depuso al presidente Belaunde, cuyo gobierno no solo atravesaba una profunda crisis política en el Parlamento, sino que además enfrentaba una seria crisis de balanza de pagos. Desde entonces se formó un gobierno militar atípico en la experiencia latinoamericana, pues los militares, comprometidos con las ideas reformistas de la época, pusieron en práctica un ambicioso plan de gobierno que tenía como objetivo promover el desarrollo del país y democratizar a la sociedad a partir de una férrea tutela y orientación estatal. A este modelo de Estado y sociedad se le ha denominado estatismo orgánico y se basaba en dos principios: el de coordinación, por el cual se establecía que el Estado tenía como fin la consecución del bien común; y el de subsidiaridad, según el cual se postulaba que si bien el Estado era la comunidad política más perfecta, “todas las partes componentes (individuos, familias, asociaciones privadas) tenían su propia función dentro del todo orgánico”.¹²²

Una importante característica del estatismo orgánico era su corporativismo inclusivo, el cual, a diferencia de las dictaduras de derecha latino-

120. Un estudio erudito sobre el tema puede encontrarse en Ruda, Juan José, *Los sujetos de derecho internacional. El caso de la Iglesia Católica y del estado de la Ciudad del Vaticano*, Lima: PUC, 1995.

121. “Decreto Legislativo No. 626”, en *El Peruano*, Lima: 30 de noviembre de 1990, el cual confirma las exoneraciones, beneficios tributarios y franquicias en favor de la Iglesia católica de conformidad con el Acuerdo suscrito por el Perú y la Santa Sede.

122. Alfred Stepan (1978), citado en López, Sinesio, *op. cit.*, p. 269.

mericanas, llevó al Estado a redefinir los mecanismos de representación política. De esta manera, el gobierno militar expandía su base de representación popular y renunciaba a respaldar los intereses de la oligarquía nacional. Fueron suficientes dos medidas para liquidar el poder de la oligarquía. La primera consistió en el paquete de políticas económicas heterodoxas y populistas que se emplearon para activar el mercado interno y que favorecieron inicialmente a los sectores medios, a saber: control de cambios, expansión del gasto público, control de precios y salarios, estatización de empresas extranjeras y política comercial discrecional. La segunda medida la constituyó el proceso de reforma agraria por el cual se expropió una buena parte de las tierras de los latifundistas (el gamonalismo particularmente fue borrado del mapa social para siempre), las que fueron entregadas a nuevas asociaciones de campesinos organizadas por el Estado: las Cooperativas Agrarias de Producción y las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS).

La implementación del modelo de estatismo orgánico trajo como consecuencia la intervención del Estado no solamente en el mercado sino también en la vida social. Persiguiendo el ya mencionado propósito de crear una sociedad corporativa dirigida, el Estado profundizó su mayor participación tanto en la conducción de los sistemas públicos de salud y educación como a través de su pretensión de cooptar a las organizaciones de la sociedad civil y controlar su participación política. En consecuencia, si bien esta nueva relación tuvo en ciertos aspectos un carácter cooperativo que estimuló el desarrollo de una mayor densidad organizacional en la sociedad, también es cierto que trajo consigo las primeras situaciones de conflicto entre el tercer sector y el Estado, especialmente en el caso de aquellas organizaciones como algunos sindicatos o escuelas particulares —que se resistieron a la intervención del Estado o que discrepaban del proyecto reformista.

El sector sin fines de lucro también se expandió durante el régimen reformista militar en virtud de la aparición de las primeras Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de la maduración de las organizaciones sociales de base en el escenario de las barriadas. En ambos casos, se trata de subgrupos de organizaciones dentro del tercer sector, cuyo origen era independiente de la iniciativa estatal pero cuyo devenir se vio afectado, a veces positivamente a veces negativamente, por las medidas dictadas durante el régimen reformista militar.

6.1 El sistema estatal de educación pública

Durante el régimen militar la educación pública cobró un protagonismo sin precedentes en virtud de la importancia que se le atribuyó en el proceso de transformación social que se deseaba implementar. Como resultado, siguiendo las líneas maestras del corporativismo inclusivo, el gobierno de Velasco llevó a cabo una ambiciosa Reforma Educativa, la cual comenzó a materializarse a partir de 1972. Previamente, entre 1969 y 1970, una comisión de reforma presidida por Augusto Salazar Bondy realizó el Informe General de la Reforma de la Educación Peruana. La importancia de este documento, sometido varias veces al escrutinio de las autoridades eclesiásticas, radica en que reveló los objetivos que el gobierno revolucionario había propuesto para la educación. Así, partiendo de la premisa según la cual la reforma educativa debía “corresponder al modelo peruano de política revolucionaria”,¹²³ se sostuvo que dicho proceso debía producir una “educación para el trabajo y el desarrollo”, “educación para la transformación estructural de la sociedad” y una “educación para la autoafirmación y la independencia de la nación peruana”.¹²⁴ De esta manera, con la educación, el régimen pretendía formar a un “nuevo hombre peruano” apto para el trabajo en favor del desarrollo, nacionalista y artífice del cambio social. En síntesis, el objetivo último de la reforma educativa era una educación capaz de “transferir a los educandos los valores dinámicos y humanistas de la revolución social”.¹²⁵

Teniendo como trasfondo la filosofía del Informe General, se dio inicio a la Reforma Educativa en 1972 con la promulgación de la Ley General de Educación No. 19326. A partir de entonces, el sistema pasó a ser dirigido en forma corporativa y vertical desde el Ministerio de Educación de acuerdo con lo que afirmaba la Ley al respecto: “Es función del Estado, planificar, dirigir y promover el proceso educativo”.¹²⁶ Un ejemplo de esta postura intervencionista en la educación lo proporciona el Decreto Ley 17437 de 1969 sobre las universidades. De acuerdo con el decreto, las facultades fueron suprimidas para instalar programas y departamentos académicos en su lugar y se crearon otros órganos de gobierno tales como el Consejo Ejecutivo y las direcciones para dirigir a las universidades. Asimismo, se redujo la auto-

123. Del Informe General de la Reforma de la Educación Peruana, Palomino, Eduardo, *op. cit.*, p. 65.

124. Citado del mismo Informe, *Ibid.*, p. 65.

125. *Ibid.*, p. 65.

126. *Ibid.*, p. 68.

nomía universitaria y la participación estudiantil, a la vez que se disponía el control estatal de los fondos de cooperación internacional destinados a las universidades.¹²⁷ En el sector estatal la Reforma introdujo la nuclearización de los centros educativos. Siguiendo el ejemplo de los Núcleos Educativos Campesinos, la nuclearización significaba la formación de redes interconectadas de centros educativos capaces de proveer servicios educativos “nuclearizados” en un ámbito territorial específico. De esta manera, con la creación de los Núcleos Educativos Comunales y sus contrapartes administrativas, las Zonales, se pretendía incorporar la participación familiar y comunitaria en la dirección de los centros educativos. La nuclearización atribuyó esta responsabilidad a un Consejo Educativo Comunal conformado por maestros, padres de familia y autoridades de instituciones locales de índole social o cultural. Sin embargo, se dejaba de lado a los directores de los centros educativos. Esta actitud negativa hacia los directores fue, en realidad, una característica generalizada de este proceso de reforma. Como resultado de ella, los directores de los centros educativos cedieron gran parte de su autoridad a las autoridades ministeriales, nucleares y zonales.¹²⁸

En lo que concierne a la educación privada, la Reforma Educativa dispuso una legislación intervencionista y propició una relación conflictiva con el Estado. Si bien, gracias a la Ley de 1972, se establecía por primera vez que los centros educativos no podían tener fines de lucro, la Reforma colocó numerosas trabas para el funcionamiento de los centros particulares, no solo porque, en general, debían ser supervisados y sometidos a la organización nuclear con el fin de garantizar la función social de la educación, sino también, y principalmente, por las exigencias legales impuestas. Así, por ejemplo, los cambios en las pensiones de enseñanza debían ser consultados y autorizados por las autoridades ministeriales, en un marco legal según el cual el lucro estaba definido como el superávit en el presupuesto operativo y no en el presupuesto económico o de inversión.¹²⁹ Asimismo, la Ley estableció cuotas precisas de becas que debía proporcionar cada centro particular y remuneraciones a los maestros, así como también exigió que los directores fueran peruanos, con lo cual se puso en dificultades a congregaciones religiosas y asociaciones culturales extranjeras.¹³⁰

127. López, Sinesio, *op. cit.*, p. 324.

128. Palomino, Eduardo, *op. cit.*, pp. 71-72.

129. Esta disposición fue modificada con posterioridad debido a su falta de sensatez. Ver Palomino, Eduardo, *op. cit.*, pp. 72-73.

130. *Ibid.*, pp. 72-73.

Finalmente, la Reforma Educativa comenzó a mostrar los primeros signos de fracaso durante la segunda fase del gobierno militar (1975-1980). En efecto, la crisis de este proyecto puede ser atribuida a varios factores que erosionaron las bases mismas de la Reforma. En primer lugar, la inviabilidad de una nuclearización que se desentendía de los directores. En segunda instancia, el atropello a la autonomía pedagógica y administrativa de la educación privada. En tercer lugar, la falta de identificación con el proyecto de transformación social y concientización política por parte de maestros, directores y padres de familia, los cuales en muchos casos se vieron perjudicados por la gestión autoritaria y corporativa ejercida desde arriba. Y, en última instancia, gravitó en contra de la Reforma la crisis económica y el drenaje de recursos fiscales que padeció el país durante la segunda mitad de la década de 1970 y que impidió mantener un sistema altamente burocratizado. En consecuencia, la Reforma comenzó a ser desmantelada a finales de la década de 1970. En 1977, por iniciativa del ministro Eléspuru, se modificó el Reglamento de Educación Particular con el fin de eliminar las disposiciones más discutidas de la Ley de 1972. Con el mismo propósito, se propició la separación de los funcionarios ministeriales más comprometidos con la ideología política de la Reforma y se introdujeron cambios curriculares.¹³¹

6.2 El sistema estatal de salud pública

Siguiendo los modelos del Estado de Bienestar europeo y atendiendo a las ideas desarrollistas que predominaban en la época, un hito fundamental durante la primera fase del gobierno reformista militar fue la consolidación del sector público como el principal prestador de servicios de salud en el país. Como consecuencia de ello, el sector salud, antiguamente dividido entre la Beneficencia y el sector privado, quedó reconfigurado en tres subsectores: el Ministerio de Salud (Minsa), el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) y el subsector privado.

El funcionamiento de este sistema de salud se agravó a inicios de la década de 1960 a raíz de la profunda crisis que agobiaba a la Beneficencia desde hacía más de dos décadas, y obligó al Estado a intervenir aportando recursos para infraestructura, insumos y personal. Así, en 1969, con la promulgación del Código Sanitario y la Ley Orgánica del Sector Salud vio

131. *Ibíd.*, pp. 77-87.

la luz, oficialmente, el flamante sistema estatal de salud. Este nuevo sistema reemplazó a la antigua administración religiosa, de base “empírica”, con el fin de instaurar un modelo burocrático de gestión que trajo consigo el cálculo de costos, la planificación, la institucionalización de las organizaciones, y la conformación de cuadros burocráticos y médicos asalariados.¹³²

Paralelamente, el proceso de reforma institucional vino acompañado de una democratización de la profesión médica junto con una mayor valorización de la medicina tecnológica sobre la medicina clínica “intuitiva”, así como también de un mayor énfasis en la atención ambulatoria y recuperativa sobre el internado de “aislamiento” y la “buena muerte”. Asimismo, la reforma eliminó el último rezago colonial del sector salud: la especialización hospitalaria en etnias o sexos. Mientras tanto, la construcción de hospitales continuó durante el régimen militar. De esta época son el Hospital Rezzola de Cañete (1971) y el Hospital de Apoyo San José (1972). Finalmente, el sistema terminó de consolidarse en 1974 cuando los últimos tres hospitales de la Beneficencia pasaron a ser manejados por el Minsa.¹³³

6.3 El Estado y las nuevas organizaciones sociales

Las cooperativas agrarias son, tal vez, uno de los mejores ejemplos de la política de dirección y control sobre el crecimiento y fortalecimiento de la sociedad civil que llevó a cabo el Estado, en un contexto en el que emergían nuevos sectores sociales medios y aparecían nuevas organizaciones empresariales, profesionales, populares y sindicales. En este escenario las nuevas organizaciones sociales van a surgir y desarrollarse de tres maneras: i) mediante la iniciativa del Estado; ii) a través de una iniciativa privada pero con posterior intervención estatal; y, iii) a través de un proceso autónomo en todas sus etapas.

Así como las Cooperativas y las SAIS fueron centralizadas en la Confederación Nacional Agraria (CNA), se creó también el Consejo de Comunidades Industriales (Conaci), conformado por aquellos trabajadores que pudiendo acceder hasta al 50% de la propiedad de las empresas participaban en la gestión. De esta manera el Estado pretendió intervenir en el movimiento sindical pero sin éxito.¹³⁴ De hecho, el gobierno velasquista inten-

132. Arroyo, Juan, *op. cit.*, pp. 93-99.

133. *Ibid.*, pp. 97-108.

134. López, Sinesio, *op. cit.*, p. 272.

tó cooptar este proceso a través de la creación del Sistema Nacional de Movilización Social (Sinamos), cuya principal función era la de aglutinar a las varias entidades corporativas a través de las cuales se intentaba encuadrar la organización de diversos sectores de la población. Sin embargo, no pasaría mucho tiempo para que el gobierno se diera cuenta de que no había logrado captar la adhesión de una base social amplia, y que, más bien, Sinamos comenzaba a ser rechazado y a convertirse en un organismo encargado de desactivar la protesta social contra el gobierno.¹³⁵

Desde que ocupó el gobierno en agosto de 1975, Morales Bermúdez tuvo que enfrentar el acelerado deterioro de las medidas reformistas del período velasquista. De hecho, las cooperativas agrarias comenzaron a sufrir los estragos de la falta de experiencia administrativa y del individualismo de sus miembros, la economía seguía repitiendo los ciclos de arranque-freno y el proyecto de educación bilingüe fracasó. En cambio, se mantuvo durante toda la década de 1970 la emergencia de nuevas asociaciones en la sociedad civil, así como también el enfrentamiento entre el gobierno y algunos gremios empresariales. Así, por ejemplo, la Sociedad Nacional Agraria (SNA) fue desconocida y la Sociedad Nacional de Industrias intervenida y transformada en la Sociedad de Industrias (SI), al mismo tiempo que se respaldaba la formación de la Asociación de Exportadores (Adex).¹³⁶

Por su parte, el sindicalismo cobró un nuevo impulso a la vez que trataba de enfrentar las prácticas corporativas del Estado. No obstante, el gobierno reconoció a 2.066 organizaciones sindicales solo entre 1969 y 1975. Algunas federaciones como la CGTP y la Federación de Pescadores apoyaron la fase velasquista del gobierno, otras como la CTP (aprista) y la Confederación de Campesinos del Perú (CCP, reorganizada en 1973) se mantuvieron distantes. En general, el movimiento sindical siempre estuvo dividido en este período entre sindicatos que apoyaban al gobierno, sindicatos de corte aprista y sindicatos controlados por los partidos de izquierda. Un ejemplo notable de esta dinámica sindical es el de la creación, en 1971, del Sindicato Único de Trabajadores de Educación del Perú (SUTEP), el cual fue formado por los maestros disidentes de la CGTP que repudiaban el respaldo al gobierno y se acercaban a una ideología radical de izquierda.

135. *Ibid.*, p. 275, y Driant, Jean-Claude, *op. cit.*, pp. 120-122.

136. López, Sinesio, *op. cit.*, pp. 275-278.

6.4 La filantropía de élite: las fundaciones y la responsabilidad social empresarial

Al lado del surgimiento de nuevos actores sociales y de la puesta en práctica de políticas públicas hacia aquellos sectores con un mayor potencial de ser movilizados políticamente, las élites oligárquicas desarrollaron iniciativas filantrópicas y de asistencia social hacia los más desprotegidos que no puede dejar de mencionarse. En efecto, existe evidencia, basada en los testamentos de sus miembros más conspicuos, de acuerdo con la cual algunos miembros de la clase alta consideraban que la prosperidad en los negocios y el acrecentamiento de las fortunas familiares debía tener como base la caridad cristiana, es decir, la preocupación por los menesterosos. Una vida virtuosa no debía eludir su responsabilidad hacia los sectores más vulnerables (locos, niños y ancianos) y expuestos a las privaciones materiales (enfermos, madres solteras, campesinos indígenas, pobres en general). Sin embargo, sería un error atribuir motivaciones religiosas a todas las donaciones y actividades realizadas. Entre las clases altas existieron, además, preocupaciones cívicas, esto es, consideraciones de orden moral y filosófico que impulsaron a sus miembros a realizar actividades filantrópicas. Al fin y al cabo, la actitud paternalista frente al menesteroso y el comportamiento asistencialista hacia los más desprotegidos, no tenían por qué ser características exclusivas de los creyentes. En breve, una generosa compasión hacia los más pobres era perfectamente compatible con el sentido humanitario que estos sectores reclamaban para sí.¹³⁷

En una reciente investigación, basada en 127 fundaciones registradas en el Consejo Nacional de Supervigilancia de Fundaciones (Consuf), algunas de las cuales remontan sus orígenes a la década de 1930, se ha podido establecer una tipología de estas instituciones a partir del origen de sus fondos.¹³⁸ Aun cuando se trata de una clasificación que sobrepasa el marco temporal que estamos examinando, vale la pena hacer una presentación esquemática de sus principales características con el fin de tener una idea más clara de la gravitación que las fundaciones han adquirido en el campo de las organizaciones sin fines de lucro en el país.

137. Portocarrero S., Felipe, *Las grandes fortunas en el Perú: 1916-1960*, Lima: tesis de doctorado en Sociología en curso, manuscrito, Universidad de Oxford, 2001; Béjar, Héctor, *op. cit.*, pp. 371-385.

Seis principales tipos de fundaciones pueden ser distinguidos en el Perú:

- Fundaciones tradicionales (38).- sus fondos patrimoniales provienen, principalmente, de fortunas personales, generalmente herencias y legados destinados para un fin social determinado y constituidas por testamento (*mortis causa*), cuando el fundador ha fallecido.
- Fundaciones corporativas (10).- son constituidas y financiadas principalmente por empresas privadas, las que suelen mantener una vinculación permanente en la toma de decisiones de la institución.
- Fundaciones cooperativas (11).- sus fondos patrimoniales provienen de un grupo de personas que, en muchas ocasiones, mantienen una vinculación permanente con la institución a través de aportes periódicos que sustentan las actividades de la fundación, a manera de una cooperativa, aunque legalmente no lo sea.
- Fundaciones híbridas (36).- son denominadas de esta forma porque operan desde una lógica más cercana a la de una ONG que a la de una fundación. Sus fondos patrimoniales suelen ser escasos y los recursos con los que operan provienen, básicamente, de donantes nacionales e internacionales.
- Fundaciones relacionadas con el gobierno (5).- sus fondos provienen, total o parcialmente, de entidades gubernamentales o relacionadas con el gobierno.
- Otras fundaciones (27).- este grupo está constituido por aquellas fundaciones sobre las cuales no se pudo establecer el origen de sus fondos con exactitud debido a que no presentaron la información necesaria. Sin embargo, comparten la característica de poseer fondos patrimoniales muy reducidos y escasa capacidad de generación de otro tipo de recursos.

De acuerdo con nuestros estimados, basados en los estados financieros de aquellas fundaciones que proporcionaron información confiable (82), hacia 1997 el patrimonio total de estas instituciones superaba los 93 millones de dólares, los cuales se encontraban concentrados, sobre todo, en las fundaciones tradicionales y corporativas. En términos generales, dos son las principales líneas de trabajo que pueden distinguirse. En primer lugar, tenemos a aquellas instituciones dedicadas al desarrollo social, esto es, a iniciativas que van desde programas puramente asistenciales hasta planes de largo plazo orientados a generar un desarrollo sostenible en una zona

geográfica o ámbito económico específico. Usualmente, las poblaciones sobre las que se busca tener un impacto directo están constituidas por niños, ancianos o grupos campesinos. Y, en segundo término, se encuentran aquellas instituciones que, de manera preferencial, realizan actividades orientadas a la promoción cultural y a la preservación del patrimonio histórico nacional o del medio ambiente. A diferencia del anterior, en este caso el impacto buscado no tiene como foco a un grupo social determinado, sino que más bien está dirigido a la población en general.

6.5 El desarrollo de las organizaciones sociales en las barriadas

En 1968, el gobierno velasquista crea el Organismo Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes (Ondepjov), cuyo propósito era fortalecer la organización comunal mediante el adiestramiento de los líderes locales y el fomento del desarrollo de organizaciones locales alrededor de distintas unidades jerárquicas. La Ondepjov estaba conformada tanto por personal militar del gobierno como por figuras civiles que ya tenían experiencia trabajando en las barriadas: la Oficina de Pueblos Jóvenes dirigida por Monseñor Luis Bambarén, Obispo de Chimbote y abanderado de las ideas reformistas eclesíásticas en el Perú, y Acción Comunitaria del Perú, entidad fundada por Acción Internacional de Nueva York. Esta última era una organización de desarrollo comunal que había iniciado programas en varios países latinoamericanos. Uno de sus propósitos era influir en las políticas gubernamentales mediante la implementación de programas innovadores de desarrollo comunal. Acción Comunitaria del Perú recibió también financiamiento del sector privado local y uno de sus programas más importantes fue un plan de ahorro coordinado con un banco privado, cuyo objetivo era reunir el capital necesario para instalar servicios públicos como la electricidad. La Ondepjov, por su parte, se encargaba de ejecutar programas de electrificación, agua, infraestructura vial y construcción de escuelas. El circuito operativo era el siguiente: la Ondepjov recibía el “pliego” de necesidades de los pobladores organizados y hacía contactos con el sector privado encargado de llevar a cabo las obras por cuenta de las empresas públicas responsables del funcionamiento del servicio.¹³⁹

138. Esta sección resume los principales hallazgos de Portocarrero, Felipe; Cynthia Sanborn, Sergio Llusera y Viviana Quea, *op. cit.*, pp. 81-148.

139. Collier, David, *op. cit.*, pp. 108-110.

En 1971 se producen dos acontecimientos relevantes en la historia de los pueblos jóvenes. En primer lugar, la Ondepjov es absorbida por el Sinamos y, en segundo término, una gran invasión de terrenos culmina en la fundación de Villa El Salvador, la que dos años más tarde se convierte en la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES).¹⁴⁰ Con respecto al primer acontecimiento, vale la pena señalar que el Sinamos pretendía canalizar y centralizar la organización y movilización de los sectores populares del país en torno de la reivindicación de sus necesidades. Se esperaba que mediante el Sinamos “los pobladores de los pueblos jóvenes obtuvieran su representatividad para participar activamente en el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad”.¹⁴¹ La entidad propiciaba la creación de comités vecinales de treinta familias, así como de Comités de Promoción y Desarrollo (Coprode) para agrupar a los comités vecinales en la barriada y elegir, a partir de ellos, a una junta directiva central que representara a la población ante el Sinamos. No obstante, estas propuestas no llegaron a plasmarse, pues el Sinamos, “...de ser un ente promotor de la movilización y la organización popular, pasó a convertirse en un órgano represivo y cooptativo del movimiento barrial”.¹⁴²

Con respecto al segundo acontecimiento, el desarrollo de la CUAVES representó el primer ejemplo en Latinoamérica de un ambicioso proyecto de autonomía política gestado por los sectores populares de las barriadas, cuya eficacia se basaría en la activa participación organizada de los pobladores. La CUAVES implicaba una estructura jerárquica que comenzaba con la mínima unidad: la cuadra, compuesta por 24 lotes. A continuación seguía el “grupo residencial” constituido, a su vez, por 16 cuadras; y, finalmente, una gran instancia que englobaba a todos los grupos residenciales. La CUAVES se encargaba de asuntos de planificación urbana así como de la provisión de servicios públicos, de salud y de educación, entre otras funciones. La provisión de servicios se solía llevar a cabo a través de la gestión que, en representación de la población, hacía la CUAVES ante el Estado. Villa El Salvador tuvo también, desde 1974, una Caja Comunal en la que se ahorraba y se entregaba créditos para gastos familiares y empresas autogestionarias. Así, gradualmente, durante la década de 1970, la CUAVES llegó a tener una farmacia, una ferretería y varios talleres, todos de propie-

140. Zapata, Antonio, *op. cit.* pp. 83-115.

141. De una publicación del Sinamos de 1977, citada en Driant, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 120.

142. Chirinos, Luis (1983), citado en Driant, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 122.

dad comunal, e incluso tuvo una red comunal de distribución de kerosene. Sin embargo, todo este desarrollo tendría un abrupto fin en 1983 cuando, con motivo de la creación de la Municipalidad de Villa El Salvador, se empezaron a dismantelar las iniciativas comunales señaladas mientras que la municipalidad asumía las funciones de la CUAVES.¹⁴³

En lo que concierne al desarrollo general de los pueblos jóvenes, en los últimos años de Morales Bermúdez se observa una voluntad por parte del Estado de alejarse del problema de las invasiones y la organización social de los pobladores. Con el propósito de desarticular las potenciales capacidades de organización y movilización de los pobladores, en un contexto de crisis económica muy aguda, se promulgó un decreto en 1979 mediante el cual se aceleraba la titulación y se desarmaba la conexión entre organizaciones vecinales y los fondos necesarios para los programas de servicios. La lógica detrás de este decreto apuntaba a volver pasivo al sistema de pequeños propietarios. No obstante, la medida fue inefectiva. Desde 1976, en el marco de la Convención Metropolitana de Pueblos Jóvenes, se había contemplado la constitución de una federación departamental de organizaciones de pobladores. En setiembre de 1979 se creó el Comité Organizador de la Federación Departamental de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares (Federpjuj). La Federación fue fundada en noviembre, y en agosto de 1980 se creó la Confederación General de Pobladores del Perú (CGPP), en la cual estaban representadas la mayoría de las federaciones departamentales del país.¹⁴⁴

6.6 El nacimiento de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

A fines de la década de 1960 e inicios de la década de 1970 comenzaron a aparecer en el Perú las primeras Organizaciones no Gubernamentales (ONG). El contexto de la época se caracterizaba por el reformismo modernizador de la dictadura militar y sus intentos de democratización social desde arriba, el activismo de izquierda y el discurso de la Teología de la Liberación, en el cual se reivindicaba la lucha contra la pobreza. Como lo recuerda Ballón, “a partir de tales visiones, las ONG enfatizaban su capacidad de acompañar y alentar grandes procesos de transformación social”.¹⁴⁵

143. Quijano, Aníbal, *op. cit.*, pp. 151-166.

144. Driant, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 123.

145. Ballón, Eduardo, “ONG’s, sociedad civil y desarrollo”, en DESCO, *Los desafíos de la cooperación*, Lima: DESCO, 1996, p. 39.

Y, efectivamente, así lo hicieron las primeras ONG en tiempos del régimen militar reformista. De hecho, durante el gobierno del general Velasco, las ONG se preocuparon por reforzar las incipientes organizaciones populares que iban viendo la luz en el contexto del desarrollo de las barriadas. En un sentido similar, Sánchez León agrega que el nacimiento de las ONG se produjo como resultado de la convergencia de tres grandes concepciones: la solidaridad con contenido cristiano, el socialismo preocupado por los grupos sociales menos favorecidos, y el desarrollo (o desarrollismo) como propuesta técnica del cambio.¹⁴⁶ Dicho en otros términos, la misión que las ONG se habían propuesto era la de fortalecer a aquellos grupos sociales desfavorecidos dentro de lo que consideraban un orden injusto y excluyente, y, por esa razón, se concentraron en la educación popular, la capacidad de movilización de las organizaciones y la denuncia de la situación política.¹⁴⁷ De ahí que las ONG desde sus inicios tuvieron dificultades para ser aceptadas por algunos sectores de la sociedad. En general, se sospechaba de la proveniencia de los fondos que las sostenían. Incluso se solía pensar que como buena parte del personal era de tendencia izquierdista entonces seguramente algún país comunista era el que financiaba a las ONG¹⁴⁸.

La segunda fase del proceso reformista militar peruano se caracterizó por ser un período de gran agitación social y política en el cual se pusieron de manifiesto los fracasos del ambicioso plan velasquista, así como también la respuesta de una población descontenta frente a la gran crisis económica generada por el proyecto. Irónicamente, el gobierno militar fue víctima, entre 1976 y 1979, de la sociedad civil que había contribuido a forta-

146. Sánchez León, Abelardo, "Historia y evolución de la cooperación con ONG's", en DESCO, *Los desafíos de la cooperación*, Lima: DESCO, 1996, p. 18.

147. En 1988, Mario Padrón define a las ONG en forma muy amplia, como todas las organizaciones que no son parte de un gobierno: "Las ONG, Organizaciones No Gubernamentales, como su propio nombre lo señala, son todas aquellas organizaciones que no son parte de un gobierno y no se establecen en virtud de acuerdos entre gobiernos...En efecto, son ONG las instituciones de investigación, organizaciones profesionales, agencias voluntarias, sindicatos, cámaras de comercio, organizaciones juveniles, instituciones religiosas, asociaciones de ciudadanos de mayor edad, compañías de bomberos voluntarios, entidades de turismo, fundaciones privadas, clubes de fútbol o sociales, y otras. En resumen, ONG puede ser cualquier organización con tal que sea no gubernamental", en Padrón, Mario, "Los centros de promoción y la cooperación internacional al desarrollo en América Latina: el caso peruano", en Padrón, Mario (Editor), *Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Perú*, Lima: DESCO, 1988, pp. 26-27.

148. Sánchez León, Abelardo, *op. cit.*, p. 15.

lecer, pues esta, a través de la convergencia de diversas organizaciones laborales, profesionales y políticas, desencadenó un amplio movimiento popular que paralizó al país mediante una serie de huelgas y paros nacionales¹⁴⁹.

En este escenario de efervescencia popular pugnaban dos facciones al interior de las Fuerzas Armadas: la primera era partidaria de una tercera fase, mientras que la segunda, liderada por el general Francisco Morales Bermúdez, prefería una salida política orientada a devolver el poder a los civiles. Triunfó esta última opción blanda y, como producto de un proceso de negociaciones entre los militares y las diversas agrupaciones políticas (APRA, Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Partido Comunista), se convocó a una Asamblea Constituyente para dictar una nueva constitución y, posteriormente, se llamó a elecciones generales para 1980. En dichas elecciones, se presentaba como novedad la extensión del voto a los jóvenes mayores de 18 años y a los analfabetos, cambios que fueron recogidos en la nueva Constitución de 1979, la cual, además, por primera vez, apuntaba a “la conformación de un Estado social de derecho en el Perú.”¹⁵⁰

7. La “década perdida” (1980-1990)

Durante la segunda administración de Belaunde (1980-1985), se inaugura en el Perú una nueva etapa caracterizada por la conformación de un régimen político democrático y una economía más orientada al mercado. Belaunde y su partido Acción Popular iniciaron su gobierno con la devolución a sus propietarios de los medios de comunicación escrita que los militares habían expropiado y, de esa manera, dieron señales de que se apuntaba a la restitución de ciertos derechos económicos y prerrogativas del sector privado que habían sido desconocidos por el régimen militar. No obstante, el proceso de consolidación de los derechos económicos orientados a una economía de mercado no llegó a mostrar avances significativos. Por el contrario, el gobierno mantuvo la cartera empresarial del Estado y no tuvo la suficiente voluntad política para ordenar el proceso de desmantelamiento y privatización de las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS).¹⁵¹

149. Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn, *op. cit.*, p. 53.

150. López, Sinesio, *op. cit.*, p. 279.

151. Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *op. cit.*, pp. 279-283; y López, Sinesio, *op. cit.*, pp. 280-281.

Asimismo, tres importantes procesos de envergadura nacional ocurridos durante su gobierno merecen ser destacados: la crisis económica, el surgimiento de la insurrección armada, y una suerte de explosión cultural derivada de la difusión masiva de los medios de comunicación. En efecto, la crisis económica, cuyos orígenes más cercanos se remontaban a mediados de la década de 1970, se hizo evidente en 1983 a raíz de la devastadora presencia del Fenómeno “El Niño”. Como resultado de ello, el país sufrió una severa recesión cuyos efectos se agudizaron luego de que se perdió el control de la inflación en 1984.¹⁵² Mientras tanto, la insurrección armada surgió en los Andes peruanos asociada a dos movimientos extremistas que, en breve, sumirían al país en un baño de sangre y en el sabotaje de la actividad económica: Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Finalmente, durante estos años, con la instauración del régimen democrático, la recuperación de las libertades y los derechos civiles, se produjo un estallido cultural que se materializó en la proliferación de programas televisivos y publicaciones escritas elaboradas por partidos políticos, federaciones, sindicatos, asociaciones culturales, entre otras organizaciones, las que, de alguna manera, conformaron un heterogéneo “mercado” de valores e ideas.¹⁵³

A mediados de la década de 1980, mientras tanto, la fisonomía social de Lima había experimentado una transformación radical. En efecto, Matos Mar sugiere una visión dramática de este cambio: “En 1984, Lima es una ciudad de forasteros. Las multitudes de origen provinciano, desbordadas en el espacio urbano, determinan profundas alteraciones en el estilo de vida de la capital y dan un nuevo rostro a la ciudad.”¹⁵⁴ Para Matos era sorprendente comprobar cómo los migrantes reproducían las antiguas prácticas de reciprocidad como la *minka* en la construcción de sus viviendas, proceso que además venía acompañado por prácticas asociadas a los patrones andinos de construcción de viviendas.¹⁵⁵

Los migrantes contribuyeron también a transformar la estructura institucional del mercado puesto que, en gran número, pasaron a formar

152. Se encuentran referencias a la crisis económica en Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *op. cit.*, p. 280, p. 282; López, Sinesio, *op. cit.*, p. 279; y Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *De la desinflación a la hiperestanflación: Perú 1985-1990*, Lima: CIUP, 1992, pp. 12-13.

153. Matos, José, *op. cit.*, pp. 51-52.

154. *Ibid.*, p. 73.

155. *Ibid.*, p. 81.

parte de las nuevas filas de microempresarios que comenzaban a dar forma a la denominada economía informal. Este nuevo segmento surge en el Perú como resultado de la crisis, pero también debido a la existencia de altas barreras a la entrada al mercado formal de origen no económico. Asimismo, durante esta década se multiplicaron una serie de nuevas asociaciones de migrantes sustentadas en vínculos familiares, las que, por lo tanto, tenían propósitos distintos de los de las organizaciones barriales de la década de 1970. Como una suerte de híbrido entre una organización gremial y un sistema basado en relaciones de reciprocidad andina, las asociaciones y los clubes de migrantes son, desde entonces, el marco en el cual se festejan bautizos, bodas, se practica deporte, se hacen negocios, y, en suma, se lleva a cabo una vida comunitaria que preserva algunos de los tradicionales lazos sociales y culturales traídos por los migrantes. Evidentemente, el sentido de la fiesta andina se ve revitalizado en el nuevo escenario urbano con la presencia de mayordomos, alferazgos, distribución de bienes, etc. De acuerdo con Matos, en 1984 debían haber alrededor de seis mil asociaciones y clubes de migrantes,¹⁵⁶ cuya afiliación dependía del pueblo de origen y su tamaño podía variar desde reducidos núcleos de parentesco hasta agrupaciones con más de mil personas. Finalmente, se debe destacar que, además de la base de vida social y la capacidad de representación ante la sociedad que proveen, estas asociaciones también permiten al migrante resguardar y afianzar su identidad en un mundo diferente y, con no poca frecuencia, hostil.¹⁵⁷

Teniendo como contexto una sociedad civil golpeada por la crisis económica pero favorecida por un clima democrático más propicio para las manifestaciones culturales, llegaba el país a un nuevo proceso electoral en 1985, rodeado de expectativas optimistas. Principalmente dos percepciones alentaban esta actitud. En primer lugar, el discurso de quien ganaría las elecciones, el candidato del APRA, Alan García, coincidía con el consenso que en ese entonces existía acerca de la necesidad y la posibilidad de reactivar la actividad económica mediante una expansión del gasto y un fortalecimiento del mercado interno. En general, las medidas políticas de carácter “populista” se habían vuelto atractivas en medio del desprestigio mundial que sufrían las recetas neoliberales, puesto que su implementación había fracasado no solo en Estados Unidos, sino también (y más cerca) en Argentina y Chile. Y, en segundo lugar, las elecciones tuvieron un carácter de reivin-

156. *Ibíd.*, p. 82.

157. *Ibíd.*, pp. 81-83.

dicación histórica al ver el triunfo del carismático candidato de aquel partido político de antiguas raíces que nunca había tenido la oportunidad de gobernar: el APRA.¹⁵⁸

Sin embargo, el relativo éxito inicial del nuevo proyecto político no duraría mucho tiempo. Una vez en el poder, el equipo económico del APRA aplicó una expansión del gasto público para reactivar la economía a partir de un mercado interno revitalizado. Para este propósito, además de contar con un saldo de reservas internacionales, se valieron de dos importantes bases: en primer lugar, de la propiedad de numerosas empresas estatales, muchas de ellas “estratégicas” en cuanto a su capacidad para impactar sobre la demanda;¹⁵⁹ y, en segundo lugar, de la alianza con las clases medias y la élite empresarial.¹⁶⁰ En forma paralela, se implantaron una serie de medidas populistas distorsionadoras de los mecanismos de mercado con el fin de satisfacer a las bases de apoyo en el marco de un régimen de prebendas. Concretamente se establecieron restricciones para arancelarias, control de cambios, tipos de cambio diferenciados, créditos subsidiados y control de precios sobre muchos bienes y servicios. En relación con este último aspecto, los controles de precios como práctica de política económica fueron recibidos como una herencia que provenía de los tiempos de Velasco, cuyo propósito, además de obedecer a la satisfacción de demandas provenientes de grupos sociales específicos, era operar como instrumentos antiinflacionarios heterodoxos. Finalmente, a fines de 1987, la política de expansión de la demanda, en combinación con los controles de precios y los problemas del sector externo, comienza a producir la escasez de bienes y el agotamiento de las reservas internacionales. En estas condiciones, el gobierno trató de implementar planes de ajuste a partir del segundo semestre de 1988 pero fracasó, de modo que, al poco tiempo, se desató una aguda hiperinflación, la actividad económica sufrió un profundo colapso y la población terminó refugiándose en el dólar.¹⁶¹

158. Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *op. cit.*, pp. 283-285.

159. De acuerdo con un estudio realizado por Augusto Álvarez Rodrich en 1991, las empresas estatales aportaban el 20% del PBI en esa época. Esta información es citada en López, Sinesio, *op. cit.*, p. 283.

160. Durante los años en los que el proyecto económico aprista tuvo éxito, el gobierno contó con el apoyo de un grupo de poderosos empresarios denominado “los doce Apóstoles”, en López, Sinesio, *op. cit.*, p. 281.

161. Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *op. cit.*, pp. 286-288; López, Sinesio, *op. cit.*, p. 281; Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *op. cit.*, pp. 18-19.

El colapso del aparato económico peruano en la segunda mitad de la década de 1980 se retroalimentó con la escalada de la actividad terrorista. Así se configuró un clima de caos e inestabilidad que comenzó a mermar, poco a poco, la estabilidad de todos y cada uno de los niveles del Estado y de la sociedad civil. En efecto, el movimiento sindical y los partidos políticos perdieron rápidamente su caudal de apoyo popular ante su manifiesta impotencia para mejorar la situación social. Sin embargo, instituciones como la Iglesia, los gremios patronales, las organizaciones sociales de base, los medios de comunicación de masas, las universidades y las ONG, lograron sortear las dificultades impuestas por la crisis durante la década de 1980, no sin experimentar importantes cambios. ¿Cuáles fueron y cómo incidieron estas transformaciones en la evolución de cada una de las organizaciones que sobrevivieron al cambio de década?

En el caso de las organizaciones ligadas a la actividad empresarial se reforzó la asociación tanto en el nivel dirigenal como de ramos industriales, pues se produjo la continua adhesión de los distintos gremios empresariales a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), fundada a fines de 1984 por la Cámara Peruana de la Construcción, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Cámara de Comercio de Lima (Camco), la Confederación Nacional de Comerciantes (Conaco), la Asociación de Exportadores (Adex), la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), y la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (Sonaminpet). En 1985 entraron masivamente nuevos gremios como la Asociación de Bancos del Perú o la Cámara Nacional de Turismo y, finalmente, en 1987 ingresaron ocho organizaciones adicionales, de modo que en la década siguiente la Confiep sería la asociación más poderosa en cuanto a su capacidad para representar los intereses empresariales ante el Estado.

Por su parte, en la segunda mitad de la década de 1980, ante la violencia subversiva, el intervencionismo estatal y la crisis económica, las ONG se reúnen en la Asociación Nacional de Centros (ANC) y en Intercentros. Ambas agrupaciones se crean con el objetivo de buscar nuevos canales de comunicación con la sociedad civil, en un contexto en el que se volvía imperativo luchar contra las sospechas que asociaban a algunas de ellas con el movimiento subversivo. En segundo término, y más importante, las ONG entienden que deben cambiar su antiguo enfoque de la sociedad civil por uno más moderno e integral a partir del cual la participación popular dejaba de ser la simple movilización de los sectores oprimidos para convertirse en un más complejo aumento de capacidades, habilidades, gestión, ampliación y promoción de los derechos ciudadanos. En esta nueva etapa

el objetivo central se vuelve el fortalecimiento de la sociedad civil en el marco de una promoción de la ciudadanía política. En términos más específicos, este enfoque se traduce en la planificación y apoyo en los procesos de gestión de proyectos de desarrollo comunitario en una dimensión local (municipios, microcuencas)¹⁶² y en la defensa de los derechos humanos.¹⁶³

Esta nueva orientación de las ONG, tanto en su aspecto teórico como práctico, será un elemento decisivo en la nueva dinámica de la actividad social en las nuevas municipalidades que nacen en las ya consolidadas barriadas o pueblos jóvenes. Algunas municipalidades, como marco institucional del poder local, se vuelven receptoras de la experiencia sindical forjada en las décadas anteriores y aquellas otras que alojan a población migrante, y/o de escasos recursos en general, asisten a la multiplicación de organizaciones sociales de base. De esta manera, se genera un importante movimiento de participación asociativa en el nivel local, en el cual las ONG tendrán un importante papel en la formación de los cuadros dirigentes y en la implementación de proyectos de desarrollo.¹⁶⁴

Finalmente, las organizaciones sociales de base cobran un renovado vigor al comienzo de la década de 1980 en virtud de la presencia de los programas de ayuda internacional. De modo que, a partir de 1979, surgen los primeros comedores populares, en principio gracias a la iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la cual ofreció donar alimentos con la condición de que estos fueran suministrados a la población a través de organizaciones femeninas. Desde entonces, los comedores populares —dedicados a la preparación y venta de raciones de alimentos a precios muy accesibles— fueron adquiriendo un papel clave debido no solo a su capacidad de presión sobre el Estado, sino también debido a su mayor densidad organizacional en comparación con el resto de organizaciones populares. En lo que concierne a este aspecto conviene señalar que los comedores comenzaron a agruparse en centrales desde la primera mitad de la década de 1980 y, a partir de 1991, constituyeron nuevas instancias de agregación de intereses con la creación de la Federación de Centrales de Comedores Populares Autogestionarios de Lima y Callao (FECCPALC).¹⁶⁵

162. Sánchez León, Abelardo, *op. cit.*, p. 22; Ballón, Eduardo, *op. cit.*, p. 41.

163. Drzewieniecki, Joana, *Coordinadora Nacional de Derechos Humanos: un estudio de caso*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Cuadernos de Investigación Social N° 17, 2000.

164. Zapata, Antonio, *op. cit.*, pp. 83-115.

165. Cueva, Hanny y Armando Millán, *op. cit.*, pp. 31-32.

Asimismo, la posibilidad de elegir a las autoridades municipales, prerrogativa restablecida en 1980, produjo un nuevo estímulo al desarrollo de organizaciones sociales de base. En este contexto, en 1983, el alcalde de Lima, de filiación socialista, Alfonso Barrantes, inició el Programa de Vaso de Leche, y con su aplicación se crearon también los Comités de Vaso de Leche, es decir, las organizaciones femeninas responsables de suministrar la leche a los niños. De aquí en adelante destacarán tres aspectos comunes a todas las organizaciones populares de este tipo: concentración de actividades en la provisión de consumo inmediato, dependencia del apoyo financiero internacional y predominio de la participación femenina.¹⁶⁶

Si bien es cierto que durante la década de 1980 se observan experiencias exitosas de participación popular en los asuntos municipales en localidades como Villa El Salvador, Huaycán, Ilo y Cajamarca, este proceso se verá dramáticamente neutralizado por el recrudecimiento de la violencia terrorista y la debacle económica especialmente durante la segunda mitad de esa década. La guerra interna reveló la debilidad que subyacía al interior de las organizaciones sociales de base que empezaban a participar de la actividad municipal. El sindicalismo clasista que dirigía a estas organizaciones nunca pudo constituirse en una alternativa viable al pragmatismo clientelista del Estado ante los sectores populares.¹⁶⁷ En última instancia, cuando Sendero Luminoso atacó la dirigencia popular en los municipios, esta se desplomó sin ofrecer gran resistencia, y dio lugar a que retornara con fuerza el clientelismo promovido por el gobierno de Fujimori una vez que el terrorismo fuera derrotado.¹⁶⁸

8. Reflexiones finales

¿Qué lecciones arroja esta breve revisión de la historia de las organizaciones sin fines de lucro? ¿Tiene el tercer sector una identidad clara de las partes que lo conforman? Los conceptos mismos de tercer sector, sector sin fines de lucro o sector público no estatal evocan la idea de homogeneidad. Más allá de las naturales especializaciones funcionales y diferencias de escala, se asume que las organizaciones que lo integran comparten la característica común de orientar sus actividades privadas al bien público y una

166. Quijano, Aníbal, *op. cit.*, pp. 142-144.

167. Balbi, Carmen Rosa, *Identidad clasista en el sindicalismo. Su impacto en las fábricas*, Lima: DESCO, 1989.

168. Zapata, Antonio, *op. cit.*, pp. 110-111.

similar ubicación intermedia entre el Estado y el mercado. Pero también estos conceptos evocan la idea de cohesión, que se derivaría de la existencia de valores solidarios y altruistas compartidos, que se traducen no solo en una vocación de servicio hacia los sectores más vulnerables, sino también en una defensa de causas sociales y políticas que amplían la esfera pública de los derechos ciudadanos. De ahí se podría concluir, rápida y equivocadamente, que el tercer sector posee una identidad claramente definida, unívoca, circular.

El panorama en el Perú y América Latina, sin embargo, parece ser más complejo y menos sencillo. Como lo recuerda Perry Anderson, el propio concepto de identidad está asociado a algo interior, profundo y esencial. Su definición presupone, asimismo, un componente relacional, la existencia de un 'otro' del que se distingue, una alteridad; pero también exige la estabilidad de ciertos rasgos, su permanencia a lo largo del tiempo. Más aún, la identidad posee siempre una dimensión reflexiva, subjetiva, esto es, la conciencia clara y deliberada de la propia existencia.¹⁶⁹ ¿Es posible, entonces, hablar de la identidad del tercer sector en el Perú a lo largo de su historia?

Las páginas anteriores han demostrado la enorme heterogeneidad y los múltiples rostros de las organizaciones que forman parte del tercer sector en el país. Si bien la naturaleza básicamente descriptiva y clasificatoria del concepto de tercer sector dificulta la comprensión de las dimensiones asociadas a su identidad, no impide que las ciencias sociales busquen relacionar su origen, características y evolución con procesos sociales más amplios de la formación de los derechos ciudadanos.

De ahí que si se examina el proceso de constitución de la ciudadanía en el Perú en función de su poder para explicar la historia del sector sin fines de lucro y de la sociedad civil, pueden encontrarse algunas pistas para responder a dicha interrogante. En efecto, López ha identificado cómo opera la dinámica de la formación de los derechos ciudadanos en la sociedad peruana y ha encontrado la razón que la distingue de la de los países industrializados al tratar de explicar la génesis de los derechos sociales. Desde su punto de vista, "a diferencia de los países desarrollados, aquí los derechos sociales no constituyen la culminación de la formación ciudadana sino su comienzo y no son el resultado de un desarrollo económico sostenido y de la presión de un poderoso movimiento obrero organizado, sino más

169. Anderson, Perry, *Campos de batalla*, Barcelona: Editorial Anagrama, 1998, pp. 355-392.

bien de la pobreza, de la necesidad de supervivencia y de la discriminación.¹⁷⁰ Agregando un matiz importante a este argumento, Oxhorn, quien ha estudiado la evolución de la ciudadanía en América Latina, sostiene que aun cuando los derechos sociales se encuentren en el comienzo de la formación ciudadana, la consolidación de los derechos políticos precedió a la garantía de derechos sociales básicos.¹⁷¹ De hecho, tanto en el Perú como en Latinoamérica, los derechos sociales nunca estuvieron completamente garantizados. Desde la postguerra, ninguno de los gobiernos peruanos de turno ha logrado ofrecer servicios de salud y educación de calidad. No obstante, desde esa misma época, los derechos políticos y civiles fueron creciendo gracias principalmente a la presión de las fuerzas políticas reformistas y de los movimientos sociales y organizaciones populares. El punto culminante de este proceso fue la instalación de la Asamblea Constituyente en 1979, la cual otorgó, finalmente, derechos electorales universales a toda la población mayor de 18 años, e incorporó de esta manera a los analfabetos que hasta ese momento habían quedado marginados del sistema político.

En síntesis, la respuesta a la pregunta acerca de la identidad del tercer sector en el Perú debe ser abordada como parte de procesos históricos más amplios, en los que solo una sociedad civil fuerte que no olvide su pasado será capaz de proporcionarle las vías para encontrar, en la diversidad de sus campos de acción, el denominador común de su misión.

170. López, Sinesio, *op. cit.*, p. 238.

171 Oxhorn, Philip, *Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America*, Montreal: McGill University, 1998, p. 3.

III

El Estado, el tercer sector y los organismos internacionales, 1990-2000

¿Cuál es el balance de las relaciones entre Estado y el tercer sector durante la última década? ¿Cuánto se avanzó en el desarrollo de las OPSFL y cuál fue el impacto de diez años del gobierno de Fujimori sobre ella? ¿Cuán favorable (o no) ha sido el marco legal y tributario para las organizaciones que conforman el tercer sector en el Perú y para las actividades filantrópicas que las mantienen? ¿Cuántos recursos públicos fueron canalizados hacia las OPSFL durante los últimos años y cuántas de estas participaron efectivamente en los diversos programas sociales? ¿Qué lecciones podemos extraer de la última década y qué cambios son necesarios para fortalecer el tercer sector y lograr relaciones constructivas con el Estado?

Este capítulo intenta responder a estas preguntas, sobre la base de un análisis de las políticas del Estado y del gobierno peruano hacia el tercer sector durante la década de 1990. Con este fin, el capítulo ha sido dividido en cinco partes. La primera analiza la postura general del gobierno hacia el sector sin fines de lucro y hacia diversas formas de OPSFL. En segundo lugar, se analiza el marco legal y tributario existente en este campo, así como también el flujo de recursos públicos hacia este tipo de entidades. La tercera parte examina más de cerca las relaciones entre el Estado y el tercer sector en la implementación de las políticas y programas sociales; en particular, en las áreas de alimentación, salud y desarrollo comunitario. Mientras el énfasis de esta sección está en el gobierno central y el Poder Ejecutivo, en la cuarta sección se analizan los gobiernos locales y sus relaciones con las OPSFL, las cuales han tenido una dinámica distinta de las del gobierno central. Finalmente, se examinan las políticas de las entidades supranacionales (en particular el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), que fueron piezas claves tanto para la legitimación inicial del gobierno de Fujimori como para los esfuerzos de incorporar a las OPSFL en las políticas públicas.

1. *El gobierno y el tercer sector en la década de 1990: una visión panorámica*

Para entender las actitudes y políticas del gobierno hacia las OPSFL durante la década de 1990, es necesario tener en cuenta la naturaleza *sui generis* del régimen político establecido por Alberto Fujimori y sus colaboradores, así como también la naturaleza de la política económica imperante. Una peculiar combinación de neopopulismo y neoliberalismo confluyó en una alta concentración de poder y recursos en el gobierno central, y en un recelo constante frente a las demandas e intereses de las organizaciones autónomas de la sociedad civil.

A pesar de ser democráticamente elegido y de surgir como un fenómeno cultural nuevo en la política peruana, Fujimori gobernó con un estilo muy cercano al caudillismo y al populismo del pasado.¹ El populismo en América Latina ha sido una forma preferente de hacer política, una forma autoritaria y personalista de gobernar en contextos de pobreza, desigualdad y desintegración, y de responder a situaciones en las que convergen múltiples crisis y demandas sociales. En tales contextos, se construye una relación personalizada entre el líder y las masas, que no pasa por mediaciones institucionales autónomas. El líder o caudillo, encarnación de los intereses nacionales, concentra en su persona el uso y destino de los recursos públicos, y considera ilegítima cualquier forma de organización social o política que no esté a su disposición.

El populismo clásico utilizaba el poder central del Estado para promover políticas económicas nacionalistas y redistributivas, y otorgar beneficios sociales y políticos que en muchos casos llevaron a profundas crisis fiscales. Evidentemente, el gobierno de Fujimori modificó algunas de estas características: combinó el populismo político con políticas económicas más liberales, y logró una situación de mayor estabilidad y crecimiento durante varios años.² Sin embargo, este *neopopulismo* mostraba una notable continuidad con el pasado en términos de su estilo político, en la concentración de los recursos públicos y el uso arbitrario del poder, en el deseo de permanencia y en la relativa fragilidad sobre la cual su popularidad se basaba. Hoy, son ampliamente conocidos los sistemáticos esfuerzos que el Ejecutivo realizó para debi-

1. Sanborn, Cynthia y Aldo Panfichi, "Fujimori y las raíces del neopopulismo", en Tuesta Soldevilla, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder, Fujimori 1990-1996*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996, pp. 29-52.

2. Ver Kurt Weyland, *Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities*, trabajo presentado en la reunión anual del American Political Science Association, New York, 1-4 setiembre, 1994.

litar y someter a los otros poderes del Estado, y permitir así pocos mecanismos de control y fiscalización públicos.

Históricamente, este tipo de régimen surge donde las organizaciones de la sociedad civil son débiles o dispersas, y donde las élites políticas tradicionales son ineficaces o poco representativas de los ciudadanos que pretenden representar. En nuestro caso, la desconfianza en la capacidad de los partidos políticos surgió no solo por su pérdida de representatividad *per se*, sino también porque había un trasfondo de crisis económica y violencia interna difícil de manejar. La forma de resolver ambos problemas fue a través de la hiperconcentración de poder y medidas sumamente autoritarias, las cuales contaron inicialmente con el apoyo de amplios sectores de la banca internacional y de las élites empresariales, además del que obtuvo de muchos ciudadanos agobiados por la prolongada inestabilidad. No obstante, las múltiples crisis de la década de 1980, seguidas por las políticas de “shock” y la apertura radical del mercado en la década de 1990, exacerbaron el debilitamiento de las organizaciones sindicales y gremiales tradicionales, así como la fragmentación de intereses organizados en general. Muchas organizaciones de la sociedad civil fueron obligadas a concentrarse en la satisfacción de las necesidades básicas e inmediatas de la población, por lo que toman actitudes pragmáticas y cortoplacistas frente al nuevo gobierno.³

El programa económico del gobierno de Fujimori se diseñó a partir de cuatro ejes: la estabilización de la economía, las reformas estructurales, la reinserción en la comunidad financiera internacional, y la reducción de la pobreza. Es importante subrayar que durante la mayor parte de la década de 1990, la concentración del poder en el Ejecutivo fue más que un estilo político propio de Fujimori. Fue considerado por los acreedores y asesores económicos del gobierno como fundamental para lograr estos objetivos.

Los principales objetivos de las reformas estructurales fueron la liberalización y desregulación de la economía. El Estado dejaría su papel como empresario y regulador de las transacciones entre los agentes económicos, para dedicarse a la lucha contra la pobreza, la defensa de las prácticas competitivas, la supervisión y regulación de las estructuras de mercado, el desarrollo de infraestructura básica y la conservación de un entorno de paz y orden interno. Esto permitiría no solo crear un clima favorable para la inversión privada, sino también una mejor administración del gasto público.

3. Ver Kahhat, Farid, “Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú”, Cuadernos de Investigación Social No. 14, Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales, agosto 2000.

En este esquema, la privatización de empresas públicas y la promoción de la participación del sector privado en el desarrollo de obras de infraestructura y servicios públicos permitiría liberar recursos fiscales que se destinarían a mejorar la calidad de vida de la población, lo cual incrementó el gasto social de manera importante durante la década de 1990. El ahorro de recursos en operaciones corrientes del gobierno y el incremento en el gasto social fueron posibles no solo gracias a la racionalización del gasto público, sino también a un incremento de los ingresos fiscales. Una de las principales medidas que hizo posible este incremento fue la reforma tributaria de la primera mitad de la década de 1990, cuya nueva administración fue liderada por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat).

Esta estrategia, por cierto, giraba en torno del crecimiento del país y la sostenibilidad de este en el largo plazo.⁴ El crecimiento en el mediano y largo plazo se sostendría tanto en la entrada de capitales como en el incremento de las exportaciones primarias, conjuntamente con la sustitución de ciertas importaciones. La lógica era que el aumento en las exportaciones reduciría la clasificación de riesgo del país y sostendría un período largo de déficit en la cuenta corriente y pagos de la deuda. El pago de la deuda contribuiría a generar confianza en la solvencia financiera del Perú, lo cual, junto con las altas tasas de interés domésticas y la ausencia de interferencia en la remisión de utilidades, estimularía un crecimiento sostenido de la inversión directa en las empresas orientadas hacia la exportación.

Asimismo, un crecimiento sostenido requería una serie de elementos para garantizar su propia estabilidad. En primer lugar, lograr niveles adecuados de ahorro interno para proteger a la economía de las consecuencias negativas de la volatilidad de los mercados financieros internacionales. Para ello se necesitaban políticas que reforzaran la estabilidad del sistema financiero nacional y estimularan el ahorro. En segundo término, alcanzar un superávit fiscal por sus efectos positivos respecto a los incentivos a la entrada de capital externo. El gobierno hizo explícita su intención de atraer recursos externos a través de la firma de las Cartas de Intención con el FMI, donde se comprometía a controlar el crecimiento de la actividad económica, así como a liberalizar el flujo de capitales de corto plazo. En tercer lugar, también era necesario flexibilizar la economía en general, de modo que se facilitara una respuesta adecuada ante los shocks externos e internos. Con este propósito,

4. Sobre la política económica de Fujimori, ver Iguíñiz, Javier, "La estrategia económica del gobierno de Fujimori: una visión global", en Crabtree, John y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*, Lima: CIUP, IEP, 1999, pp. 15-44.

se liberalizó el mercado laboral, además de que se puso fin al proteccionismo de la industria manufacturera y la agricultura. Finalmente, la *concentración del poder en la toma de decisiones y la asignación centralizada de recursos* constituían otra condición de la estabilidad del crecimiento. Esto coincidió con el estilo centralizado de administración de recursos y poder político que caracterizó al gobierno de Fujimori durante la última década. Así, desde el punto de vista económico, la concentración de las decisiones de gasto respondería a la necesidad de tener una capacidad de respuesta rápida y consistente con el programa económico.

En este contexto, la situación de debilitamiento y desarticulación de las organizaciones principales de la sociedad civil a finales de la década de 1980, permitió la adopción de una serie de drásticas medidas económicas, las cuales, a su vez, profundizaron en varios aspectos los problemas de organización de la misma sociedad civil, al empujar a muchas organizaciones a concentrar sus esfuerzos en actividades pragmáticas y locales relacionadas con la satisfacción de necesidades básicas.

Para contrarrestar los altos costos sociales de la estabilización y el ajuste económico de principios de la década de 1990 (el llamado “fujishock”), el gobierno tardíamente reconoció la necesidad de una política de compensación social. En realidad, las reformas estructurales que se aplicaron para el logro de estos dos objetivos tuvieron efectos distributivos que fueron sentidos en mayor o menor proporción en casi todos los niveles de la sociedad peruana. Así, la importancia de la minimización de los costos sociales asociados a este programa económico residió no solo en criterios humanitarios, sino en la sostenibilidad misma del sistema.⁵

Como veremos posteriormente, el campo de las políticas sociales fue, durante la década de 1990, el terreno de mayor contacto entre el gobierno y las OPSFL. Asimismo, la naturaleza de los programas y proyectos sociales, tanto del gobierno como de aquellos desarrollados con ayuda de la cooperación internacional, influyó de manera importante en la capacidad de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, fue en este terreno de las políticas sociales y el gasto público social, donde los límites del discurso “liberal” del régimen fueron más notables. Según una postura verdaderamente liberal, la lucha contra la pobreza debería haber implicado no solo un mayor nivel de gasto social —que efectivamente se dio—, sino también la delegación de funciones y poderes públicos a otros actores, con el fin de aprovechar las ventajas comparativas de los gobiernos locales, las organi-

5. Parodi Trece, Carlos, *Economía de las políticas sociales*, Lima: CIUP, 1997, p. 196.

zaciones cívicas y comunitarias, e incluso el sector empresarial, cuya información y experiencias diversas permitían un desempeño más efectivo que el del gobierno central. Sin embargo, el supuesto liberalismo del gobierno de Fujimori no trascendió significativamente hacia su relación con los diferentes actores sociales.

Otro aspecto importante por considerar en cuanto a la postura del gobierno de Fujimori hacia las OPSFL, fue la influencia de los organismos multilaterales. Los compromisos adquiridos por el gobierno, a principios de la década de 1990, con organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como parte de la estrategia de reinserción en los mercados financieros internacionales, tuvieron una significativa influencia en términos de las prioridades en la asignación de los recursos públicos, que otorgaban una especial importancia a los pagos de la deuda externa. Al mismo tiempo, los condicionamientos de los préstamos otorgados por estos organismos para facilitar el proceso de reinserción y ajuste, así como para llevar a cabo las reformas estructurales, implicaban no solo una disciplina fiscal y monetaria por parte del gobierno, sino que poco a poco darían a la sociedad civil y sus organizaciones un papel cada vez más protagónico. En la práctica, esto sirvió para frenar los excesos autoritarios del régimen en cuanto a la libertad de asociación y permitió experimentos interesantes, aunque limitados, en el campo de las alianzas público-privadas.

Entonces, si bien el papel del Estado en la economía cambió dramáticamente durante la década de 1990 hacia una postura más liberal, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil no fueron tan liberales, en el sentido de promover mayor protagonismo y responsabilidad para el sector privado y las OPSFL. Tampoco habían incentivos claros y consistentes para la iniciativa privada en el desarrollo ni el sostenimiento de una sociedad civil que sirviera como contrapeso al Estado. Más aún, a finales de la década, la esencia neoliberal del programa económico mismo fue diluida, en el intento de darle mayor prioridad a los objetivos políticos del gobierno, relacionados con los deseos de permanecer en el poder y de ocultar los altos índices de corrupción.

Podemos concluir, entonces, que durante la década de 1990 el gobierno central no tuvo una concepción coherente de la existencia ni la importancia de un tercer sector como tal, independiente del Estado y de la empresa privada. Por un lado, se mantuvo el clima de relativa libertad de asociación que había predominado en el Perú desde la recuperación de la democracia en 1980, y no hubo interferencia *sistemática* del Estado en la vida asociativa

privada. Pero, por otro lado, no había mayor reconocimiento de este sector en los discursos de las autoridades públicas, y, en la práctica, la concentración de poder y recursos en el gobierno central reflejaba una desconfianza generalizada hacia las iniciativas autónomas y privadas. “Tolerancia pero desconfianza”, entonces, podría caracterizar la postura del régimen fujimorista hacia la mayoría de OPSFL.

No obstante, esta postura también variaba según los tipos de organización existentes, y en función de los objetivos económicos y políticos del régimen. Por lo tanto, una tipología de relaciones entre el gobierno central y las OPSFL se podría resumir en las siguientes categorías (no excluyentes):

- **Apoyo y beneficio mutuo:** con el fin de alcanzar sus objetivos económicos, el gobierno de Fujimori mantuvo relaciones cercanas con algunas organizaciones del tercer sector, tales como la Confiep, el máximo gremio empresarial del país, y con aquellos gremios que se beneficiaron más de la apertura económica. En el caso de la Confiep, este apoyo mutuo se extendió hacia el ámbito político cuando la presidencia de este gremio avaló la segunda (y anticonstitucional) reelección de Fujimori en el año 2000.
- **Cooperación o complementariedad:** como veremos más adelante, fue en el ámbito de la ejecución de la política social donde se desarrollaron relaciones de mayor cooperación entre las agencias encargadas del apoyo social, como Pronaa y Foncodes, y ciertas ONG, incluidas Cáritas y Care. Esta cooperación se explica, en parte, por las ventajas comparativas de ambos actores, y por la naturaleza política de estas ONG. El Estado aportó los recursos financieros, alimentarios, y las redes logísticas, y las ONG su experiencia de intermediación en el terreno social y popular, así como su mayor capacidad de innovación. Asimismo, estas ONG se mantuvieron al margen de los debates políticos durante la década de 1990 y no entraron a criticar los excesos del gobierno en el terreno político ni tampoco la corrupción. Por cierto, en el caso de ciertas ONG, las preferencias y los recursos de las agencias de cooperación internacional también jugaron un papel clave en forjar estas relaciones de cooperación con el Estado.
- **Competencia:** en otros campos, como la educación y en menor medida la salud, existen OPSFL que compiten con el Estado para ofrecer sus servicios, y superan a este en cuanto a la calidad y eficiencia en su provisión. Estas incluyen a los colegios y universidades privadas, así como también ciertas clínicas y hospitales. Pero también hay OPSFL

- en estos campos que entran en relaciones de cooperación o complementariedad con el Estado, como es el caso de la red de colegios Fe y Alegría, que opera con recursos del Estado y con una gestión privada.
- **Sustitución:** existen también muchas OPSFL que sustituyen el papel del Estado, en el sentido de realizar labores que este no puede o no quiere asumir por limitaciones de recursos, falta de voluntad política u otras razones. Esto incluye tareas tan vitales como la protección de los derechos humanos y la preservación de los ecosistemas, además de la promoción de los deportes, la recreación y la cultura. En muchos de estos casos, las OPSFL son reconocidas y toleradas por el Estado y realizan sus actividades con normalidad, ya que no entran a competir en un terreno considerado como importante por las autoridades de turno. Cabe notar, sin embargo, que en el caso de las organizaciones que se dedican a la promoción y defensa de los derechos humanos (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos - CNDDHH), la democracia (Asociación Civil Transparencia), e incluso algunos aspectos de la reivindicación de la mujer (Promujer), el gobierno de Fujimori tuvo una actitud bastante hostil.
 - **Manipulación y clientelismo:** hay también OPSFL cuyas relaciones con el Estado se han dado mayormente en un contexto de manipulación política. En particular, durante la década de 1990 (y también anteriormente) fue notable el esfuerzo de condicionar la donación de alimentos y otros recursos a las organizaciones sociales de base (OSB) que se ocupaban mayormente de la alimentación popular (comedores populares, clubes de madres, comités de vaso de leche), a cambio de votos y apoyo político. Si bien se puede hablar de cierta complementariedad operativa en la implementación de los programas alimentarios a través de estas organizaciones femeninas para la alimentación, sus relaciones con el Estado se han desarrollado más en un marco de clientelismo que de cooperación horizontal o apoyo mutuo.
 - **Hostilidad:** finalmente, el gobierno mantuvo relaciones de abierta hostilidad contra ciertas ONG, sobre todo en el campo de los derechos humanos y la defensa de la democracia. Esta hostilidad se expresaba no solamente en las declaraciones públicas de ciertas autoridades, sino también en el uso de medios de comunicación afines al régimen para realizar campañas de desprestigio contra estas organizaciones, y en amenazas y hostigamiento directo de parte de agentes de inteligencia del Estado. En algunos casos, esta hostilidad llegó al extremo de la amenaza física, el atentado violento y el asesinato.

2. Regulación y fiscalización: el marco legal y tributario para las OPSFL

Sorprendentemente, los recelos y la hostilidad del gobierno hacia ciertos tipos de OPSFL no se tradujeron en esfuerzos sistemáticos por controlarlas a través del marco legal. Formalmente, el Perú tiene uno de los marcos legales más libres y flexibles de América Latina para la actividad asociativa privada. En efecto, la Constitución de 1993, como las anteriores, reconoce la libertad de asociación como uno de los derechos humanos básicos, y las OPSFL han sido reguladas en el Código Civil a través de tres figuras legales básicas: asociaciones, fundaciones y comités.⁶

La figura más utilizada por las organizaciones del tercer sector es la *asociación civil sin fines de lucro*, ya que esta es la más fácil de establecer y la más flexible. Una organización de dos o más miembros solo necesita inscribir sus actas ante los Registros Públicos para que se le otorgue la personería jurídica de asociación sin fines de lucro. Además, la ley no hace distinción alguna entre asociaciones de “interés público” y aquellas que se dedican exclusivamente a servir a sus miembros. Así, los gremios empresariales, las entidades educativas y culturales, las ONG, las organizaciones comunitarias y de base, las iglesias, y hasta los partidos políticos se registran como asociaciones para poder realizar actividades diversas, incluido el levantamiento de fondos y la capacitación de sus miembros. Las asociaciones son sujetas a una escasa regulación pública de sus operaciones o finanzas, y pueden realizar una variedad de actividades, incluidas la creación de empresas y las actividades con fines de lucro para generar ingresos. Asimismo, no hay legislación que restrinja las actividades políticas o de *lobby* de las OPSFL, y, de hecho, para algunas organizaciones sin fines de lucro (como los gremios empresariales) esta es una actividad central.⁷ Legalmente, el cuerpo gobernante de una asociación es su propia Asamblea de Miembros. No hay obligación ni incentivos para las asociaciones para establecer directorios independientes, ni para publicar y difundir sus balances anuales, y estas no son prácticas comunes.

6. Esta sección se basa principalmente en de Belaunde L. de R., Javier y Beatriz Parodi Luna, “Marco legal del sector privado sin fines de lucro en el Perú”, en *Apuntes* 43, Segundo Semestre 1998, pp. 19-44; y de Belaunde L. de R., Javier; Beatriz Parodi L. y Delia Muñoz, *Cómo promover la responsabilidad social empresarial en el Perú: marco legal e institucional*, Lima: CIUP, Perú 2021, 2001.

7. Sobre actividades de “lobby”, ver de Belaunde, Javier y Beatriz Parodi, *op. cit.*, p. 29.

Sin embargo, si bien es cierto que el Estado peruano no interfiere en la vida asociativa de la mayoría de las OPSFL, tampoco hace mucho para fomentarlas ni fortalecerlas. Según nuestros estimados, presentados en el próximo capítulo, el apoyo económico del sector público a las OPSFL constituye el 18,05% de los ingresos totales de este sector, incluidas tanto las transferencias de recursos públicos como la ejecución conjunta de recursos a través de diversos programas y proyectos sociales. No obstante, si excluimos de esta cifra los recursos provenientes de la cooperación internacional y aquellos canalizados por el Estado, el verdadero aporte del Estado peruano a las OPSFL se reduce más aún, a menos de 5% de sus ingresos totales. Mientras tanto, un 12,7% de los ingresos de las OPSFL que hemos podido documentar proviene de las donaciones privadas. El restante 69,78%, es decir, el grueso de los recursos del tercer sector, tiene su origen en las cuotas y pagos por servicios que realizan los mismos miembros o beneficiarios de las organizaciones que lo componen.

Como se ha mencionado, los niveles de gasto público social aumentaron notablemente en la década de 1990. Sin embargo, aparentemente, muy pocos de estos recursos fueron canalizados a través de las OPSFL, ya sea como “socias” o subcontratadas del Estado. Al contrario, la tendencia fue la concentración de los programas sociales y el gasto público social en el gobierno central y, particularmente, en el Ministerio de la Presidencia y algunas agencias específicas vinculadas al Ejecutivo, como veremos en la siguiente sección. Esta tendencia fue consistente con el propósito de un Plan Nacional para la Lucha Contra la Pobreza, que apuntaba a focalizar los recursos públicos en sectores de extrema pobreza y en objetivos específicos como la eliminación del analfabetismo adulto. Sin embargo, tal concentración de recursos no fue saludable para el desarrollo de la democracia ni el fortalecimiento de la sociedad civil. De hecho, hacia finales de 1990 era evidente que las agencias mencionadas concentraron su poder y recursos hacia objetivos explícitamente políticos, tales como la re-reelección del Presidente y el mantenimiento de diversas formas de clientelismo.

El Estado tampoco ha querido promover la actividad privada sin fines de lucro a través del régimen tributario. Un marco tributario favorable puede ser un estímulo importante para promover la filantropía nacional y la responsabilidad social de las empresas, especialmente cuando existen beneficios tributarios para las donaciones dirigidas a determinados fines o entidades sociales, culturales, educativos, o asistenciales.⁸ Sin embargo, en el caso

8. De Belaunde, Javier; Beatriz Parodi y Delia Muñoz, *op. cit.*

peruano, el objetivo básico de la reforma tributaria de inicios de la década de 1990 fue la generación de mayores ingresos para el Estado, a través de la simplificación de tasas y regímenes, la ampliación de la base y recaudación tributarias, la priorización de impuestos de aplicación general y la eliminación del trato diferenciado entre contribuyentes. Efectivamente, la Sunat logró importantes avances en cuanto a su eficiencia para la recaudación y la fiscalización general de los contribuyentes, incluidas las OPSFL. Sin embargo, una de las consecuencias de ello fue la eliminación de varias de las preferencias tributarias de las que gozaba el tercer sector, tanto en materia doméstica como en lo referido al manejo de recursos internacionales.

Actualmente, los beneficios tributarios son limitados para los contribuyentes en general. Por ejemplo, en el caso de las donaciones, existen créditos especiales para el pago del Impuesto a la Renta, pero estos se encuentran limitados a determinado tipo de organizaciones de carácter cultural o educativo, y no de manera general a favor de organizaciones de promoción o asistencia social, salud, ambientalistas u otras. Además, el tope para estos créditos es relativamente bajo, del 10% de la renta neta global o el 10% de las rentas netas de tercera categoría, luego de efectuada la compensación de pérdidas. Por otra parte, el Impuesto General a las Ventas (IGV) grava las donaciones de bienes muebles a favor de terceros, y la calidad de sujeto de impuesto la tiene la empresa que efectúa la donación, no el beneficiario, y tampoco puede ser utilizado como costo o gasto de la empresa donante. Es decir, una empresa que desea hacer donaciones en especies a alguna organización comunitaria u otro beneficiario, debería pagar la tasa del 18% sobre el valor del bien donado, lo cual le genera un significativo costo adicional.

En cuanto a las OPSFL, actualmente la mayoría de ellas está exonerada del Impuesto a la Renta, aunque sujeta a los demás impuestos, incluido el pago de IGV sobre la venta de bienes y servicios, y sobre las donaciones que hacen a terceros (por ejemplo, en el caso de ONG o fundaciones que apoyan a organizaciones comunitarias). Además, como ya señalamos, la mayoría de ellas no puede beneficiarse de los créditos tributarios existentes para las donaciones privadas. En los casos en que sí son elegibles para estos créditos, ambos -los donantes y los beneficiarios- deben registrarse previamente en la Sunat y someterse a una revisión de sus estados financieros y a posibles auditorías. Asimismo, cada año, los receptores de estas donaciones deben informar sobre la aplicación de los fondos o bienes recibidos durante el año anterior, la cual debe ser sustentada con comprobantes de pago. Este tipo de fiscalización es fundamental para evitar abusos en cualquier sistema tributario. Sin embargo, para muchos donantes potenciales en el sector empresarial,

los créditos tributarios ofrecidos son insuficientes frente al riesgo de abrir sus estados financieros para mayor escrutinio de parte de la Sunat, sobre todo en un país donde la evasión de impuestos ha sido masiva hasta inicios de la década de 1990, y donde lamentablemente la autoridad tributaria volvió a politizarse hacia finales de la década. De manera que, si bien los incentivos tributarios no son las únicas motivaciones para la filantropía privada, estos constituyen uno de los factores que ayudan a explicar por qué el tercer sector recibe relativamente pocos ingresos de la filantropía privada nacional.

Por otro lado, para fomentar una mayor y mejor actividad privada sin fines de lucro en el país, es fundamental crear un clima de confianza y transparencia entre los actores involucrados, incluidos tanto el sector público como el privado. En este sentido, los esfuerzos de regulación pública del tercer sector también han sido débiles o inconsistentes, mientras que las mismas OPSFL no han generado mecanismos de regulación (o autorregulación) eficaces y consensuales. En el caso tributario, por ejemplo, existieron mayores beneficios tributarios en materia de donaciones antes de la reforma de la década de 1990, pero esto llevó a un mal uso de tales beneficios de parte de diversas instituciones y contribuyentes. Por lo tanto, para restablecer o ampliar los beneficios actuales, será necesario lograr un adecuado control y una supervisión despolitizada por parte de la administración pública, y también una cultura de colaboración con este control por parte de los mismos beneficiarios.⁹

Las fundaciones privadas son las únicas formas de OPSFL que cuentan con una agencia reguladora propia, el Consejo de Supervigilancia de Fundaciones (Consuf), dentro del Ministerio de Justicia. En efecto, por ley, las fundaciones están obligadas a presentar informes financieros anuales y pueden ser sometidas a auditorías. Restricciones existentes sobre sus estructuras de gobierno, la toma de decisiones financieras y el manejo de su patrimonio, hacen difícil para los donantes vivos, sean individuos o empresas, crear fundaciones y participar activamente en ellas. A su vez, las fundaciones son notablemente laxas en sus informes al Consuf, y hasta la fecha la agencia no ha logrado promover un mayor fortalecimiento o dinamismo en este sector.¹⁰

Formalmente, las otras variedades de OPSFL no están sujetas a otras formas de regulación pública. La información que se encuentra libremente

9. *Ibid.*, p. 11.

10. Ver Portocarrero, Felipe; Cynthia Sanborn, Sergio Llusera y Viviana Quea, *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*, Lima: CIUP, 2000.

disponible sobre las organizaciones sin fines de lucro es la que se encuentra inscrita en los Registros Públicos, y se limita a los estatutos, los nombres de los miembros de la asociación, su domicilio y otros datos elementales. Con relación a la información económica (cuentas y balances, presupuestos, fuentes de financiamiento), no existe obligatoriedad de inscribirla en los Registros Públicos. Y si bien las OPSFL están obligadas a inscribirse y entregar esta información a la Sunat, la información tributaria en el Perú no es de acceso público, ni siquiera en forma agregada.

Una excepción parcial ha sido el Registro de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) establecido y mantenido por la Secretaría de Cooperación Técnica Internacional (Secti), dentro del Ministerio de la Presidencia.¹¹ Las ONGD, un subsector de las autodenominadas ONG que se dedican principalmente a la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza, tienen la obligación de registrarse previamente con la Secti, si desean recibir fondos o apoyo técnico de la cooperación internacional que estén canalizados a través del Estado. Los beneficios del registro incluyen, además, la devolución de impuestos y la exoneración de pagos tributarios en la importación de equipos.¹² El registro implica la presentación de estados financieros y otra información básica sobre la organización, así como informes anuales sobre los proyectos y programas financiados. Además, el personal de la Secti realiza visitas a los proyectos y programas de estas ONGD, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos trazados y la aplicación de los fondos, generalmente a propósito de la renovación de su inscripción en dicho registro.¹³ Aunque legalmente las OPSFL en el Perú pueden recibir fondos directamente de fuentes internacionales sin pasar por la revisión de la Secti, y muchos lo hacen; en la práctica, la mayoría de ONGD también se inscribe en dicho registro, ya que algunos donantes internacionales importantes lo exigen como prerequisite para sus donaciones.

La supervisión del uso de los fondos que provienen de agencias de cooperación internacional es una práctica necesaria, y la creación y mantenimiento del registro de ONGD (y también de donantes) es un paso relevante en sí mismo. Sin embargo, durante la década de 1990, esta situación apa-

11. Ver *ONGD: Directorio de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo*, Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional, 1999.

12. Según entrevista con la Ing. Magdalena Fajardo, Ex Secretaria de la Cooperación Técnica Internacional, 2 de mayo de 2000.

13. De Belaunde, Javier y Beatriz Parodi, *op. cit.*, p. 39.

rentemente generó cierto grado de autocensura política entre las ONGD, al menos entre las más pequeñas y vulnerables económicamente. También han habido algunos casos en los cuales la Secti ha negado la renovación de la inscripción en este registro para ciertas ONGD conocidas por su postura crítica frente al gobierno.¹⁴ Evidentemente, es necesaria una despolitización de este organismo, así como también de la Sunat y cualquier otra entidad que regule las actividades del tercer sector.

La flexibilidad del marco legal y el hecho de que la mayoría de OPSFL sea autosostenida y no dependa del sector público para su mantenimiento, sugieren una considerable autonomía del tercer sector frente al Estado. No obstante, en realidad este cuadro revela una gran escasez de recursos y una precariedad financiera para la mayoría de organizaciones del sector. Mientras que hay numerosas fundaciones privadas en el Perú y la mayoría de las empresas privadas también manifiesta hacer donaciones caritativas esporádicas, la filantropía nacional no se dirige al fortalecimiento de la sociedad civil organizada, y muy poco se canaliza hacia las ONG y ONGD reconocidas. Por su parte, las organizaciones de los pobres urbanos y rurales tienden a ser las más débiles y precarias, sin capacidad de canalizar fondos importantes de donantes nacionales o internacionales y son, por lo tanto, vulnerables a la manipulación política. Pero aun las ONG grandes con conexiones internacionales operan, muchas veces, con presupuestos limitados, y son muy sensibles a los cambios de prioridades y a las agendas de la cooperación internacional.

3. Cooperación y clientelismo: el Estado y las OPSFL en la política social

Como ya se ha dicho, los principales puntos de contacto entre el Estado y las OPSFL durante la década de 1990 ocurrieron en el marco de los

14. Entrevistas con Juan Sánchez, Asociación Nacional de Centros, 5 de noviembre de 1999; Sofía Macher, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; Dr. Javier de Belaunde, abogado, 5 de septiembre de 2000, y Sr. Oscar Balbuena, CIDIAG, 4 de octubre de 2000. Según Balbuena, el Banco Mundial, el BID, la Cooperación Española, y los Fondos de Contravalor están entre las fuentes más importantes que han insistido en el registro de la Secti. En algunos casos, la Secti habría exigido el “visto bueno” del sector relevante del gobierno (por ejemplo, Agricultura, Salud, Foncodes) para la renovación del registro de alguna ONG –algo irregular ya que por definición las ONG operan en forma autónoma. Esta práctica fue denunciada por la Asociación Nacional de Centros frente a la Defensoría del Pueblo.

programas de apoyo social y lucha contra la pobreza. De hecho, estos programas fueron uno de los focos de mayor atención del gobierno, y su discurso inicial generaba expectativas de mayor protagonismo de la sociedad civil —ONG, organizaciones sociales de base y otros actores— en el diseño, la implementación y la evaluación de estos programas. Sin embargo, si bien en la década de 1990 hubo un importante aumento del gasto social, y efectivamente se fomentó la organización y participación de los beneficiarios en el nivel local, existió también una serie de problemas y limitaciones en la relación entre el Estado y las OPSFL en este terreno.

Como señalan diversos analistas, el conjunto de programas y productos que proveía el Estado a las personas de bajos ingresos durante la década de 1990 cubre una alta proporción de la canasta básica de subsistencia y llegó a beneficiar a más de la mitad del Perú (cerca de 10 millones de habitantes).¹⁵ Sin embargo, a pesar de este gran esfuerzo presupuestal, los resultados después de diez años son preocupantes: persistencia de la pobreza, aumento de la desigualdad social, y desigualdades también en la inversión social y en la generación de oportunidades para los más pobres. Los hogares de los deciles inferiores siguen accediendo muy limitadamente a los servicios sociales básicos, y muchos de los hogares en situación de pobreza extrema no reciben la ayuda que necesitan.¹⁶

El cuadro 1 muestra el conjunto de programas establecidos en la década de 1990, cuyas orientaciones han sido el alivio y la superación de la pobreza. Los programas y proyectos de *alivio* a la pobreza son de naturaleza temporal, destinados a amortiguar los costos del ajuste económico y a atender las necesidades más urgentes de los grupos más vulnerables. Los programas de *superación* de la pobreza están orientados a la inversión en recursos humanos, con un horizonte de mediano y largo plazo. En la lógica de la focalización del gasto social del gobierno, todos los programas tuvieron como denominador común dirigirse a determinadas poblaciones objetivo o grupos meta.

15. Esta sección se basa en Enrique Vásquez y Gustavo Riesco, “Los programas sociales que ‘alimentan’ a medio Perú”, en Portocarrero, Felipe (ed.), *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2000, pp. 89-152; y Vásquez, Enrique; Rafael Cortez y Gustavo Riesco, *Inversión social para un buen gobierno en el Perú*, Lima: CIUP, 2000.

16. Vásquez, Enrique y Gustavo Riesco, *op. cit.*, p. 92.

Cuadro 1
Principales programas sociales del gobierno peruano, 1999

Alivio a la pobreza	
Ministerio de la Presidencia	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) Instituto Nacional de Infraestructura Social (Infes) Empresa Nacional de Construcciones y Edificaciones (Enace) Banco de Materiales Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) Programa de Focalización de la Inversión Económica y Social (Profines) Lucha contra la pobreza en zonas urbano marginales de Lima
Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) Oficina de Cooperación Popular (Coopop) Instituto Nacional de Bienestar Familiar (Inabif) Alfabetización Proyecto hogares de cuidado comunitario – Wawa wasi Programa de apoyo al repoblamiento y desarrollo de zonas de emergencia (PAR) Programa nacional de atención a los huérfanos de la violencia terrorista
Ministerio de Educación	Desayunos escolares
Ministerio de Salud	Planificación Familiar Proyecto Vigía Kusiayllu
Ministerio de Agricultura	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Suelos (Pronamachs)
Ministerio de Energía y Minas	Proyectos de interés social
Ministerio de Defensa	Acción cívica
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Telefonía rural Caminos rurales

(continúa)

(continuación)

Superación de la pobreza	
Ministerio de Educación	Mejoramiento de la calidad de la educación Educación básica para todos Capacitación de docentes Mejoramiento de la infraestructura Materiales educativos Educación bilingüe Educación para la vida
Ministerio de Salud	Salud básica para todos Fortalecimiento de servicios de salud Salud y nutrición básica Proyecto 2000 Programa de Alimentación y Nutrición para la Familia en Alto Riesgo (PANFAR) Administradora de Riesgo de Seguro escolar gratuito (ARSE) Seguro universitario Administración compartida
Otros programas sociales	
Presidencia del Consejo de Ministros	Comisión de lucha contra el consumo de drogas (Contradrogas) Desarrollo alternativo
Ministerio de Trabajo y Promoción Social	Capacitación laboral juvenil (Projovent) Programa femenino de consolidación del empleo (Profece)
Ministerio de Agricultura	Apoyo a la seguridad alimentaria, 1996-2000
Ministerio de Economía y Finanzas	Vaso de leche

Fuente: Vásquez, Enrique y Gustavo Riesco, *op. cit.*, pp. 93-94.

Sin embargo, quizá la característica principal de los programas sociales del gobierno de Fujimori fue la alta concentración de poder y recursos en el Poder Ejecutivo, y el uso extendido de fondos discrecionales, principalmente a través del Ministerio de la Presidencia. En efecto, aunque el cuadro 1 demuestra una diversidad de programas y entes ejecutores, fue este Ministerio el que concentró la mayor parte del gasto social de la década de 1990: llegó a asignársele casi el 23% del gasto público total y el 44,7% del presupuesto para infraestructura local en 1995. Y si bien el uso de estos fondos discrecionales podría tener un impacto positivo en términos distributivos, superando obstáculos burocráticos de los ministerios sectoriales y canalizando recursos rápidamente a personas y comunidades en extrema pobreza; también es cierto que, por su propia naturaleza, estos fondos fueron manejados con objetivos políticos y electorales. Por lo tanto, muchos de estos programas se caracterizaron por ser altamente centralizados, personalizados y reversibles.

¿En qué se traducía esta combinación de alto gasto social, diversificación de programas y concentración de poder en el Ejecutivo para el desarrollo de las OPSFL? Con el fin de ilustrar la diversidad de condiciones que esto generaba para la participación de la sociedad civil y el desarrollo de las OPSFL, a continuación presentamos tres ejemplos distintos: el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (Pronaa), el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) y los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS).

3.1 *El Pronaa y los programas alimentarios*

Desde sus inicios, el gobierno de Fujimori señaló como una de sus principales prioridades atacar los problemas de desnutrición y bajo nivel de alimentación, especialmente entre los sectores de la población más vulnerables. En este contexto, se creó una gran diversidad de programas y proyectos alimentarios en el país, 97% de los cuales fueron gubernamentales y solo 3% privados sin fines de lucro, en términos de la fuente de recursos que los financiaban. Según Vásquez y Riesco, los programas del Estado llegaron a tener como beneficiarios a aproximadamente 10 millones de personas.¹⁷ Sin embargo, las OPSFL tuvieron una presencia fundamental en estos programas, ya que fueron implementados principalmente a través de un gran número de organizaciones sociales de base, en particular los comedores populares y los clubes de madres. Estas organizaciones, lideradas por mujeres

17. *Ibid.*, p. 103.

pobres, se encargaron en forma colectiva de la preparación y repartición de los alimentos a lo largo del país.

Las principales entidades estatales que lideraban la provisión de alimentos durante la década de 1990 fueron, de mayor a menor importancia, el Pronaa, el Foncodes y el Ministerio de Salud (Minsa). También los gobiernos locales tienen una participación importante en este rubro, a través de la administración del programa del Vaso de Leche, el cual significó en 1998 más de US\$ 285 millones, partida asignada por el Ministerio de Economía y Finanzas. En el sector privado sin fines de lucro, los programas más importantes han sido liderados por Cáritas del Perú, CARE, ADRA/OFASA, y los programas de Rehabilitación Nutricional de Niños Desnutridos en la Sierra del Perú –Prosierra y de Comunidad Feliz–Kusiayllu, de Prisma.

El Pronaa fue creado en febrero de 1992 como resultado de la fusión de dos programas del gobierno anterior, y se encargó de centralizar la política alimentaria.¹⁸ Tanto el Pronaa como el Foncodes fueron originalmente concebidos como programas compensatorios, focalizados y temporales. En la práctica, las dos agencias siguen trabajando hasta ahora. Asimismo, ambos programas se caracterizan por contar con asignaciones presupuestales importantes, las cuales son incluso mayores que las que manejan para estos rubros los ministerios de Salud y Educación, que tienen el carácter de instituciones permanentes pero que, sin embargo, redujeron su participación en proyectos y programas sociales. El financiamiento del Pronaa proviene mayormente del tesoro público (83% en 1998), mientras que aproximadamente 17% de sus ingresos proviene de donaciones de la cooperación técnica internacional. Los principales organismos internacionales que brindan apoyo al Pronaa son la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Unión Europea (UE). La fuente más importante ha sido USAID.¹⁹

Las principales líneas de acción del Pronaa son: asistencia alimentaria a la población vulnerable; apoyo a comedores populares; intercambio de alimentos por trabajo; entrega de alimentos y materiales para el desarrollo de proyectos de inversión (promoción social); y adquisición de alimentos locales directamente a los productores agrarios. Estas líneas de acción se agrupan en

18. Esta sección se basa en Vásquez, Enrique y Gustavo Riesco, *op. cit.*; y Portocarrero, Felipe y María Elena Romero, “La caja negra o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: el caso de PRONAA”, en Portocarrero, Felipe (ed.), *op. cit.*, pp. 153-190.

19. Vásquez, Enrique y Gustavo Riesco, *op. cit.*, p. 113.

tres principales objetivos: *elevación del nivel nutricional, promoción de la seguridad alimentaria, y atención de emergencias y casos especiales*. Según un informe interno del Pronaa, citado por Portocarrero y Romero, en 1997 este programa logró atender a 2.569.323 personas en lo que se refiere al objetivo de elevación del nivel nutricional. En la línea de promoción de la seguridad alimentaria, logró beneficiar a 90.088 personas y generar 8.186.938 jornales de trabajo, producto de la ejecución de 12.722 obras de infraestructura económica y productiva. Finalmente, en cuanto a la atención de emergencias y casos especiales, se otorgaron 2.636 TM de alimentos, y se adquirieron 27.557 TM de alimentos para fines de prevención de las posibles consecuencias del Fenómeno del Niño.

Cada uno de estos objetivos tiene diferentes programas en los que el Pronaa trabaja tanto con los organismos internacionales mencionados como con los beneficiarios organizados a través de comedores populares y clubes de madres. No obstante, la relación que el Pronaa mantiene con estas OPSFL, así como con la cooperación internacional, ha sido problemática desde la perspectiva del desarrollo de un tercer sector autónomo y duradero.

Según Portocarrero y Romero, “el principal problema que ha tenido Pronaa para cumplir con su misión institucional ha sido la permanente y sistemática interferencia política del Poder Ejecutivo sobre sus actividades, prioridades y programas”.²⁰ El intercambio de alimentos por votos y favores políticos ha sido una práctica tradicional en la política peruana, como lo ha sido también en muchos otros países pobres. En este caso, a pesar del discurso modernizante del nuevo gobierno, se mantuvieron las típicas presiones y exigencias para repartir alimentos entre aquellos sectores que pudieran ofrecer una base social de apoyo al presidente Fujimori. Según estos autores, “de ahí que los clubes de madres, los comedores populares y los agricultores locales a los que se compraba alimentos fueron percibidos no tanto como beneficiarios, sino como una clientela política cuyas demandas debían ser satisfechas. A cambio de ello, en circunstancias especiales, debían colaborar y hacer acto de presencia en los mítines presidenciales, a los que llegaban gracias al transporte proporcionado por la institución, cargados de pancartas y banderolas en muestras de adhesión al Presidente”.²¹

Por su parte, los comedores y clubes de madres mantuvieron relaciones sumamente pragmáticas con el Pronaa, con tal de obtener los recursos prometidos en un contexto de evidente escasez. Con los años, sin embargo,

20. Portocarrero, Felipe y María Elena Romero, *op. cit.*, p. 170.

21. *Ibíd.*

estas organizaciones y sus dirigentes acumularon una valiosa experiencia organizativa y política, y desarrollaron un discurso reivindicativo en sus demandas frente al Estado, con la noción de que “se tiene derecho” a lo que sigue siendo, en efecto, asistencia social. Asimismo, hicieron importantes esfuerzos para organizarse en niveles intermedios, en federaciones distritales y nacionales, para poder incidir más en la toma de decisiones de política social. De hecho, la crítica más importante de sus dirigentes ha sido la falta de voluntad del gobierno de institucionalizar canales de comunicación entre ellas y el Pronaa, y de reconocer y apoyar sus instancias intermedias de organización.²² Para el gobierno, estas organizaciones fueron vistas principalmente como clientes políticos, o como ejecutores de la política social, mas no como participantes en el diseño o evaluación de la misma.

En cuanto a las relaciones entre el Pronaa y las principales ONG en el campo alimentario, estas se dieron básicamente por la influencia de donantes internacionales que insistieron en canalizar sus aportes a través de estas. USAID, por ejemplo, destinaba su apoyo alimentario básicamente a Cáritas, CARE, Prisma y ADRA-OFASA. Sin embargo, como estas ONG no contaban con una red de almacenes suficiente para atender los proyectos a su cargo, USAID estableció vínculos con el Pronaa para cubrir el transporte de los alimentos donados a los almacenes que las agencias tienen en provincias. Asimismo, estas relaciones suponían un convenio tripartito entre la agencia donante, las ONG y el gobierno, ya sea para que el Pronaa proveyese el mencionado apoyo logístico para los programas realizados básicamente por las ONG, o para la ejecución de programas compartidos entre el Pronaa y las ONG, como ha sido el caso de los programas financiados por el PMA.

Las ventajas de las ONG en este terreno incluyen su larga experiencia y conocimiento de las poblaciones beneficiarias; la calidad de sus profesionales, capaces de incluir los objetivos nutricionales y educativos necesarios en los programas; y también la mística y motivación de su personal frente a este trabajo. No obstante, según los funcionarios del Pronaa, las ONG también presentaban ciertos defectos, tales como ineficiencias en la gestión, costos operativos excesivamente altos y una debilidad para evaluar los programas a su cargo. Por su parte, las ONG criticaban al Pronaa por su persistente inestabilidad institucional, los cambios de personal directivo y la falta de acumulación de experiencia, así como la inadecuada supervisión de sus programas

22. Entrevista con Relinda Sosa Pérez, ex Presidenta de la Federación de Mujeres Organizadas de Centrales de Comedores Populares Autogestionarias y Afines (FEMOCCPAALC), 28 de agosto de 2000.

y la duplicación de los mismos. Asimismo, el Pronaa ha recibido fuertes críticas tanto de las ONG como de las beneficiarias por el nivel de politización de sus actividades y el carácter clientelista de sus relaciones con las organizaciones de mujeres pobres.²³ Diversos estudios realizados sobre el Pronaa, así como también reportajes periodísticos y denuncias hechas por beneficiarias, han señalado el condicionamiento político de las dotaciones de alimentos por parte del gobierno.

En conclusión, a pesar de contar con abundantes recursos nacionales e internacionales, con asesoría técnica de alto nivel y con una red importante de aliados en el tercer sector —ONG y organizaciones sociales de base con experiencias y ventajas complementarias—, el Pronaa no llegó a producir los “efectos sinérgicos” entre actores privados y públicos que se esperaban. Y, en vez de romper con los esquemas políticos tradicionales que tanto criticaba Fujimori, el Pronaa básicamente reprodujo los patrones de clientelismo y manipulación de antaño, basándose en el aprovechamiento de los sectores más necesitados y desincentivando sus esfuerzos de organizarse en instancias mayores para poder así tener mayor influencia y participación en los programas sociales.

3.2 *El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes)*

El Foncodes fue creado el 15 de agosto de 1991, como un organismo público dependiente del Ministerio de la Presidencia.²⁴ Su principal objetivo ha sido la transferencia de recursos a las comunidades más necesitadas, a través del financiamiento de proyectos de pequeña escala en cuatro líneas de inversión: (i) *asistencia social*, que comprende la provisión de bienes o servicios en las áreas de salud, educación y nutrición, a las poblaciones que mayor necesidad tengan de dichos servicios básicos; (ii) *infraestructura social*, que comprende el financiamiento para la construcción de obras civiles relacionadas con las áreas mencionadas y el sector saneamiento (agua y

23. Entrevista con Relinda Sosa Pérez.

24. Esta sección sobre el Foncodes se basa principalmente en Graham, Carol, *Safety Nets, Politics and the Poor—Transitions to Market Economics*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994, capítulo 4, pp. 83-113; Graham, Carol y Cheikh Kane, “Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995”, en *Latin American Research Review*, Spring 1998; y Seddon, Jessica, *Puzzling Participation: A New Authoritarianism in Peru*, B.A. Thesis, Harvard University, March 1997.

desagüe); (iii) *infraestructura económica*, que comprende obras civiles relacionadas con vías de acceso, irrigación, electrificación, etc.; y, (iv) *generación de empleo e ingresos*, que incluye programas que facilitan actividades productivas de pequeña escala.

Estas cuatro líneas de inversión constituyen los proyectos *regulares* del Foncodes, y tienen en común que se basan en pequeños proyectos diseñados y propuestos por las mismas comunidades beneficiarias, cuyos miembros debían organizarse en *núcleos ejecutores*. A su vez, estos proyectos eran seleccionados y financiados a través de un proceso de concurso público. Además de los proyectos regulares, el Foncodes financiaba proyectos *especiales*, definidos por la misma agencia y también en pequeña escala.²⁵ En ambos casos, los proyectos debían orientarse a mejorar la calidad de vida de la población en situación de mayor pobreza y necesidad social.

La historia del Foncodes sugiere que el presidente Fujimori no tuvo un compromiso firme con la realización de un programa de emergencia eficaz. A pesar de la existencia de recursos internacionales para estos fines, el gobierno demoró más de dos años en establecer un programa social de emergencia. Desde sus inicios, además, fue puesto bajo control directo del Presidente, y este insistió en nombrar como primera directora a Luz Salgado, Secretaria General del partido de gobierno, Cambio 90, conocida por su lealtad al Presidente pero no por su experiencia en gestión social. Sin embargo, debido a las presiones de los organismos internacionales y a una mejora en la situación fiscal, a mediados de 1992, el gobierno aumentó los fondos para el Foncodes y nombró como nuevo director a un gerente del sector privado, Arturo Woodman. En pocos años, Foncodes financiaba programas en cada departamento del Perú.²⁶

A partir de 1994, la importancia del Foncodes como ente ejecutor de la política social del gobierno se refleja ya en sus asignaciones presupuestales. Entre 1994 y 1998, Foncodes representó entre el 1,7 y el 2,7 del gasto público total, y llegó a formar el 41% de los programas focalizados.²⁷ En 1999, su presupuesto superaba los US\$ 160 millones.²⁸ El 60% de este presupuesto se destinaría a proyectos de apoyo a los servicios sociales básicos, mientras que el

25. Algunos ejemplos son los desayunos y meriendas escolares, y el reparto de buzos, calzado, uniforme y mobiliario escolar.

26. Respecto a la historia del Foncodes, ver Graham, Carol, *op. cit.*, pp. 107-108, y Graham, Carol y Cheikh Kane, *op. cit.*

27. Contaduría Pública de la Nación, *Cuenta General de la República 1998*, Tomo I, Cuadro 115, Lima: 1998, p. 173.

28. Kahhat, Farid, *op. cit.*, p. 16.

resto se ejecutaría en proyectos de apoyo a las actividades productivas. La mayor parte de los recursos del Foncodes (aproximadamente 68%) fue implementada exclusivamente por los núcleos ejecutores, otro 17% fue ejecutado por ONG, 8% por municipalidades y 7% por otras instituciones públicas.

El financiamiento del Foncodes proviene de cuatro fuentes principales: el tesoro público, préstamos del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donaciones y transferencias de agencias de cooperación técnica internacional e ingresos recaudados directamente. Según datos de 1998, más del 50% de los recursos que manejaba el Foncodes eran externos (47,5% correspondientes a endeudamiento externo y 3,2% a donaciones y transferencias de agencias de cooperación internacional).²⁹ Entre 1991 y 1997, la inversión en proyectos vía el Foncodes ascendió a US\$ 1.001.820.631. De este total, el 76% fue invertido en proyectos regulares y el 24% restante en proyectos especiales. Dentro de los proyectos regulares, 60% se invirtió en la línea de infraestructura social, 28% en infraestructura económica, 9% en la línea de desarrollo productivo y el 3% restante en asistencia social.³⁰

La influencia de las agencias financieras internacionales sobre la creación y el desarrollo del Foncodes en el Perú también se refleja en el hecho de que las pautas de su funcionamiento fueron similares, en parte, a las de los Fondos de Inversión Social existentes en otros países, y distintas en varias maneras de los programas sociales tradicionales del Estado peruano. Para el caso peruano, por ejemplo, el Foncodes constituyó el tránsito de programas sociales universales a políticas focalizadas. Además, representó un giro importante, pues la lógica de la asignación de recursos pasó de un criterio de oferta a un criterio de demanda. En efecto, no se trataba de fondos para iniciativas estatales, sino que se financiarían proyectos formulados y gerenciados por una comunidad beneficiaria, organizada y eventualmente apoyada por municipalidades, ministerios, ONG y profesionales independientes; apoyo que podía darse en la forma de asesoría, supervisión e incluso en la ejecución.³¹

Al respecto, merece una atención especial el proceso a través del cual se lograba un proyecto en el esquema del Foncodes:³²

29. Entrevista con Alejandro Afuso, ex Director Ejecutivo del Foncodes, 8 de mayo de 2000.

30. Datos proporcionados por Alejandro Afuso.

31. Kahatt, Farid, *op. cit.*, p. 17.

32. Portocarrero S., Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú, 1990-1994: una agenda para la investigación*, Documento de Trabajo No. 19, Lima: CIUP, 1994, pp. 73-

- **Focalización y promoción.** La fase de focalización consiste en la identificación de metas para la asignación de recursos, sobre la base de indicadores de pobreza. Por su parte, la promoción se refiere a la “capacitación de la demanda”, a través de la difusión de las características y funcionamiento del Foncodes, en las propias comunidades potencialmente beneficiarias.
- **Identificación, selección del proyecto y elección del núcleo ejecutor.** En esta etapa, los beneficiarios se reúnen en asamblea comunal, discuten sus necesidades, seleccionan un proyecto, eligen a los miembros del núcleo ejecutor y designan al inspector que se encargará de apoyar al núcleo ejecutor en los aspectos técnicos y de gestión del proyecto.
- **Elaboración del perfil y expediente técnico del proyecto y evaluación.** Los núcleos ejecutores (eventualmente representados por “instituciones intermedias”) presentan un perfil del proyecto, con el fin de verificar la viabilidad del financiamiento. De ser favorable la calificación otorgada por el Foncodes al perfil, el núcleo ejecutor podrá encarar la elaboración del expediente técnico a un especialista en proyectos. El Foncodes recepciona el perfil y evalúa el proyecto según los criterios de elegibilidad establecidos: que la población esté ubicada dentro de los estratos de pobreza y pobreza extrema según el mapa de pobreza; que los beneficiarios se organicen en núcleos ejecutores; que los proyectos correspondan a las líneas de inversión del fondo; que expresen la necesidad real de la comunidad; que la población se comprometa al mantenimiento de las obras; que los proyectos no generen impactos ambientales adversos; y, que se disponga de la posesión legal de los terrenos donde se ejecutan las obras, cuando corresponda. Luego se completa y verifica en el campo la información presentada en las solicitudes y se termina con el análisis de evaluación técnico-económica correspondiente.
- **Aprobación, ejecución, control y seguimiento.** El Comité de Gerentes y/o Comités Zonales del Foncodes aprueban los proyectos y se asignan los desembolsos para la ejecución de los mismos. La aprobación de un proyecto implica la firma de un contrato de financiamiento entre el Foncodes, el núcleo ejecutor y el inspector designado por el núcleo ejecutor. La ejecución del proyecto está a cargo de la población

- beneficiaria. El Foncodes hace un seguimiento a través de supervisores.
- **Término del proyecto y evaluación ex post.** Una vez culminada la obra, esta se entrega a la comunidad o institución que se hará cargo de la operación y mantenimiento respectivo. En la evaluación ex post, se analizan los resultados de los proyectos. Los estudios son elaborados a partir de una muestra de proyectos y son ejecutados por una entidad externa.

Así, debido a sus importantes recursos y a esta metodología de trabajo participativo, el Foncodes debía convertirse en un canal importante para la promoción y el fortalecimiento del tercer sector no solo a través del fomento de una mayor organización en las comunidades más pobres, sino también mediante la promoción de redes y alianzas entre estas, ONG más especializadas, gobiernos locales y otros actores. La labor del Foncodes consistía en consultar sobre las necesidades de la comunidad y ayudar en la definición de las prioridades, además de la formación de los núcleos ejecutores y la identificación de intermediarios y evaluadores apropiados. Pero los mismos núcleos ejecutores, además de tomar la iniciativa en la formulación de los proyectos, tenían por función la ejecución, el control y el mantenimiento de las obras, así como la contratación de los encargados de la inspección de las mismas.

¿Cuál fue el resultado en la práctica? Según diversos analistas, este ha sido limitado y contradictorio. Por un lado, el Foncodes efectivamente sirvió para canalizar nuevos recursos a muchas de las comunidades pobres del país, y también para fomentar su organización y participación directa en la definición y desarrollo de los proyectos que les beneficiaban. En muchas zonas remotas, por ejemplo, no habían ONG u otras organizaciones intermediarias consolidadas; por lo tanto, los núcleos ejecutores tuvieron que asumir las responsabilidades principales para el desarrollo de los proyectos financiados. En este sentido, el Foncodes fue aun más participativo que otros fondos de compensación social en América Latina, los cuales por lo general encargan los proyectos a gobiernos municipales, ONG u otros intermediarios establecidos.

Por cierto, uno de los primeros desafíos que generaba este esquema era una proliferación de nuevas ONG “foncodistas” y “vendedores de proyectos”; es decir, entidades sin vida institucional ni experiencia significativas en las comunidades beneficiarias, que fueron creadas por profesionales interesados en participar en el reparto de estos recursos.³³ No obstante, el personal

33. Entrevista con Alejandro Afuso, y con la Ing. Magdalena Fajardo, Ex Secretaria de Cooperación Técnica Internacional (Secti), 2 de mayo de 2000.

técnico del Foncodes eventualmente implementó mecanismos de mayor control y supervisión, que incluían más evaluaciones en el terreno y una presencia más directa de la agencia en las comunidades. Otro cambio que se efectuó fue solicitar perfiles en vez de proyectos enteros, de modo que se facilitara la presentación de los mismos por parte de las comunidades más pobres, y se reducía la necesidad de intermediarios en esta etapa.³⁴ Finalmente, otra consecuencia de la proliferación de intermediarios “foncodistas” habría sido la distorsión de las verdaderas necesidades de las comunidades, ante lo cual se creó un nuevo Mapa de Pobreza en 1996. Según un ex director del Fondo, fue gracias a esta herramienta que pudieron identificar una discrepancia importante entre la gran cantidad de propuestas iniciales para colegios y postas médicas (proyectos relativamente uniformes y fáciles de preparar), y las necesidades prioritarias de instalaciones de agua potable y desagüe, expresadas por las mismas comunidades y constatadas en este Mapa. Esto habría determinado un giro en los proyectos financiados entre 1997 y 1998.³⁵

Por otro lado, en la práctica, el limitado involucramiento de los gobiernos locales, las universidades, ONG, organizaciones religiosas, u otras organizaciones intermediarias, que podían apoyar a las comunidades beneficiarias en diversas formas, también fue una debilidad del programa. Asimismo, fue un reflejo de la forma general del manejo del poder en el gobierno de Fujimori: un manejo centralizado que promovía la relación “directa” entre el Presidente y las masas, reacio a la descentralización verdadera de poder y recursos. Tanto la estructura como el modo de operación del Foncodes demostraban la desconfianza del gobierno hacia otros actores autónomos, e incluso hacia su propio personal técnico de base.³⁶ A pesar de tener 23 oficinas regionales, solo las autoridades centrales podían autorizar gastos de cierta magnitud. La planificación y la definición de estrategias también se mantuvieron en la sede central, y sin consultar con organizaciones reconocidas de la sociedad civil, ni otras instancias del gobierno como ministerios o municipios que trabajan en líneas similares. En consecuencia, la mayoría de proyectos financiados por el Foncodes era similar a los de los ministerios sectoriales y, por lo tanto, competían con estos, y tenían además mayores recursos (por ejemplo, en la construcción de caminos, postas médicas, colegios, etc.).

34. Ballón, Eduardo, “Fondos de inversión social y gasto social en América Latina: una aproximación preliminar”, en Henríquez, Narda (ed.), *Construyendo una agenda social*, Lima: PUCP, 1999, p. 245.

35. Entrevista con Alejandro Afuso.

36. Este análisis de la centralización del Foncodes se basa en Seddon, Jessica, *op. cit.*

Con este modelo de trabajo, el presidente Fujimori podía asegurarse la mayor parte del crédito político por los proyectos del Foncodes. Cada proyecto llevaba un gran cartel anaranjado con letras negras (los colores del partido de gobierno), donde se atribuía la obra a la Presidencia de la República. A su vez, la inauguración de estos proyectos fue negada a las autoridades locales, líderes comunitarios u otras personas no vinculadas directamente al Foncodes. Según Seddon, entonces, “la estructura institucional, las interacciones observadas y las percepciones populares indican que FONCODES es casi sinónimo de Fujimori”.³⁷ El Presidente nombraba a los cinco miembros del Directorio, además del Ministro de la Presidencia, quien preside el mismo. Irónicamente, un organigrama de poder difundido por el mismo Fondo indicaba que este se consideraba equivalente al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y al Sistema Nacional de Defensa (SND), en cuanto a su ubicación en la estructura burocrática y su relación directa con el Jefe del Estado.³⁸

Como consecuencia de este esquema, el impacto del Foncodes en términos del desarrollo y fortalecimiento de la sociedad civil fue bastante limitado. El sistema de núcleos ejecutores, dispersos y aislados entre sí, no contribuía al desarrollo de organizaciones sociales duraderas ni de actores capaces de hacer demandas al Estado, sino que reforzaba la imagen del Presidente como el Gran Benefactor. En la mayoría de los casos, según Seddon, el Fondo no fortalecía a los grupos comunitarios preexistentes, y los nuevos grupos formados alrededor del núcleo ejecutor no tenían larga duración. Aparentemente, los núcleos ejecutores han tenido una existencia efímera. El mismo grupo solo puede trabajar en un proyecto y, por lo tanto, no había incentivos para mantenerse unidos una vez realizado el proyecto. Según un estudio de 37 proyectos realizado por Moncada, y citado por Seddon, los núcleos ejecutores casi nunca se mantuvieron como tales luego de terminar los proyectos.

De hecho, en algunos casos, el impacto final del Foncodes en la organización comunitaria parece haber sido negativo. Cualquier persona, independientemente de su posición en la comunidad, podía formar parte de un núcleo ejecutor (con un mínimo de 4 personas), recibir los fondos y ejecutar los proyectos. Cuando los miembros de los núcleos ejecutores no eran líderes reconocidos por la comunidad, la existencia de esta organización paralela y transitoria servía para debilitar a la autoridad tradicional. Si bien este sistema puede romper estructuras de poder local inequitativas, también puede debilitar el papel de organizaciones más establecidas, como los clubes de

37. Seddon, Jessica, *op. cit.*, p. 80.

38. *Ibíd.*

madres y asociaciones vecinales, con las cuales los núcleos no tenían obligación alguna de consultar. “Foncodes no tenía la intención de romper la estructura comunitaria” opinaba Jaime Joseph de Alternativa, “pero su efecto sobre las organizaciones sociales de base es generalmente negativo”.³⁹

En consecuencia, si bien los núcleos ejecutores participan en la definición de proyectos prioritarios para su comunidad, estos se realizan en forma aislada, sin vínculos sostenidos entre ellos y sin relación con algún plan general o de mediano plazo para el desarrollo de una región. En última instancia, las organizaciones de la comunidad involucradas en este programa siguen siendo “operadores” locales de la política social más que sus protagonistas. Además, para algunos, el mismo sistema de concurso del Foncodes tiende a generar competencia por financiamiento entre las organizaciones comunitarias, en vez de incentivar mayor colaboración entre ellas para sacar adelante proyectos de mayor envergadura y alcanzar niveles organizativos que trasciendan el ámbito local.

Finalmente, si bien el Foncodes parece haberse guiado en buena parte por criterios técnicos en la asignación de recursos, también hubo una marcada y creciente intervención del Presidente y/o sus asesores en la asignación de montos y en la determinación de los lugares del país que serían favorecidos por esta agencia. Un estudio realizado por Graham y Kane demuestra, por ejemplo, que el gasto del Foncodes sufrió un importante redireccionamiento sobre la base de los pobres resultados electorales del partido oficialista en los comicios municipales de 1993 y del referéndum constitucional del mismo año.⁴⁰ Aparentemente, con la intención de influenciar los votos para las elecciones de 1995, el Presidente habría elevado discrecionalmente el gasto a través del Foncodes en los departamentos donde tuvo menor apoyo en 1993. Sin embargo, Graham y Kane también señalan que el efecto de los incrementos del gasto en dichos departamentos en términos del apoyo político para Fujimori fue ambiguo toda vez que la naturaleza de estas zonas del país determinó que, a fin de cuentas, los recursos del Foncodes se focalizaran de todas maneras en zonas con pobres indicadores sociales. Asimismo, un estudio econométrico realizado por el Banco Mundial señala que el gasto del Foncodes se incrementó significativamente antes de las elecciones generales de 1995, y que los proyectos financiados por el Fondo habrían estado dirigidos a provincias donde el impacto político marginal era probablemente el más significativo.

39. Citado por Seddon, Jessica, *op. cit.*, p. 83.

40. Graham, Carol y Cheikh Kane, *op. cit.*, 1998.

Así, dichos estudios sugieren que los programas del Foncodes estuvieron siempre sujetos a manipulación política, y, por lo tanto, a la manipulación clientelista de sus beneficiarios y participantes. Esta tendencia se hizo más aguda a partir de 1997, cuando Fujimori y sus seguidores aspiraban a una segunda reelección, y tanto el Foncodes como las demás agencias vinculadas al Poder Ejecutivo comenzaron a dirigirse más sistemáticamente hacia este objetivo.⁴¹ El creciente clientelismo y politización de la institución causó la renuncia del personal técnico más independiente y su pérdida de legitimidad frente a la sociedad civil y las mismas agencias de cooperación internacional que lo apoyaban.

3.3 Comités Locales de Administración de Salud (CLAS)

Los CLAS representan otro modelo de participación popular promovido en el marco de las políticas sociales de la década de 1990, distinto en diversas maneras de los núcleos ejecutores del Foncodes, y también de los comedores populares y clubes de madres vinculados al Pronaa.

En 1991, en el marco de las donaciones otorgadas al Perú con el fin de apoyar las reformas estructurales, el BID y el BM también otorgaron importantes préstamos destinados al sector salud. Las primeras partidas ejecutadas se destinaron a mejorar la infraestructura de los establecimientos de salud. Posteriormente, llegaron al país consultores de los mencionados organismos para evaluar la ejecución de los préstamos otorgados. Uno de los resultados de esta evaluación fue la propuesta, por parte de los consultores, de una forma innovadora de administración de los establecimientos de servicios básicos de salud que implicaba la intervención de los beneficiarios. El Ministerio de Salud adoptó la propuesta, y creó los mecanismos necesarios para dar forma a lo que posteriormente se denominarían los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS).⁴²

En 1994, se creó el Programa de Administración Compartida (PAC) de los establecimientos de salud del nivel básico de atención. Sus principales

41. Entrevista con Alejandro Afuso, y reportajes periodísticos 2000-2001. Por ejemplo, "Gobierno declara en reestructuración a FONCODES: innumerables denuncias indican que entidad fue utilizada en campaña electoral fujimorista", *Diario Liberación*, 15 de abril de 2001, p. 5.

42. Esta sección se basa en Cortez, Rafael, *Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS*, Documento de Trabajo No. 33, Lima: CIUP, 1998; y entrevista con Rafael Cortez, mayo de 2000.

objetivos eran mejorar la calidad en la prestación de los servicios de salud, ampliar la cobertura de los mismos, prestar servicios a un costo mínimo y consolidar la participación comunitaria organizada en la gestión de los establecimientos de salud. Para lograr estos objetivos se crearon los CLAS, como asociaciones civiles sin fines de lucro, con personería jurídica propia, e integrados por representantes de la comunidad organizada. La labor de los CLAS consiste básicamente en el manejo administrativo y financiero de los establecimientos de salud de nivel básico de atención. Por lo tanto, los CLAS constituyen una nueva forma de OPSFL, además de una forma descentralizada de oferta de servicios de salud de atención primaria, donde se comparten responsabilidades y recursos con el Estado. Asimismo, se diferencian de los núcleos ejecutores del Foncodes en que son entidades duraderas con responsabilidades continuas y no grupos transitorios formados para ejecutar un proyecto temporal.

El esquema de trabajo de los CLAS consiste en la dirección conjunta del establecimiento de salud por parte del médico-jefe (el “gerente”), quien es designado por el Ministerio de Salud (Minsa), y los miembros de la comunidad que integran la Asamblea General del CLAS.⁴³ El papel del gobierno, a través del Minsa, está referido a la normatividad del programa, así como a la supervisión y financiamiento del mismo. Entre las principales funciones de los CLAS se encuentra la administración de los recursos humanos, recursos financieros, bienes materiales, equipos y otros que se les asignen. Asimismo, los CLAS establecen las condiciones de gratuidad para la provisión de los servicios y la escala de tarifas aplicable, en función de las características socioeconómicas del ámbito y de los individuos. Los CLAS también velan por la adecuada ejecución del Programa de Salud Local y disponen de los ingresos provenientes de la prestación de servicios, así como de aquellos originados por acciones complementarias y donaciones y legados.

El financiamiento de los CLAS corre por cuenta del Estado. Específicamente, se tiene el Programa Salud Básica Para Todos, el cual asume el pago del personal y los gastos por bienes y servicios. Por otro lado, el Foncodes ha sido la institución encargada del financiamiento de la mejora de la infraestructura y equipamiento, mientras que la provisión de medicinas ha sido responsabilidad de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Ministerio de Salud. Según Cortez, en 1998 existían 548 comités locales que cubrían una población objetivo de 2.928.969 personas (aproximadamente 10% de la población total), en 26 regiones y subregiones del

43. Cortez, Rafael, *op. cit.*, pp. 16-17.

país. En promedio, en los departamentos donde existen CLAS, estos representan el 11% de los establecimientos de salud.⁴⁴ El 40,1% de los CLAS se ubica en zonas pobres; el 33%, en zonas de nivel económico regular; el 21,5%, en zonas muy pobres; y el resto (5,4%), en zonas donde la población tiene una situación económica aceptable. Por otro lado, el 69% de los CLAS se encuentra ubicado en zonas rurales y el 31% restante en zonas urbanas.

Según una reciente evaluación de esta iniciativa, la difusión y la expansión del PAC han sido exitosas, especialmente en cuanto a la imagen de la participación civil como mecanismo de control social y gestión del funcionamiento del establecimiento. En cuanto al desempeño de los CLAS, los logros obtenidos también sugieren que dichos comités son más productivos que los establecimientos de gestión centralizada.⁴⁵ No obstante, Cortez también señala que la participación de la comunidad ha sido variada y, en muchos casos, algo limitada en la práctica. Esto se debe, al menos en parte, a la forma de designación de los representantes de la población que forman parte de la cogestión del establecimiento de salud. Esta se realiza a través del Ministerio de Salud con representantes de las organizaciones más conocidas de la sociedad civil que trabajan en la comunidad, y no a través de una elección representativa mediante una asamblea comunal o una votación universal. Por lo tanto, cuando las organizaciones designadas no tienen una gran representatividad, o no hacen una buena labor de difusión, se genera una falta de conocimiento por parte de los usuarios respecto a la naturaleza participativa de los CLAS y al papel que desempeñan los representantes de la comunidad que allí trabajan.

Sin embargo, esto no habría significado que los miembros de la comunidad que han asumido estos cargos hayan trabajado en forma interesada o inadecuada. De hecho, según los hallazgos de Cortez, la mayoría es seleccionada precisamente por su destacada participación en organizaciones tales como parroquias y entidades religiosas, municipios, asociaciones deportivas, comedores populares, etc., por lo que se caracterizan por su dedicación a la comunidad y su experiencia de trabajo en cargos de servicio a la colectividad.⁴⁶

En suma, los CLAS parecen demostrar que la administración compartida de los servicios sociales permite un uso más eficiente de los recursos públicos. Además, su existencia duradera y el manejo autónomo de los ingresos que perciben les brindan un carácter de autogestión, que también

44. *Ibíd.*, pp. 12-13.

45. *Ibíd.*, p. 15.

46. *Ibíd.*, pp. 32, 68.

contribuye con la sostenibilidad de este modelo de provisión descentralizada de servicios de salud. Finalmente, el esquema de funcionamiento de los CLAS supone un alto grado de participación voluntaria de los miembros de la comunidad. Todo esto nos llevaría a la conclusión de que la actitud del gobierno hacia estas OPSFL ha sido bastante más constructiva que en los dos casos previos, en cuanto ha facilitado su desenvolvimiento sin comprometer su autonomía ni convertirlos en clientela electoral.

3.4 Breves conclusiones comparativas

Dado que tanto el Ministerio de la Presidencia como el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (Promudeh) han concentrado la mayor parte del gasto social en la década de 1990, y han recibido la mayor atención de los donantes internacionales y sus asesores técnicos, podría esperarse que los programas vinculados con dichas agencias se desenvuelvan con mayor innovación y apertura, y que tengan mayor impacto en la promoción y desarrollo de las OPSFL en estos campos.

Sin embargo, el resultado ha sido el contrario. En el caso del Pronaa, un programa que comenzó con las mejores evaluaciones técnicas, las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales de base terminaron reproduciendo un patrón de clientelismo político bastante tradicional, donde las autoridades canjean votos por alimentos y se aprovechan de las necesidades básicas de los pobres para exigirles lealtad al Presidente. Para defender su autonomía y tratar de incidir en las políticas públicas que más les afectan, las mujeres de los comedores y clubes de madres intentaron diversificar sus fuentes de apoyo y organizarse en instancias mayores, las cuales sin embargo fueron bloqueadas o ignoradas por el gobierno durante la década de 1990.

El caso del Foncodes representa un modelo más innovador de transferencia de recursos a los pobres y de gestión participativa de los proyectos sociales. Aparentemente, la mayoría de los proyectos seleccionados, hasta 1997 al menos, estuvo basada en criterios técnicos, y los recursos fueron transferidos a comunidades pobres con carencias urgentes. No obstante, el Foncodes también reproducía el modelo de poder centralizado y personalista del régimen, vinculado directamente a la figura del Presidente. Los núcleos ejecutores que se formaron fueron dispersos, dependientes del Foncodes y mayoritariamente transitorios. En este caso, el gobierno tampoco incentivaba la creación de instancias mayores de asociación o articulación de intereses entre los núcleos, y era reacio a la participación en estos proyectos de gobiernos locales u otras entidades externas. Por lo tanto, el legado final del Foncodes

parece haber sido muy limitado en cuanto a la organización y el fortalecimiento de la sociedad civil.

En contraste, diversos factores parecieron confluír en una evaluación más positiva de los CLAS, tanto en términos del servicio brindado como de su impacto más duradero en la sociedad civil. En primer lugar, el hecho de depender del Ministerio de Salud y no del Ministerio de la Presidencia en lo que concierne a su financiamiento, parece hacerlos menos vulnerables a la manipulación política. En segundo término, el esquema de administración compartida de los CLAS, con un alto componente de participación privada y voluntaria en la gestión de los servicios básicos, les permite una mayor flexibilidad y eficiencia en la oferta y en la cobertura de los servicios que brindan. Al menos en el nivel local, los CLAS representan una verdadera delegación de responsabilidades y recursos públicos a la comunidad organizada y en forma permanente, algo que no ocurre en el caso del Pronaa, cuya relación principal con los comedores y clubes de madres consiste en la donación de alimentos, o en el caso del Foncodes, donde las comunidades definen y ejecutan sus proyectos, pero la organización comunal no mantiene una relación permanente con el Estado ni permanece como tal.

En tercer lugar, está la capacidad de los CLAS de organizarse sobre la base de las redes sociales preexistentes y no al margen de ellas. En los casos del Pronaa y del Foncodes, las autoridades públicas vetaron u obstaculizaron la participación de gobiernos locales y de otras organizaciones establecidas de la sociedad civil, e impidieron también la formación de redes o instancias de organización mayores entre estos beneficiarios. En el caso de los CLAS, en cambio, su éxito se debe en gran parte a su capacidad de aprovechar las redes sociales existentes, y la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil de larga duración y legitimidad.

Una cuarta ventaja de los CLAS es, aparentemente, su ubicación dentro de una línea de trabajo permanente del Estado, como lo es la provisión de servicios de salud básica. Por el contrario, las limitaciones del Foncodes y el Pronaa para contribuir al desarrollo del tercer sector en el Perú también están relacionadas con el carácter “cortoplacista” de estas agencias. En el caso del Foncodes, por ejemplo, si bien ha durado una década, se critica que este Fondo atienda demandas urgentes e inmediatas, sin que haya una preocupación por garantizar algún nivel de consistencia entre los proyectos que financia y los objetivos de largo plazo de la política social y de las mismas localidades atendidas.⁴⁷ A esto se añaden los cuestionamientos respecto a la ca-

47. Observación mencionada en entrevistas con el Ing. Pío Silva de Cáritas, 17 de noviembre de 1999, y Mariano Valderrama de CEPES, 29 de octubre de 1999.

rencia de efectos redistributivos y el fomento a la segmentación de recursos públicos. De otro lado, como señala Ballón, las inversiones en infraestructura social, que son la mayoría de las inversiones financiadas por el Foncodes, añaden una exigencia adicional, pues solo pueden resultar sostenibles si se garantiza simultáneamente la cobertura de sus gastos corrientes y el compromiso de las comunidades beneficiarias con su mantenimiento, aspectos que habrían demostrado ser difíciles de implementar.⁴⁸

Finalmente, respecto al tema de generación de recursos, los CLAS también se muestran superiores no solo porque son capaces de autogenerar flujos, sino porque reinvierten los mismos en los centros de salud. El Pronaa y el Foncodes también pueden generar recursos a través de la monetización de las donaciones —especialmente de alimentos en el caso del Pronaa— y a través de los proyectos financiados en el caso del Foncodes. Sin embargo, la falta de autonomía en la administración de dichos recursos reduce el impacto positivo que se da en el caso de los CLAS.

En resumen, tanto el Pronaa como el Foncodes han devenido en agencias gubernamentales que, al estar sometidas a los objetivos políticos del Presidente, relegan sus objetivos en desmedro de los beneficiarios, de las ONG aliadas (o potencialmente aliadas), e incluso de la relación con la cooperación internacional, que no ve con buenos ojos el mal uso de los fondos que realizan estas agencias. Así, no solo se erosiona el sentido de apoyo humanitario y de desarrollo social, sino que se atenta contra la autonomía de las organizaciones civiles que se articulan para trabajar con estas agencias.

4. Los gobiernos locales y las OPSFL

4.1 Los gobiernos locales en el Perú

Tradicionalmente, el gobierno central ha concentrado la mayor parte de los recursos públicos y el poder dentro del Estado peruano, mientras que los gobiernos locales (o municipales) se han caracterizado por su debilidad y dependencia. Sin embargo, desde 1980, los municipios han desarrollado algunas funciones políticas importantes como espacios para la participación ciudadana, la concertación de intereses, y las alianzas o *partnerships* productivos entre los sectores público y privado. Asimismo, la Constitución Política de 1979 estableció la naturaleza democrática de las elecciones muni-

48. Ballón, Eduardo, *op. cit.*, p. 246.

pales hasta el nivel distrital, lo cual representa una importante diferencia del Perú con respecto a muchos países de América Latina, donde las autoridades municipales siguen siendo designadas por el gobierno central o elegidas solo en el nivel provincial.⁴⁹

Esto significa que en el Perú existe una mayor proximidad entre los gobiernos locales y la población, y que los municipios son la instancia del Estado más cercana a los ciudadanos. No obstante, la inestabilidad política del país así como la concentración de poder reducen las ventajas potenciales que esta cercanía puede representar, al obstaculizar no solo la capacidad de acción de las municipalidades, sino la de los diferentes actores locales.

Es en este contexto que debe entenderse la evolución de la relación entre los gobiernos locales y las OPSFL. Como señala Zapata, durante las décadas de 1960 y 1970, las relaciones entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil se caracterizaron por cierta indiferencia como resultado de la falta de autonomía de los gobiernos locales y la consecuente reducida atención que estos prestaban a las organizaciones civiles.⁵⁰ Esto cambió en la década de 1980, cuando la participación de la izquierda en diferentes gobiernos locales en todo el país fomentó la consolidación de muchos municipios así como de muchas organizaciones de base. Y todo ello en un contexto marcado por el desentendimiento del gobierno central ante los problemas locales, así como por una actitud clientelista hacia los distintos actores de la vida local. Sin embargo, la violencia terrorista y la crisis política y económica de fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990, debilitaron las estructuras y lazos desarrollados en el nivel local, lo que generó un repliegue tanto de los líderes municipales como de los líderes de las organizaciones civiles locales.

Hacia los noventa, el poder local nuevamente experimentó importantes cambios, como consecuencia de tres grandes vuelcos en el contexto nacional: el inicio del régimen fujimorista, la reforma económica neoliberal aplicada por este y la virtual derrota del terrorismo. Para Zapata, estos cambios dieron paso a un proceso autónomo de reorganización de la sociedad civil. Dicha recomposición fue de la mano de los municipios, los cuales también experimentaron su propio proceso de consolidación democrática.⁵¹ Así, la

49. Esta sección se basa principalmente en Zapata, Antonio, "Las localidades y el asociacionismo en el Perú de los noventa", en Bardález, Elsa; Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.), *Repensando la política en el Perú*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999.

50. Zapata, Antonio, *op. cit.*, pp. 102-103.

51. *Ibíd.*, p. 112.

década de 1990 vio un cambio de actitud por parte de muchos actores sociales y políticos, internos y externos, frente al ámbito local y municipal. Bancos multilaterales, agencias de cooperación internacional, ONG, entre otros, también volcaron su atención hacia estos mediante la adopción de políticas de promoción y apoyo en el nivel local.

La necesidad de enfrentar los duros efectos del programa económico de la década de 1990 también obligó en cierto modo a que las relaciones entre gobiernos locales y organizaciones civiles se estrecharan. Así, hubo un mayor nivel de coordinación para la administración de la ayuda para la población, además de importantes esfuerzos de planificación conjunta y concertación. En efecto, otra importante característica de la última década ha sido la implementación de experiencias de planificación y ejecución conjunta de planes de desarrollo en el nivel local. En ellas se ha contado con la participación de los diferentes actores involucrados en el desarrollo local, como las autoridades provinciales y distritales, ONG, OSB y otras OPSFL, e incluso de las fuerzas armadas y la cooperación internacional. Como veremos más adelante, la actuación conjunta de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil ha alcanzado distintos niveles, con ejemplos de tanta trascendencia como el de las Mesas de Concertación.

En resumen, durante la última década, tanto por las necesidades generadas a raíz del giro económico del país como por la recomposición de la sociedad civil y los gobiernos locales, se desarrolló entre ambos una relación más dinámica. Como veremos a continuación, a diferencia de la relación con el gobierno central, existe entre diversas OPSFL y gobiernos locales una mayor apertura al diálogo, la concertación y el trabajo conjunto; mayor coordinación y disposición a compartir recursos y capacidades; así como una mayor necesidad mutua para legitimarse en el ámbito local. Asimismo, las municipalidades han demostrado su mayor capacidad relativa para canalizar iniciativas en el nivel local, así como en la captación y ejecución de recursos privados domésticos y externos.

4.2 *Transferencia de recursos entre gobiernos locales y OPSFL*

Históricamente, los recursos propios de los gobiernos locales han sido mínimos, y la principal fuente de ingresos para la mayoría de municipalidades son las transferencias del gobierno central. Durante la década de 1990 hubo un incremento en estas transferencias para la mayoría de municipalidades distritales. Sin embargo, el porcentaje del presupuesto nacional canalizado a través de estas instancias se mantuvo sumamente reducido en com-

paración con otros países vecinos y con el nivel de recursos asignados al Ministerio de la Presidencia y otras agencias sociales vinculadas al Poder Ejecutivo.⁵² Al limitado flujo de recursos, se añaden las restricciones que enfrentan las municipalidades respecto al uso de dichas transferencias, también por disposición del gobierno central. La consecuencia relevante para nuestro análisis es que los recursos financieros que los gobiernos locales tienen a su disposición para compartir con (o transferir a) las OPSFL aliadas son mínimos, situación que se presenta más grave en el ámbito rural.

Los ingresos propios de los gobiernos locales están constituidos principalmente por el impuesto predial. De ahí que la mayor cantidad de ingresos municipales propios se concentre en los distritos y provincias urbanas, aunque incluso en estos casos constituye un monto poco significativo. En cuanto a las transferencias del Estado, el componente principal es el Fondo de Compensación Municipal (FCM), financiado con un porcentaje del IGV recaudado. Actualmente este fondo asciende a 1.150 millones de soles, un equivalente a 48 soles por habitante.⁵³

Por su parte, a raíz de sus pobres resultados en las elecciones municipales y el referéndum constitucional de 1993, Fujimori respondió con la promulgación del Decreto Ley 776 que cambió dramáticamente la manera como las transferencias del Estado eran distribuidas a los municipios. Este decreto introdujo cambios en la determinación de los porcentajes de los recursos del gobierno central asignados a las municipalidades provinciales, los cuales pasarían a definirse sobre la base de la población en la jurisdicción de las mismas y del grado de mortalidad infantil. En el caso de las municipalidades fuera de Lima, los recursos serían divididos de acuerdo con la población; la correspondiente al ámbito rural tenía el doble de peso que la urbana. Entre las municipalidades distritales de la provincia de Lima, la distribución sería sobre la base de indicadores de calidad de vivienda y analfabetismo. El decreto también limitaba el uso de estos recursos, pues establecía que no más de 30% podría destinarse a gastos corrientes del municipio y el resto tenía que reservarse para proyectos o actividades de desarrollo, los cuales podrían incluir proyectos de co-gestión con otras entidades.

Las autoridades del gobierno argumentaron que estos cambios eran necesarios en el marco de la simplificación de la administración tributaria y la optimización de la recaudación, además de los objetivos de lucha contra

52. *Ibíd.*, p. 92.

53. "Municipalidades pobres", en *Revista Punto de Equilibrio*, Año: 7, N° 56, Lima: CIUP, 1998, p. 8.

la extrema pobreza.⁵⁴ Sin embargo, el principal resultado de estas medidas fue la reducción dramática de los fondos asignados a Lima, tanto en términos absolutos como relativos. Mientras que entre 1991 y 1992 el municipio provincial de Lima recibía alrededor del 45% de las transferencias municipales, hacia 1994 este porcentaje cayó hasta 17%.⁵⁵ Al respecto, la mayoría de analistas considera que el objetivo principal fue el de reducir el poder de uno de los rivales políticos más importantes de Fujimori, el entonces popular Alcalde de Lima, Ricardo Belmont. Fujimori compensó la reducción de fondos municipales a Lima, por ejemplo, a través de un aumento significativo en el gasto para infraestructura escolar, medida que no correspondía a criterios de focalización por pobreza ni atraso escolar, sino que se trataba de un objetivo claramente electoral. En efecto, Fujimori recibió todo el crédito por estos nuevos colegios, ya que fueron construidos por el Infes, otra entidad con fondos discrecionales vinculada directamente a la Presidencia.⁵⁶

Hay que notar, sin embargo, que esta estrategia no fue del todo exitosa, puesto que las elecciones municipales de 1995 en Lima fueron ganadas por Alberto Andrade, otro líder independiente y popular que se convertiría en rival de Fujimori. Y aunque el poder político del oficialismo se fortaleció en diversos departamentos beneficiados por este tipo de medidas (incluidos los gastos discrecionales de Foncodes e Infes), Fujimori siempre tuvo dificultades para “endosar” candidatos en plazas locales con alto perfil, y muchos municipios pasaron a manos de líderes independientes tanto del fujimorismo como de los partidos tradicionales.

Asimismo, al margen de los objetivos electorales, la redistribución del FCM sí tuvo el efecto de canalizar mayores recursos a municipalidades pobres y anteriormente marginadas. Por lo tanto, si bien la limitada disponibilidad de recursos en general significaba una reducida capacidad de transferencia de fondos públicos hacia las OPSFL, los incrementos en la distribución del FCM y las abrumadoras necesidades que tienen las municipalidades también generaban incentivos para la búsqueda de actividades conjuntas y de cofinanciamiento con diversas OPSFL. En varios casos, esta situación también llevaba, tanto a las municipalidades como a las OPSFL, a intensificar

54. Ley de Tributación Municipal – Decreto Legislativo N° 776. Artículo 1°. Publicado en el Diario *El Peruano* el 31 de diciembre de 1993.

55. Graham, Carol y Cheikh Kane, *op. cit.*, p. 90.

56. Según Graham y Kane, los gastos del Infes aumentaron de \$195.000 en 1991 a \$30 millones en 1993 y \$192 millones en los primeros meses de 1995. Lima y Callao recibieron 61% de los nuevos colegios en 1994 y 51% a inicios de 1995.

sus esfuerzos de captación de donaciones provenientes de la cooperación internacional.

4.3 Las relaciones entre las OPSFL y los gobiernos locales: tres ejemplos

No obstante la crónica dependencia de los municipios y la limitación de recursos disponibles para ellos, la necesidad mutua entre los gobiernos locales y las organizaciones civiles para legitimarse en el ámbito local generaba diversas alianzas y formas de trabajo complementario. La mayor cercanía entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil tiende a contribuir a una mayor comunicación entre ambos tipos de actores, y significa que los municipios pueden tener más certeza de la repercusión y difusión de sus actividades en la población. Es decir, aun cuando las autoridades locales defienden sus propios intereses políticos y económicos, y en muchos casos estos se adaptan y vinculan al *oficialismo* o el partido del gobierno central, existen mayores incentivos para trabajar con y para la comunidad local, pues ello les genera reconocimiento y posibles votos en el futuro.

Asimismo, para tener una mejor posición relativa de negociación frente al gobierno central, las autoridades locales han reconocido las ventajas de una mayor concertación con diferentes actores locales. Por el lado de las organizaciones civiles, su cercanía con los gobiernos locales en tanto instancia del Estado y en tanto autoridades en sus ámbitos de acción, también influye en la necesidad de una relación armónica con estos. Finalmente, debe considerarse la presión que ejerce la cooperación internacional sobre el gobierno central, para desarrollar proyectos con mayor participación de las autoridades y organizaciones locales.

Estas diversas circunstancias, en consecuencia, han generado un contexto de mayor acercamiento entre ambas partes, y un creciente número de actividades de colaboración y cogestión en el nivel local. A continuación presentamos tres ejemplos o modalidades de esta colaboración: la formulación conjunta de proyectos, la ejecución conjunta de proyectos y la cogestión para el desarrollo autosostenido.

4.3.1 Formulación conjunta de proyectos: las experiencias de concertación

En un reciente estudio, Valderrama presenta una serie de experiencias de concertación en el nivel local. Por ejemplo, en Cusco se han constituido

espacios de concertación tanto en el ámbito provincial (Corporación Provincial de Desarrollo de Calca), como en algunos distritos (Chincheros, Lamay, Ollantaytambo, Písaq, Yucay y Taray). En el caso distrital, las autoridades municipales, representantes del gobierno central, de las ONG y de las organizaciones locales, coordinan iniciativas a través de reuniones mensuales y grupos de trabajo, y diseñan así planes de desarrollo en forma participativa.⁵⁷

Otro caso reconocido es el de Cajamarca, donde surgió un espacio de concertación donde confluyeron iniciativas provinciales, distritales y mesas de trabajo sectoriales. El caso de Cajamarca es de particular importancia porque es aquí donde, en 1993, se dio la primera experiencia de Mesas de Concertación en el Perú.⁵⁸ Según Valderrama, las mesas de concertación surgieron como resultado de la convocatoria de la municipalidad provincial, que en ese entonces estaba bajo el liderazgo del Frente Independiente Renovador (FIR), a las diferentes organizaciones locales. El FIR era un grupo de trabajo plural que se había formado entre 1990 y 1993, con la propuesta de un plan de desarrollo para Cajamarca. Los grupos de trabajo temáticos que se constituyeron en esta primera experiencia de las Mesas de Concertación fueron los de educación y cultura; turismo; ecología y recursos naturales; población, mujer y familia; medio ambiente urbano; y, generación de empleo. Las Mesas funcionaban en el ámbito comunal, distrital y provincial.

Como señala Joseph,⁵⁹ las mesas de concertación de Cajamarca se convirtieron en un mecanismo de formulación de planes de desarrollo local conjunto, en el que participaban representantes del gobierno local, empresas privadas, diferentes organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones de la sociedad civil (colegios, universidades, etc.). Gracias al papel como presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) del entonces alcalde de Cajamarca, fue posible extender la experiencia de las Mesas hacia otras municipalidades del interior del país, los cuales, en mayor o menor medida, trataron de establecer un mecanismo institucional de concertación.

Otros ejemplos importantes de experiencias de concertación en el nivel local incluyen el caso de Huanta (Ayacucho), donde organismos del Estado, la Iglesia, los medios de comunicación, las fuerzas armadas, las ONG, las organizaciones sociales de base y las agencias de cooperación internacional,

57. Valderrama, Mariano, "Concertación del desarrollo local y sostenibilidad de las ONG en el Perú", en Valderrama, Mariano (ed.), *La sostenibilidad de las ONG latinoamericanas*, Lima: ALOP, 1999, pp. 146-158.

58. Joseph, Jaime, "La Mesa de Concertación de Cajamarca", en *Desarrollo de Base*, revista de la Fundación Interamericana, Vol. 21, No. 1, 1997, p. 40.

59. Joseph, Jaime, *op. cit.*

han sido convocados por la municipalidad provincial, en coordinación con las municipalidades distritales, para constituir una mesa de concertación. También es importante el caso de Ilo y su Comisión de Integración y Desarrollo del Medio Ambiente, la cual servirá de base para la formación de un Consejo de Desarrollo Provincial. Asimismo, tenemos el caso de Caylloma (Arequipa), donde el Consejo de Desarrollo Provincial está instaurado desde 1995 e integra a los gobiernos locales, el Estado, ONG y organizaciones sociales de base. El trabajo de este Consejo se basa en el Plan de Desarrollo de Caylloma 1995-2000, elaborado con metodologías participativas y la formación de grupos temáticos.

Todas estas experiencias de concertación tienen en común un importante papel de las mismas autoridades municipales, quienes *convocan* y *articulan* a las organizaciones de la sociedad civil, a través de mecanismos más o menos institucionalizados (como las mesas de concertación). Estas experiencias de planificación y formulación conjunta de planes y proyectos permiten aprovechar las ventajas comparativas de cada actor, especialmente en materia de información y conocimiento de la problemática de sus zonas.

Sin embargo, Zapata plantea que estas experiencias de concertación tienen importantes limitaciones en cuanto a la ejecución y mantenimiento del trabajo conjunto. Mientras que resulta relativamente fácil promover una amplia participación durante la fase de planificación de diferentes actividades, durante la ejecución de las mismas este nivel de coordinación no funciona del todo bien. En particular, debido a que algunos gobiernos o autoridades locales aún se muestran reacios a la delegación de poderes.⁶⁰

4.3.2 Ejecución conjunta de proyectos: el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana

Un ejemplo de ejecución conjunta de proyectos entre municipalidades y OPSFL es el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana y su Programa General de Reordenamiento del Crecimiento Urbano (especialmente de su Centro Histórico), desarrollado mediante acciones de recuperación, renovación y desarrollo urbano.⁶¹ Este programa fue diseñado sobre la base de la

60. Zapata, Antonio, *op. cit.* p. 109.

61. Ver Parodi, Beatriz, "Nuevas opciones jurídicas en la relación Estado-Empresas-Organizaciones de la Sociedad Civil", en *Repensando lo público en América Latina – Las organizaciones de la sociedad civil*, Primer Encuentro de la Red de investigadores sobre el Tercer Sector de América Latina y el Caribe, ISTR, 1998, p. 2.

necesidad del trabajo conjunto con la sociedad civil, para lo cual se establecieron vínculos de cooperación con ONG, la cooperación internacional, y la propia población beneficiaria. En un análisis de este caso, Parodi hace referencia a las tareas asignadas a cada uno de estos participantes:

- Gobierno local: aporta los lineamientos de política y estrategias para la implementación del proyecto. Se trabaja con transferencias de recursos financieros no reembolsables en favor de las ONG coejecutoras, que provienen de las instituciones internacionales cooperantes.
- Instituciones internacionales: aportan recursos financieros en calidad de fondos no reembolsables en favor de la municipalidad.
- ONG: participan desde el diseño y presentación del proyecto a las fuentes cooperantes, hasta la implementación y seguimiento de una serie de tareas específicas. También aportan los recursos financieros adicionales con los que ejecutan su parte del proyecto.
- Población beneficiaria (sectores tugarizados de Lima Metropolitana): su tarea consiste en organizarse y comprometerse con el pago de los créditos destinados a financiar la remodelación de sus viviendas, así como con la realización de las coordinaciones para su reubicación.

Los instrumentos legales empleados para este programa fueron los Convenios de Cooperación entre el gobierno local y las instituciones internacionales, y entre el gobierno local y las ONG participantes. También se dieron Disposiciones Municipales que formalizaban las transferencias de recursos financieros en favor de las ONG.

4.3.3 Cogestión y desarrollo autosostenido: el caso de Villa El Salvador

Como es ampliamente conocido, el distrito de Villa El Salvador se ha desarrollado aceleradamente, desde la década de 1970, dentro de un esquema autogestionario y de participación comunal activa. Si bien ha tenido muchos altibajos y retrocesos, en particular a raíz de la violencia terrorista y los malos manejos de algunas autoridades políticas, sus gobiernos municipales por lo general han fomentado la generación de riqueza propia en este distrito, a través de proyectos microempresariales que involucran la participación activa de los miembros de la comunidad. Este modelo de desarrollo constituye una alternativa que a la larga permite disminuir la dependencia de los actores locales no solo del gobierno central, sino también de las ONG y

entidades internacionales. En este esquema, la participación del Estado se limita a la provisión de bienes públicos y a la intervención necesaria en caso de que surjan problemas entre la actividad empresarial y la sociedad civil.⁶²

Los ejemplos mencionados nos permiten observar algunas de las formas como actúan conjuntamente gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Una de las conclusiones que se pueden extraer al respecto es la importancia de la acción coordinada y concertada de estos actores. Para que este tipo de experiencias pueda aplicarse en todo el país, sin embargo, hará falta añadir el compromiso de un gobierno central que pueda actuar como el aliado que haga viable e institucionalice las iniciativas que surjan de este trabajo conjunto.

5. Nuevas alianzas: los organismos internacionales, el Estado y las OPSFL

5.1 Los organismos internacionales en el Perú

El análisis del desarrollo del tercer sector en el Perú y de sus relaciones con el Estado nos lleva inevitablemente a evaluar el papel y el poder de las entidades supranacionales y, en particular, de la banca multilateral de desarrollo y las agencias de cooperación internacional. Aunque de diversas maneras ambas han sido proveedoras importantes de recursos para el desarrollo y la legitimación del tercer sector, y particularmente para un grupo selecto de ONGD. Asimismo, la influencia de estas entidades ha sido determinante en la promoción de una mayor participación de organizaciones de la sociedad civil en los programas sociales del gobierno durante la década de 1990, a pesar de la resistencia del mismo.

Entre 1986 y 1990 las relaciones entre el gobierno peruano y los organismos multilaterales estuvieron básicamente “congeladas”. Ello se debió a que el Perú dejó de pagar la deuda a la banca privada internacional en 1984 y a que, en 1986, hizo lo mismo con los gobiernos acreedores del Club de París y con la banca multilateral de desarrollo.⁶³ A partir de 1990, las medi-

62. “Políticas sociales y gobiernos locales”, en *Revista Punto de Equilibrio*, Año 7, N° 56, Lima: CIUP, 1998, p. 11.

63. Esta sección se basa en Campodónico, Humberto, “Los nuevos mandatos del BID y el Banco Mundial: el caso del Perú”, en Tussie, Diana (comp.), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, Buenos Aires: FLACSO, 1997,

das destinadas a lograr la reinserción en el sistema financiero internacional significaron la renegociación secuencial de los pagos de la deuda: en primer lugar, con el FMI, el Banco Mundial y el BID; y, en segundo lugar (solo si se lograba lo primero), con el Club de París y la banca privada.

Una vez reanudados los pagos de deuda con los organismos multilaterales (en 1991 con el BID, y en 1993 con el FMI y el Banco Mundial) se reabrieron las líneas de crédito, y a la vez se aumentó notablemente la influencia de estos organismos sobre las prioridades y políticas del gobierno. Esto coincidió con un cambio de giro en la cooperación internacional y la banca multilateral, desde un apoyo prioritario al ajuste estructural y las reformas macroeconómicas, hacia la ejecución de políticas sociales y la incorporación de las ONG y las organizaciones de beneficiarios en el diseño y la implementación de los proyectos sociales. Este cambio de enfoque en el nivel internacional, coincidió, a su turno, con el incremento del gasto público que se produjo también por esos años.⁶⁴

A este nuevo contexto de las relaciones entre las agencias internacionales y el gobierno peruano se añade el panorama político de la década de 1990. La creciente priorización del gobierno de sus objetivos reeleccionistas y clientelistas influye sobre la forma como se manejan los recursos públicos propios y aquellos que se reciben de la cooperación internacional. Al respecto, señala Campodónico, hasta 1998 el gobierno no había enfrentado mayores presiones de los organismos internacionales a causa del uso político que se le daba a los préstamos otorgados. Pero esta situación empezó a cambiar a raíz de las fuertes críticas del Banco Mundial al sistema de administración pública del Perú. De hecho, en el primer semestre de dicho año, ocurrió un importante conflicto entre el gobierno peruano y el BM en relación con un préstamo para la reforma judicial.⁶⁵

Actualmente en el Perú, además del BM y del BID, destacan las actividades de otras entidades supranacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia de los Estados Unidos para el

pp. 145-182; y Campodónico, Humberto, *La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y el BID: el caso del Perú*, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires: FLACSO, 1999.

64. Campodónico, Humberto, "Los nuevos mandatos del BID y el Banco Mundial: el caso del Perú", en Tussie, Diana (comp.), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, Buenos Aires: FLACSO, 1997, p. 146.

65. Campodónico, Humberto, *La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y el BID: el caso del Perú*, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires: FLACSO, 1999, pp. 11-12.

Desarrollo Internacional (USAID) y la Unión Europea (UE), así como también diversas fundaciones y ONG de países desarrollados. Los lineamientos de estos organismos y su posición respecto a las OPSFL difieren en cada caso. Un menor número de estas agencias —principalmente la USAID y fundaciones privadas como Ford y Kellogg— tiene un énfasis explícito e importante en el fortalecimiento de la sociedad civil organizada, que se traduce en políticas directas hacia las OPSFL (en especial, ONG y organizaciones sociales de base), tanto en la canalización y ejecución de recursos financieros, como en el trabajo conjunto con el sector público en proyectos financiados por estas agencias. Por el contrario, la banca multilateral y la Unión Europea canalizan la mayor parte de sus recursos a través del gobierno y sus diferentes instancias, a pesar de tener un discurso de promoción de la participación de las organizaciones civiles en los proyectos financiados. En consecuencia, las OPSFL en el país —principalmente ONG— que perciben recursos directamente de las agencias de cooperación internacional constituyen un grupo minoritario dentro del tercer sector.

La tendencia predominante de trabajo de la cooperación internacional con las OPSFL parece ser la participación conjunta de las agencias internacionales, el gobierno, a través de sus propias agencias de gestión social u otras instancias, y las OPSFL (ONG u organizaciones sociales de base, principalmente). Por lo tanto, el instrumento legal que suele utilizarse en el marco de las actividades financiadas por la cooperación internacional son los Convenios Tripartitos entre la cooperación internacional, una contraparte gubernamental y alguna organización de la sociedad civil. En este tipo de proyectos y programas, las OPSFL son principalmente involucradas en la fase de implementación y ejecución, y en algunos casos en la fase de planeamiento. Si es alguna instancia del gobierno la que canaliza los recursos externos, su papel cobra aun más importancia en las diferentes etapas de los proyectos. Mientras que en el caso en que la relación OPSFL-agencia internacional es más directa, el papel de estas organizaciones civiles suele ir más allá del plano ejecutor, lo cual es una tendencia que está promoviéndose con más énfasis en los últimos años.

A continuación, presentamos un breve resumen de los mandatos para el Perú de los organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional más relevantes para el desarrollo de las OPSFL y su relación con el Estado.

5.1.1 El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

El grado de influencia política y financiera que los bancos multilaterales de desarrollo han tenido en el Perú, como en la mayor parte de América Latina, ha sido muy significativo. Como señala Nelson, tradicionalmente, la fórmula de trabajo de estas instituciones financieras con relación a los países miembros de las mismas consistía en otorgar préstamos a los gobiernos que los solicitaban, condicionándolos a la aplicación de determinadas políticas macroeconómicas y sectoriales. Actualmente, se mantiene este esquema condicionado de trabajo, aunque han sido incluidos en la agenda temas como la democracia y los derechos humanos, la transparencia y la fiscalización, y también la *participación de la sociedad civil*.⁶⁶ Gracias a la inclusión de estos nuevos aspectos, los organismos multilaterales han adquirido mayor presencia en los países miembros, más allá de su tradicional relación exclusiva con los gobiernos.

Sin embargo, según Campodónico, la antigüedad y la profundidad de implementación de estos nuevos mandatos difieren entre el BM y el BID. En el primer caso, el mandato es más antiguo y tiene una implementación más lograda, que incluye tanto estrategias generales como instrumentos y estrategias nacionales. Mientras que, en el segundo caso, el mandato es más reciente, con estrategias de implementación a través de sistemas de información y nuevas unidades en el nivel de la estructura central, pero sin una estrategia concreta de implementación, al menos en el caso del Perú.⁶⁷ Las relaciones de ambos con la sociedad civil se concretan básicamente en relaciones con las ONG, y hay una ausencia de mecanismos para relacionarse de manera más permanente con otros actores de la sociedad civil, especialmente los de sectores populares.

En un estudio reciente, Campodónico señala que en 1991 el BM formalizó sus relaciones con las ONG en el nivel internacional con la inauguración de un “Grupo de Trabajo de ONG sobre el Banco Mundial”. En el nivel nacional, el BM implementó a fines de 1995 una Oficina de Enlace con las ONG peruanas, con lo cual dio —en opinión de Campodónico— un paso muy importante en la institucionalización de mecanismos de participación y

66. Ver Nelson, Paul, “Transparencia, fiscalización y participación: la implementación de los nuevos mandatos en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo”, en Tussie, Diana (comp.), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, Buenos Aires: FLACSO, 1997, p. 21.

67. Campodónico, Humberto, *La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso del Perú*. Serie Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires: FLACSO, 1999, p. 13.

consulta. Para las ONG, esto significaba la posibilidad de realizar consultas y recabar información sobre temas relativos a la presencia del BM en el país. Desde la perspectiva del BM, la nueva oficina le brindaba la posibilidad de convocar a las ONG para reuniones de trabajo y procesos de consulta. En efecto, las principales tareas de esta oficina de enlace consisten en facilitar, difundir e intercambiar información con las ONG, además de cooperar con estas en cuanto a asistencia técnica, donaciones y apoyo en diferentes eventos. En lo referido a la ejecución de proyectos conjuntos, sea bajo la modalidad de contratos, convenios, o como nexos con las comunidades beneficiarias, la oficina se encarga desde la selección de las ONG que pueden participar de determinados préstamos, hasta la evaluación del impacto social de los proyectos una vez implementados.⁶⁸

Otro punto importante en la relación del BM con la sociedad civil en el país ha sido la inclusión de una variedad de OPSFL en el proceso de consultas que se iniciara a fines de 1996, como parte de una estrategia participativa en la preparación del *Country Assistance Strategy* (CAS) para el Perú, así como en la preparación de otros proyectos.⁶⁹ Estas consultas incluyeron a diferentes actores de la sociedad civil, además de las ONG. Fue, además, un proceso descentralizado que incluyó reuniones de trabajo en once departamentos del país.

Según Campodónico, el gobierno peruano fue consultado por el BM y aprobó la implementación de este proceso de consultas con la sociedad civil, aunque no participó en el proceso en sí. Sin embargo, una vez elaborado el CAS, el gobierno no aprobó su publicación, con lo que daba muestras de que, si bien aceptaba el proceso por ser iniciativa del Banco, buscaba mantener el tema fuera del conocimiento de la sociedad en sí. Al no conocerse el CAS, no es posible evaluar en qué medida han sido incluidas las recomendaciones de quienes participaron en el proceso de consulta. También quedaba pendiente ver si la estrategia participativa se mantendría durante el proceso de implementación de los proyectos que se elaboraron.

En el caso del BID, como se mencionó, sus nuevos mandatos sobre la sociedad civil son de menor antigüedad, se mantienen en un plano más general y carecen de instrumentos concretos localmente. Además, según

68. Campodónico, Humberto, "Los nuevos mandatos del BID y el Banco Mundial: el caso del Perú", en Tussie, Diana (comp.), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, Buenos Aires: FLACSO, 1997, p. 152.

69. Campodónico, Humberto, *La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso del Perú*. Serie Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires: FLACSO, 1999, pp. 13-15.

Campodónico, los niveles de participación y transparencia en la forma como el BID define sus estrategias nacionales y sus proyectos específicos parecen depender mucho de los funcionarios nacionales a cargo, con lo cual podría evidenciarse que el BID como institución no tiene una política muy explícita de vinculación con la sociedad civil.⁷⁰

En cuanto a los préstamos de ambos organismos para el país, Campodónico señala que, hasta 1993, se orientaban principalmente a facilitar el proceso de ajuste y la reinserción en el sistema financiero internacional, etapa en la que la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones fue nula. A partir de 1994, el tema central pasó a ser la inversión en recursos humanos e infraestructura. Los préstamos se orientaron a fortalecer la capacidad del Estado de mejorar el gasto social e implementar programas de compensación social y alivio a la pobreza. Fue en estos años que los préstamos empezaron a contemplar un componente de participación de la población, como en el caso del Foncodes. Luego, a partir de 1996, adquieren importancia los préstamos orientados a impulsar la reforma del Estado; y cuyos principales objetivos fueron la gobernabilidad y el buen funcionamiento de los mercados. Estos préstamos volvieron a ser canalizados directamente por el Ejecutivo. La participación de la sociedad civil volvió a ser mínima y en todo caso limitada al nivel de consulta mas no al de implementación. En términos de montos, en el período comprendido entre 1991 y 1998, el BM y el BID otorgaron conjuntamente préstamos por US\$ 3.141 millones y solo el BID por US\$ 2.641 millones.

Campodónico hace notar, entonces, que la promoción de la participación de la sociedad civil en las actividades desarrolladas por la banca multilateral no ha seguido un proceso lineal. Se trata, más bien, de un comportamiento de la banca multilateral estrechamente relacionado con la naturaleza del tema en cuestión, es decir, en función del tema al que apunten las actividades de la banca, serán convocadas o relegadas diferentes organizaciones de la sociedad civil e incluso algunas instancias del propio gobierno.⁷¹

5.1.2 La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Según un estudio realizado a inicios de la década de 1990, la visión y los objetivos de la agencia oficial de desarrollo norteamericana fueron plan-

70. *Ibíd.*, p. 15.

71. *Ibíd.*, p. 28.

teados de la siguiente manera: “(...) USAID asiste a los países en vías de desarrollo a realizar todo su potencial nacional por medio del desarrollo de sociedades abiertas y democráticas, utilizando el dinamismo de mercados libres y la iniciativa individual.”⁷² A fines de 1992, casi una cuarta parte de los recursos financieros de esta agencia para programas de desarrollo y asistencia humanitaria (US\$ 800 millones) era canalizada directamente a través de diversas ONGD. Aparentemente, esta suma había crecido paulatinamente durante los cinco años previos, y crecería aun más en los cinco años subsiguientes, debido al mayor énfasis que la USAID pondría en fortalecer organizaciones democráticas y de la sociedad civil.⁷³

Actualmente, USAID es una de las agencias de cooperación internacional en el país que pone mayor énfasis en el trabajo con organizaciones de la sociedad civil, no solo en el caso de los programas alimentarios sino en casi todas sus líneas de apoyo, con la importante excepción de la lucha contra el narcotráfico, que se realiza principalmente con el gobierno peruano. Según información proporcionada por la misma agencia, USAID desarrolla en el país actividades en función de cuatro objetivos estratégicos y tres objetivos especiales, los cuales ascendieron a un presupuesto total de casi US\$ 312 millones en el año 2000, e involucran la participación de más de treinta ONG, además de gremios empresariales como Confiep y Adex.⁷⁴

En el período 1999-2000, los objetivos estratégicos de USAID en el Perú fueron los siguientes: (i) ampliar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos; (ii) incrementar los ingresos de los pobres; (iii) mejorar la salud de la población de alto riesgo, incluidos aspectos de planificación familiar; y, (iv) mejorar el manejo ambiental en sectores objetivo. Los objetivos especiales fueron los siguientes: (i) reducir la producción ilegal de coca en áreas objetivo del Perú, lo cual ha constituido la prioridad del gobierno norteamericano en el país en general en los últimos años; (ii) expandir oportunidades para la educación básica de calidad para niñas; y, (iii) mejorar la calidad de vida de los peruanos a lo largo de la frontera con Ecuador. Mientras que los principales programas de apoyo en el área de salud incluyen

72. Wing, Harry, “Asistencia financiera en la década de los noventa”, en *Cooperación Internacional, ONGDs y Desarrollo*, Lima: SASE Ediciones, 1993, p. 38.

73. *Ibid.*, pp. 40-41.

74. Las ONG peruanas involucradas en programas de USAID durante 1999-2000 incluyen al Instituto Apoyo, Tarea, SER, CIDE, Instituto de Defensa Legal (IDL), Movimiento Manuela Ramos, APENAC, Alternativa, CEDRO, y Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Entre las ONG internacionales que participan en programas de USAID están: *Catholic Relief Services*, *Cáritas*, *CARE*, *Technoserve*, *Pathfinder International* y *PACT*.

la participación del Ministerio de Salud, en colaboración con diversas ONG, los programas para promover la democracia y para luchar contra la pobreza son principalmente realizados con ONG. Evidentemente, esto refleja la coyuntura política de finales del régimen fujimorista, y podría cambiar en la medida que se inaugura una nueva etapa de gobierno democrático y pluralista.

5.1.3 La Unión Europea (UE)

La UE también trabaja conjuntamente con el Estado peruano y con diversas ONG, y, en cierto modo, también ha “obligado” al gobierno a trabajar con ellas. Sin embargo, a diferencia de la agencia estadounidense, la relación de la UE con las ONG no es directa. Según entrevistas con funcionarios de la Unión Europea en el Perú, su trabajo en el país hasta fines de la década de 1990 se concentraba en el problema del acceso a, y uso de, los servicios públicos básicos. Por lo tanto, necesariamente trabajan con los sistemas de educación y salud pública, con el propósito de incrementar la inversión en capital humano, y enfatizar también la mejora de la inversión productiva social. No obstante, el aspecto que ha sido más difícil de mejorar es el de acceso, por lo que en esta área cobra especial importancia el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil para recoger y canalizar demandas de los ciudadanos, así como para formular propuestas.

Sin embargo, según varios entrevistados, para agencias internacionales como la UE, existe una controversia respecto a si el Perú debe ser considerado todavía como país “pobre”. Se argumenta que es el Estado el que ahora debería encargarse de la labor asistencialista, mientras que las agencias de cooperación internacional deberían concentrarse en programas de desarrollo. Así, actualmente, la prioridad para la UE, por ejemplo en el caso de los programas alimentarios, es pasar de niveles asistencialistas de ayuda a mecanismos que aseguren la seguridad alimentaria de los sectores más deprimidos del país.

5.2 Las agencias internacionales y las OPSFL: transferencias de recursos

¿Cuántos recursos de la cooperación internacional llegan, finalmente, a las OPSFL? Si bien el análisis de los flujos y transferencias de tales recursos hacia el Perú es muy difícil, por la falta de fuentes confiables de información, se puede diferenciar dos etapas en la cooperación: antes de y a partir de la década de 1990. Estas etapas están relacionadas con la posición del país en

la comunidad financiera internacional, pero también con el grado de confianza de las agencias internacionales con respecto al Estado y con respecto a las mismas OPSFL.

Antes de la década de 1990, si bien las relaciones entre el Perú y los organismos multilaterales fueron congeladas, algunas OPSFL mantuvieron relaciones directas con agencias de cooperación. Según Giesecke, esto se debió precisamente al hecho de que, con la pérdida de confianza internacional en el Estado peruano, las agencias de cooperación se concentraron en actividades directas con ONG selectas.⁷⁵ Este hecho motivó que tanto el gobierno de García como el de Fujimori en sus inicios no percibieran con agrado el hecho de que, en contraposición al distanciamiento oficial de la comunidad financiera internacional, las ONG manejaran importantes recursos externos.

La etapa posterior a 1990 se caracteriza por una mayor confianza internacional en el Estado peruano, pero también por un importante énfasis en la participación de la sociedad civil organizada. En general, según información proporcionada por la Secti, en la última década se registra un significativo crecimiento en los niveles de cooperación internacional al país —mayor que en las décadas previas—, y esta se ha dirigido mayormente al Estado y sus diferentes instancias.⁷⁶ La promoción de la participación de las OPSFL se ha concretado, más bien, en mandatos y directivas sobre las actividades financiadas. Dichos lineamientos tienen influencia sobre las ONG de países desarrollados que canalizan o comparten la gestión de estos recursos en el país, y —más importante aún— sobre la actitud del gobierno hacia las OPSFL, especialmente a través del condicionamiento de los préstamos para el país.

En este sentido, durante la década de 1990, tanto los recursos de cooperación internacional canalizados directamente por las ONG como aquellos canalizados a través del gobierno siguieron un curso análogo al de los recursos destinados exclusivamente a este último. Así, durante el período 1990-1993, estos recursos financiaron programas de corte asistencialista, dada la situación de emergencia social que se vivía en el país. Mientras que

75. Giesecke, Alberto, “Consideraciones para el impulso de las ONGDs como factores de desarrollo. Algunas reflexiones”, en *Cooperación internacional, ONGDs y desarrollo*, Lima: SASE Ediciones, 1993, pp. 165-166.

76. Esta información fue corroborada en nuestra entrevista con la Ing. Magdalena Fajardo, ex Secretaria de la Secti, quien confirmó que los recursos externos al país venían mostrando una tendencia creciente en los últimos años, 2 de mayo de 2000.

a partir de 1994 los recursos fueron destinados a programas de desarrollo, en forma paralela al financiamiento de políticas sociales en el caso del gobierno.

Como señalamos en el siguiente capítulo, una estimación de las principales fuentes de ingresos del tercer sector en el Perú en el año 1995 indicaba que el 20% de los ingresos de las OPSFL provenía de la cooperación internacional, directamente o a través del Estado. Estos son atribuidos particularmente al subsector de ONG y ONGD vinculados a las agencias mencionadas. A continuación, revisaremos algunos datos adicionales sobre flujos de recursos de cooperación internacional al país. Si bien las fuentes de información son sumamente limitadas, nuestro objetivo es tratar de distinguir los recursos externos que son directamente transferidos a las OPSFL, así como aquellos recursos externos que, siendo canalizados por el Estado, son transferidos a o ejecutados con las OPSFL.

En el período comprendido entre 1972 y 1987, la Cooperación Técnica Internacional (CTI) para el Perú pasó de aproximadamente US\$22 millones a US\$169 millones; a la vez que la concentración de recursos externos en Lima y Callao se redujo, desde 54% del total en 1972 hasta 16,5% en 1987. Esto explica por qué durante estos años cobraron importancia los proyectos multisectoriales en el ámbito nacional, los cuales alcanzaron en 1987 el 52,5% de los recursos.⁷⁷

Durante la década de 1990, los recursos de la CTI también crecieron sostenidamente y a un ritmo mayor que en la década previa. En 1990, el monto de la CTI incluida la cooperación bilateral, la cooperación multilateral, y la de las ONG de países desarrollados ascendió a US\$183.5 millones. Según la Secti, entre 1994 y 1996, los recursos externos totales utilizados en proyectos de la cooperación técnica internacional ascendieron a US\$289.154 millones en 1996, mientras que en el mismo período los recursos nacionales de contrapartida utilizados en estos proyectos ascendieron a US\$ 225.811 millones, representando el 21.79% de los recursos totales utilizados en proyectos entre 1994 y 1996.⁷⁸ Señala también el informe que durante 1996 las principales fuentes cooperantes fueron las fuentes bilaterales (gobiernos extranjeros) con 60%; las fuentes multilaterales y organismos internacionales con 24%; y las entidades privadas extranjeras con 16%. Esta tendencia se

77. Bedregal, Luis, "La cooperación internacional y el trabajo de las ONGD's en el Perú", en *Cooperación internacional, ONGDs y desarrollo*, Lima: SASE Ediciones, 1993.

78. Ministerio de la Presidencia - Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional, *Evaluación Global de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú 1996*, Lima: 1998.

aprecia desde 1994. Otras fuentes importantes son los Fondos de Contravalor y la modalidad de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). En la categoría de fuentes multilaterales y organismos internacionales, destacan la Unión Europea (UE) y el Programa Mundial de Alimentos del Sistema de Naciones Unidas (PMA).

En general, del total de recursos de la CTI durante 1996, el 61% de los mismos fue utilizado por el sector público; es decir, organizaciones del gobierno central, regional y local. El 39% restante correspondió a lo que la Secti define como “organismos de la sociedad civil”, los que comprenden a ONG, iglesias, gremios, empresas, entre otros. Si bien el informe señala que “estas cifras evidencian la alta y creciente participación de la sociedad civil peruana, en la ejecución de proyectos y actividades de la CTI”,⁷⁹ esto también revela la preponderante presencia del Estado en la ejecución de recursos de la CTI.

Las áreas temáticas en las que se concentró el uso de los recursos fueron las áreas de desarrollo productivo (más del 30% de los recursos totales), desarrollo social (casi 30%) e infraestructura social (aproximadamente 12%). También fueron importantes las áreas de ayuda humanitaria o asistencia social e infraestructura económica. Según la Secti, la disminución relativa en el área de asistencia social evidenciaría el inicio de “un proceso de cambio de la situación de ‘emergencia social’, a un desarrollo más sostenible.”⁸⁰

Por entidad ejecutora, las áreas que mayor participación pública presentan son las de asistencia social (92%) e infraestructura social (87%). En cambio, la proporción de participación pública y privada es más balanceada en el área de desarrollo social (54% y 46%, respectivamente). En el caso de desarrollo productivo ambos participan en igual porcentaje. Es de notar, como enfatiza el informe, que durante 1996 se gastaron aproximadamente US\$ 259 millones (68% del total anual de recursos ejecutados en 1996) en las provincias que concentraban la mayor cantidad de distritos de acción prioritaria de *lucha contra la pobreza*, declarado como el principal objetivo del gobierno. En este caso, 58% de los gastos correspondieron al sector público y 42% al sector privado, principalmente a través de la acción de las ONG nacionales. Lo cual evidencia un importante papel del sector privado en la lucha contra la pobreza.

Otra información importante que presenta la Secti es que, en cuanto a los recursos ejecutados por el sector público, este se concentró más en salud

79. *Ibíd.*

80. *Ibíd.*

(25%), el Ministerio de la Presidencia (19%), Promudeh (15%) y agricultura (12%). Es decir, tanto los recursos propiamente del Estado como los recursos externos que este canaliza suelen concentrarse en el Ministerio de la Presidencia y el Promudeh; aunque en el caso de los recursos de la CTI también se le da prioridad a otras áreas, como salud. En el caso de los recursos externos ejecutados por el sector privado, este se concentró en las áreas de agricultura, salud, industria y educación.

En cuanto al financiamiento externo propiamente de las OPSFL, según los hallazgos de Valderrama, de las mencionadas fuentes de cooperación, las más importantes para el caso de las ONG son las agencias bilaterales.⁸¹ Especialmente la cooperación norteamericana (USAID) y la cooperación canadiense-suiza (Cosude). Asimismo, los fondos contravalor habrían adquirido significativa importancia en los últimos años; los casos más resaltantes fueron el Fondo Perú-Canadá y el Fondo Perú-Suiza. Señala este autor que, en cuanto a las agencias y bancos multilaterales, a pesar de que estos han abierto recientemente líneas de financiamiento directo para las ONG, estos fondos son “insignificantes”, lo cual se corrobora con la información presentada por la Secti, especialmente en el caso del BM, cuyas contribuciones directas (no préstamos) ascendieron a escasamente 0,12% del total de la CTI, mientras que los del BID representan el 12,2% del total. Otra observación que hace Valderrama es que actualmente existe competencia entre las ONG nacionales e internacionales para acceder a los recursos de la CTI para el Perú; competencia que se habría acentuado por la reducción de ayuda alimentaria por parte de USAID y la UE, y que afectaría a un grupo de ONG relativamente grandes como Cáritas, Care, Prisma, etc.⁸²

En conclusión, los recursos de la CTI para el país en general han mostrado un importante crecimiento en la última década. Si bien estos recursos han sido destinados en mayor proporción a las diferentes instancias del gobierno que al tercer sector, muchas ONG y otras OPSFL también han sido receptoras de estos fondos, y las agencias externas también han ejercido importantes presiones para incentivar la colaboración y la cogestión entre el sector público y el tercer sector. Sin embargo, debido a diversos factores políticos y burocráticos mencionados a lo largo de este capítulo, esta colaboración ha sido sumamente problemática y su impacto final sobre el fortalecimiento del mismo tercer sector ha sido limitado.

81. Valderrama, Mariano, *op. cit.*, pp. 138-139.

82. *Ibíd.*, pp. 139-140.

6. Reflexiones finales

¿Qué lecciones se pueden extraer del análisis de la interacción entre el Estado y las OPSFL durante la década de 1990? En primer lugar, está la necesidad de un cambio profundo en la actitud del gobierno hacia las organizaciones de la sociedad civil. Deponer las medidas explícitas e implícitas que redundan en una concentración del poder y los recursos en el Ejecutivo, se hace imprescindible para crear un contexto favorable para el desarrollo y fortalecimiento del tercer sector. Asimismo, es necesario complementar la flexibilidad del marco legal para la actividad asociativa privada, con un esquema tributario coherente con la realidad económica y social del país, y con un marco regulatorio que sea consensual y que garantice la transparencia y la fiscalización del sector. Esto es particularmente importante si se quiere aumentar los incentivos tributarios a la filantropía nacional e internacional.

En el campo de la política social, además de la reformulación del aparato estatal creado para estos fines, se hace necesaria una política descentralizada y eficiente de ejecución conjunta del gasto público social, en la que se aprovechen las ventajas comparativas de las instancias estatales, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil, así como las experiencias exitosas de cogestión pública y privada. Asimismo, se deben crear los mecanismos necesarios de control interno y externo al gobierno, para que las agencias que ejecutan la política social se rijan por objetivos reales de ayuda y promoción al desarrollo de los sectores más vulnerables de la población, y no por criterios clientelistas, discrecionales y de centralización de poder y recursos, que no solo atentan contra los beneficiarios de los programas y las OPSFL involucradas, sino que ponen en peligro la relación con la cooperación internacional.

Pero este necesario cambio de actitud del gobierno central hacia el tercer sector debe ponerse de manifiesto también en la interacción de este con otras instancias del poder estatal. Así, resulta imprescindible el impulso al desarrollo descentralizado del país a través de la promoción de los gobiernos locales y de las iniciativas de acción conjunta entre estos, las organizaciones civiles, las agencias de cooperación internacional y todos los actores involucrados en el desarrollo local. La mayor ventaja relativa de las municipalidades para canalizar iniciativas y ejecutar recursos en el ámbito local debe ser legitimada por lineamientos de política coherentes por parte del gobierno central, que se fundamenten en la delegación de poder y recursos a los gobiernos locales.

Asimismo, es necesario reconocer el papel importante, pero ambiguo, de la cooperación internacional en el desarrollo del tercer sector, tanto en términos del financiamiento que proveen como de su influencia en los lineamientos de política del gobierno hacia las OPSFL. En este sentido, no solo resulta necesaria una actitud responsable por parte del Estado hacia las agencias de cooperación y la banca multilateral de desarrollo, sino que estas deben también ser consistentes en su relación con las OPSFL, con mandatos coherentes con la promoción del mayor protagonismo de la sociedad civil organizada, y la reducción de la vulnerabilidad de estas ante cambios en dichos mandatos.

Finalmente, es importante que el tercer sector como tal se una alrededor de algunos objetivos comunes, no obstante su gran diversidad institucional, social y política. La debilidad de las instancias nacionales de agregación de intereses (como asociaciones de ONG, de fundaciones, o de entidades educativas) y la falta de entidades “paraguas” entre ellas, hace difícil para las OPSFL liderar las iniciativas que apunten a su desarrollo y fortalecimiento. También dificulta la continuidad de las diversas experiencias de trabajo conjunto con el Estado y los organismos internacionales, las cuales permitan definir mecanismos sostenibles de generación de ingresos y captación de recursos públicos y privados.

IV

El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa¹

1. Este capítulo se ha elaborado sobre la base de Portocarrero Felipe; Cynthia Sanborn, Hanny Cueva, Regina List y Lester M. Salamon, *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*, Lima: CIUP, The Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies, 2001; documento actualizado y traducido de Sanborn, Cynthia; Hanny Cueva, Felipe Portocarrero, Regina List y Lester Salamon, “Chapter 23. Perú”, en Salamon, Lester; Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler, Wojciech Sokolowski and Associates, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies, 1999. Este libro presenta los resultados del Proyecto Comparativo del Sector sin Fines de Lucro de la Universidad de Johns Hopkins, dirigido por Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier. Cabe resaltar que se actualizaron las estimaciones correspondientes al Perú con respecto a la versión original.

¿Cuántas organizaciones privadas sin fines de lucro (OPSFL) existen en el país? ¿Cuáles son sus principales áreas de actividad y qué tipo de servicios ofrecen? ¿Cuál es la importancia de la participación del tercer sector en la economía peruana? ¿De dónde provienen sus fuentes de ingreso? ¿Qué se puede decir acerca de su magnitud y composición en relación con otros países de América Latina y del resto del mundo? Estas son algunas de las preguntas que se intenta responder en este capítulo, con el fin de entender cómo funciona el tercer sector y cuál es su contribución al desarrollo del país.

Teniendo en cuenta las limitaciones —y, algunas veces, la inexistencia— de las estadísticas oficiales sobre el tercer sector, realizar una aproximación cuantitativa que nos permita responder las interrogantes antes planteadas no ha sido una tarea fácil. De hecho, ha sido necesario realizar diversos cálculos con el objetivo de tener una estimación global del sector que pueda ser no solo comparable con la de otros países, sino que también ofrezca información sobre su composición interna. Como quiera que las precisiones metodológicas de nuestros estimados han sido incluidas en el Anexo 1, en este capítulo nos ocuparemos únicamente de los resultados más relevantes; no obstante, incluiremos un breve marco de definiciones y clasificaciones que resultan imprescindibles para que dichos resultados sean adecuadamente comprendidos.

El capítulo se ha dividido en cuatro secciones. La primera repasa brevemente la definición, la clasificación y la metodología utilizadas para la estimación. En la segunda sección se analizan los principales hallazgos que, en términos económicos, se desprenden de los cálculos realizados. En la tercera sección se presentan algunas comparaciones con los resultados obtenidos en otros países de América Latina y en el resto del mundo. Finalmente, concluimos con una síntesis de las principales constataciones presentadas en este capítulo.

1. Definición, clasificación y apuntes metodológicos

¿Qué entendemos al referirnos al sector sin fines de lucro? La respuesta a esta pregunta, como se desprende de los capítulos anteriores, dista mucho

de ser sencilla.² De hecho, al intentar estimar variables como el número de organizaciones, el empleo, los gastos operativos y los ingresos de las OPSFL, resulta obvia la necesidad de definir claramente las características que una organización debe tener para ser considerada como parte del sector.

La definición por la que optamos, después de revisar su adecuada aplicabilidad al caso peruano, fue la ofrecida por Salamon y Anheier³ de la Universidad de Johns Hopkins, la que tiene, como una de sus principales ventajas, la posibilidad de comparar nuestros resultados con aquellos de otros países incluidos en el Proyecto Comparativo del Sector sin Fines de Lucro de la Universidad de Johns Hopkins.⁴ Dicha definición, que se desarrolla en el cuadro 1, considera que las OPSFL comparten cinco características principales: se encuentran mínimamente institucionalizadas, son privadas, no distribuyen utilidades, son autogobernadas e involucran algún grado de participación voluntaria (ver cuadro 1). Adicionalmente, dentro de una definición estrecha del sector sin fines de lucro, se decidió dejar fuera a las organizaciones confesionales (dedicadas al culto religioso) y partidarias (dedicadas a promover partidos políticos).⁵

¿Cómo clasificar a las OPSFL en el Perú? No obstante la heterogeneidad de este vasto conglomerado de entidades, es posible establecer dos grandes clasificaciones, de acuerdo con dos criterios: según tipos de OPSFL identificadas en el nivel nacional y según área de actividad.

Como se observa en el cuadro 2, el primer criterio agrupa a las OPSFL en 17 grandes tipos identificados en el nivel nacional y es particularmente útil

2. Una discusión al respecto puede ser revisada en Salamon, Lester y Helmut Anheier, "In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definition", *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, No. 2, Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992. Asimismo, una discusión sobre su aplicación al caso peruano puede ser encontrada en Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn, "Entre el Estado y el mercado: definiendo el sector sin fines de lucro en el Perú", en *Apuntes 43*, Revista de Ciencias Sociales, Lima: CIUP, segundo semestre 1998, pp. 67-75.

3. Salamon, Lester y Helmut Anheier, *op. cit.*

4. En el Anexo 1 se discute la aplicabilidad de esta definición a los diferentes tipos de OPSFL identificadas en el caso peruano.

5. Aunque en una definición amplia sí se incluyen, en el caso peruano se decidió dejarlas fuera del estudio. No obstante, es importante señalar que sí se incluyen (con las limitaciones propias de la metodología empleada para la estimación) las actividades que estas organizaciones llevan a cabo en otros campos (como educación, a través de los colegios Fe y Alegría, por ejemplo).

para identificar cuáles cumplen con las cinco características antes definidas y, por tanto, serán consideradas en el estudio.⁶

Cuadro 1
Características compartidas por las OPSFL

Característica	Descripción
Se encuentran mínimamente institucionalizadas	Tienen un mínimo grado de institucionalización, expresado en la presencia de directivos, en la existencia de reuniones periódicas y, en algunos casos, en el mantenimiento de locales estables; no supone estar legalmente registradas.
Son privadas	Se encuentran institucionalmente separadas del Estado; esto no quiere decir que no puedan recibir financiamiento público, ni que no puede haber presencia del gobierno en su directorio.
No distribuyen utilidades	No supone la inexistencia de utilidades, sino que estas, cuando se produzcan, sean reinvertidas en la misión de la organización y no repartidas entre sus miembros.
Son autogobernadas	Supone la capacidad de la organización para tomar sus propias decisiones y controlar sus actividades, es decir, que no se encuentran dirigidas por organizaciones externas (públicas o privadas con fines de lucro).
Involucran participación voluntaria	Considera dos dimensiones diferentes aunque relacionadas: (i) un grado significativo de participación de voluntarios en sus actividades y gestión (incluye financiamiento proveniente de donaciones voluntarias); y (ii) el carácter voluntario de la participación (no obligatoriedad).
No confesionales ni partidarias	Criterios adicionales válidos para la definición estrecha del sector sin fines de lucro; no incluye organizaciones vinculadas a la Iglesia o partidos políticos que se desenvuelvan en otros campos de actividad (salud y educación, por ejemplo).

6. En el Anexo 1 se describe brevemente cada uno de estos tipos.

Cuadro 2
Tipos de OPSFL en el Perú

Tipos de OPSFL que cumplen con la definición	
1. Instituciones educativas	7. Organizaciones deportivas y recreativas
2. Instituciones de salud	8. Organizaciones culturales
3. Organizaciones no gubernamentales (ONG)	9. Organizaciones provinciales y de migrantes
4. Organizaciones sociales de base (OSB) ⁷	10. Organizaciones tradicionales del sector rural
5. Fundaciones	11. Otras asociaciones ⁸
6. Sindicatos	12. Asociaciones empresariales ⁹
Tipos de OPSFL híbridas y/o no incluidas	
13. Gremios empresariales ⁸	16. Comunidades campesinas y nativas
14. Cooperativas	17. Organizaciones religiosas
15. Asociaciones mutuales	18. Partidos políticos

El segundo criterio distribuye a las OPSFL de acuerdo con la actividad principal realizada, siguiendo la Clasificación Internacional de las OPSFL (ICNPO, *International Classification of Non Profit Organizations*), elaborada por Salamon y Anheier,¹⁰ sobre la base del sistema de Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Esta clasificación considera 12 áreas de actividad¹¹ y fue de particular importancia para poder comparar los resultados de las estimaciones peruanas con las correspondientes a otros países (ver cuadro 3).

7. Incluye comedores populares, comités del vaso de leche, clubes de madres y juntas vecinales.

8. Incluye asociaciones de vivienda, asociaciones profesionales, asilos, entre otras.

9. Es importante diferenciar las asociaciones empresariales que, por definición, son sin fines de lucro, de los gremios empresariales en general (que incluyen las asociaciones empresariales), pues aquellos no registrados como asociaciones tienen formalmente fines de lucro.

10. Salamon, Lester y Helmut Anheier, *The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO – Revision 1, Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project* No. 19, Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1996.

11. En el Anexo 2 se presenta la Clasificación Internacional (ICNPO) completa (es decir, dividida por grupos y subgrupos), además de las diferentes OPSFL peruanas incluidas en cada grupo y subgrupo.

Cuadro 3
Clasificación Internacional de las OPSFL (ICNPO)

Grupo	Área de actividad	Tipos de OPSFL asociadas
Grupo 1:	Cultura, deportes y recreación	Organizaciones culturales, deportivas, recreativas, provinciales y de migrantes
Grupo 2:	Educación e investigación	Instituciones educativas (centros educativos de primaria, secundaria, universidades y otros) y ONG (centros de investigación).
Grupo 3:	Salud	Instituciones de salud (clínicas, hospitales, asilos, instituciones mentales, centros y postas de salud) y ONG.
Grupo 4:	Servicios sociales	ONG y OSB (comedores populares y comités del vaso de leche)
Grupo 5:	Medio ambiente	ONG
Grupo 6:	Desarrollo y vivienda	ONG, organizaciones tradicionales del sector rural (rondas campesinas y ligas de autodefensa), OSB (juntas vecinales y clubes de madres) y otras asociaciones (de vivienda).
Grupo 7:	Derechos, asesoría legal y política	ONG
Grupo 8:	Filantropía	Fundaciones
Grupo 9:	Actividades internacionales	Organizaciones de apoyo a otros países
Grupo 10:	Religión	No incluidas
Grupo 11:	Asociaciones empresariales y profesionales	Asociaciones profesionales y empresariales, y sindicatos
Grupo 12:	Varios	No aplicable

¿Cómo estimar la importancia de las OPSFL en la economía? La importancia de las diferentes actividades productivas en una economía es usualmente estimada a través de su participación en el Producto Bruto Interno (PBI) y el empleo nacional. De ahí que, para efectos de nuestra investigación, la definición de las variables debía considerar la posibilidad de realizar este tipo de comparaciones. Adicionalmente, en el caso de las OPSFL, no había que perder de vista dos aspectos de particular interés: la estimación del trabajo voluntario involucrado y la identificación de sus principales fuentes de financiamiento. De esta manera, como se recoge en el cuadro 4, con el fin de poder hacer un análisis comparativo, se definieron cuatro variables clave por estimar: gastos operativos,¹² empleo, voluntariado y estructura de ingresos, utilizadas por todos los países incluidos en el estudio; el año base es 1995.¹³

Cuadro 4
Variables clave por estimar

Variable	Descripción
Empleo	Ha sido estimado como equivalente a personas trabajando a tiempo completo en un año. Las comparaciones realizadas entre el empleo de las OPSFL y el “total” de la economía se realizan sobre la base del empleo total no agrícola.
Gastos operativos	Los gastos en los que incurre una OPSFL para llevar a cabo sus actividades generales. En ellos se incluye tanto gastos en remuneraciones como compras de bienes y servicios (que no sean inversión).
Voluntariado	Incluye, en realidad, dos variables: trabajo voluntario equivalente a personas trabajando a tiempo completo en un año y la estimación monetaria de dicho trabajo.

(continúa)

12. Idealmente, para hacer posibles las comparaciones con el PBI se debería haber utilizado el valor agregado y no los gastos operativos. Sin embargo, la estimación del valor agregado, que en términos simples puede ser considerado como equivalente a las remuneraciones al personal de todo tipo (bajo el supuesto de que no se generan utilidades), no fue posible debido a la escasa información disponible.

13. En el Anexo 3 se describe la metodología de estimación utilizada y se detallan las fuentes de información empleadas.

(continuación)

Variable	Descripción
Estructura de ingresos	<p>Considera tres fuentes principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuotas y pagos por servicios, en los que se incluyen las cuotas de los miembros, los pagos por servicios que realizan directamente los clientes en contraprestación, los ingresos producidos por la venta de bienes y servicios, y, en general, todos los ingresos autogenerados por la OPSFL. • Sector público, que se refiere a los ingresos procedentes de todas las instancias públicas en todos los niveles, tanto nacional como internacional (fuentes multilaterales y bilaterales). Estos fondos incluyen pagos por servicios, transferencias legalmente establecidas, subsidios y otros. • Donaciones privadas, que consideran todos los ingresos percibidos de fuentes privadas individuales, fundaciones y ONG, donaciones de empresas, entre otras, tanto nacional como internacional (que incluye ONG como Care y Cáritas).

¿Qué se encuentra incluido y qué falta en la estimación? A través de una combinación de fuentes públicas y privadas pudimos identificar la existencia, para 1995, de poco más de 110 mil OPSFL, las que, sin embargo, no pudieron ser incluidas, en su totalidad, en nuestra estimación. En particular, debido a la falta de información confiable, nuestros cálculos no incluyen adecuadamente cinco tipos de OPSFL: organizaciones provinciales y de migrantes, organizaciones deportivas, organizaciones sociales de base (con excepción de comedores populares y comités del vaso de leche que sí fueron incluidos en nuestra estimación), organizaciones tradicionales del sector rural y sindicatos.¹⁴ Sin embargo, en el cuadro 5, presentamos algunos apuntes de escala que nos pueden dar una idea de la magnitud de las mismas.

Como consecuencia de lo indicado, la estimación que presentamos en este capítulo incluye solo a 49.407 organizaciones, cuya composición se encuentra en el cuadro 6. No obstante, es importante mencionar que, utilizando información de la *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario* que llevamos a cabo en enero de 1998 en cuatro ciudades del país,¹⁵ se intentará elaborar un escenario alternativo que, si bien no tendrá la rigurosidad de las estimaciones oficiales, nos permitirá reflejar de una manera más adecuada la presencia de los clubes deportivos y organizaciones provinciales y de migrantes.

14. Asimismo, como se mencionó anteriormente, se decidió no incluir en nuestra estimación organizaciones confesionales y partidarias.

15. CIUP, *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario en el Perú*, Lima: 1998.

Cuadro 5
Tipos OPSFL no incluidas en la estimación: apuntes de escala

Tipo de OPSFL	Apuntes de escala
Organizaciones provinciales y de migrantes	No existe un registro formal de estas organizaciones, ni de sus miembros o de sus finanzas, aunque, ciertamente, las más grandes se registran como asociaciones sin fines de lucro. Sin embargo, se estima que hacia 1995 existían alrededor de 21 clubes departamentales, 150 clubes provinciales y por encima de 6.000 clubes distritales. ¹⁶
Organizaciones deportivas	El Instituto Peruano del Deporte (IPD) mantiene un registro de 36 federaciones deportivas nacionales; la Federación Peruana de Fútbol tiene registradas 25 ligas amateurs y 28 equipos profesionales; y la Federación de Voley tiene, además de 8 equipos profesionales, 19 ligas departamentales y 187 distritales. No obstante, estas cifras no capturan los miles de clubes locales y barriales que no se encuentran registrados y que no reciben apoyo público alguno y que operan, generalmente, con financiamiento de amigos y vecinos.
Organizaciones Sociales de Base (OSB)	Hacia mediados de la década de 1990, se estimaba la existencia de, aproximadamente, 20.000 clubes de madres; 4.600 juntas vecinales; 30.000 comités del vaso de leche y 4.500 comedores populares. Estas casi 60 mil OSB tenían como beneficiarios a más de 6,5 millones de peruanos. Sin embargo, en nuestra estimación solo fue posible incluir los comités del vaso de leche y los comedores populares.
Organizaciones tradicionales del sector rural	En 1994 se estimaba la existencia de unos 5.785 comités de Autodefensa, con 400.360 miembros en el nivel nacional. Expertos en este tema consideraban que 40 por ciento de esas rondas y 60 por ciento de sus miembros se encontraban concentrados en el norte del país. ¹⁷
Sindicatos	No tenemos información sobre el número aproximado de sindicatos existentes; sin embargo, alrededor de 250.000 personas, de las cuales 35.000 están registradas en Lima, se encuentran inscritas en ellos.

16. Entrevista con Teófilo Altamirano, realizada en 1997.

17. Degregori, Carlos Iván, "Ayacucho después de la violencia", en Degregori, Carlos Iván *et al.*, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996; Zazar, Alonso, "Las rondas campesinas en Cajamarca", en Pásara, Luis *et al.*, *La otra cara de la luna: nuevos actores sociales en el Perú*, Buenos Aires: CEDYS, 1991.

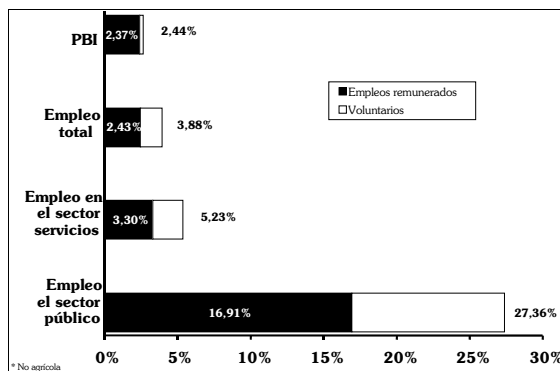
Cuadro 6
El sector sin fines de lucro en el Perú según tipo de OPSFL

Tipos de OPSFL	No. de OPSFL
Educación	12.186
Salud	220
ONG	1.659
OSB	34.509
Cultura, deportes y recreación	309
Asociaciones empresariales y profesionales	304
Fundaciones	82
Otros	48
Total	49.407

2. Principales hallazgos en el ámbito nacional

¿Qué peso económico tiene el tercer sector en el Perú? Además de su importancia social y política, el sector sin fines de lucro constituye una significativa fuerza económica en el Perú, pues da cuenta de mayores participaciones en los gastos y empleo nacionales que los que comúnmente se ha asumido, aun a pesar de los vacíos antes identificados en la estimación realizada. En efecto, en 1995, el sector sin fines de lucro en Perú tuvo gastos de operación por **US\$1.272 millones** (2.862 millones de nuevos soles peruanos), equivalente al 2,37 por ciento del PBI del país (ver gráfico 1).

Gráfico 1
El sector sin fines de lucro en 1995 como porcentaje de...



Asimismo, detrás de estos gastos existe una fuerza de trabajo considerable que incluye el equivalente a 129.827 trabajadores remunerados a tiempo completo (ATC). Esta cifra representa un 2,43 por ciento de todos los trabajadores no agrícolas del país, 3,30 por ciento del empleo en servicios, y es equivalente al 16,91 por ciento de las personas que trabajan para el gobierno en todos los niveles —central, departamental y municipal (véase el gráfico 1)—. Por lo tanto, hablando en términos comparativos, más gente trabaja en el sector sin fines de lucro que en las industrias nacionales más rentables tales como la minería (con cerca de 40.000 trabajadores) y la industria pesquera (con cerca de 60.000 trabajadores). Sin embargo, el empleo en el sector sin fines de lucro resulta modesto cuando se le compara con el sector microempresarial (con cerca de 4,5 millones de trabajadores), el cual, como grupo, es de lejos el mayor empleador nacional.

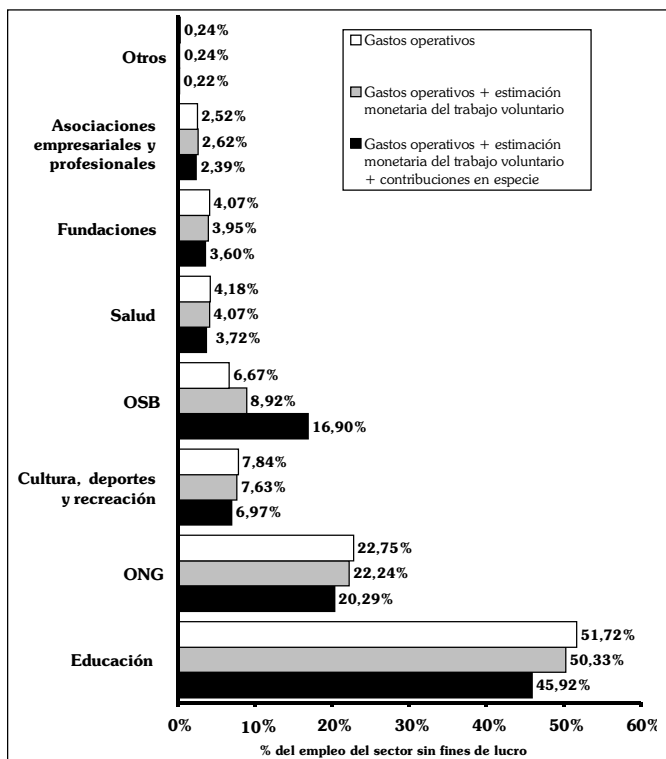
No obstante, esta información por sí sola no da cuenta de la real dimensión del sector sin fines de lucro en el Perú, puesto que este también atrae una cantidad considerable de esfuerzo voluntario. Las 49.407 organizaciones cubiertas en este estudio también empleaban alrededor de 80.000 empleados voluntarios ATC. Esto incrementa el número total de trabajadores ATC del sector a casi 210.000, esto es, aproximadamente el 3,88 por ciento del empleo total no agrícola del país (véase el gráfico 1). Es importante mencionar que la mayoría del trabajo voluntario considerado en nuestras estimaciones proviene de las OSB (comedores populares y comités del vaso de leche). Más aún, información adicional, que no es directamente comparable con la información en el nivel nacional antes referida, sugiere que la cifra actual de voluntarios en el sector sin fines de lucro en el Perú es considerablemente mayor. En efecto, según la *Encuesta de donaciones y trabajo voluntario* llevada a cabo en 1998, aproximadamente un 31% de la población, en las cuatro ciudades estudiadas, reportó contribuir con tiempo voluntario en organizaciones sin fines de lucro. Si se proyecta el total del esfuerzo voluntario, tomando como base esta encuesta, se podrían identificar poco menos de 169.000 trabajadores voluntarios ATC, lo cual elevaría la cifra total del empleo remunerado y voluntario en el sector sin fines de lucro a más de 298.000, es decir, alrededor del 5,52 por ciento del empleo total no agrícola del país.¹⁸

18. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario en el Perú*, Lima: 1998. Este ejercicio de proyección se ve limitado por dos factores: la encuesta fue llevada a cabo entre adultos en solo cuatro ciudades principales del país (Arequipa, Cusco, Trujillo y Lima) y se basa en un auto registro de horas contribuidas.

2.1 Tipos de organizaciones y campos de actividad

¿Qué tipos de OPSFL y qué áreas de actividad son más importantes en términos económicos? Las OPSFL que pueden ser consideradas como las más importantes, en términos económicos, son las instituciones educativas, las ONG, las OSB y, en menor medida, las organizaciones de cultura, deporte y recreación, las que, en conjunto, concentran alrededor del 90% del empleo y los gastos operativos en dicho sector. Sin embargo, como se advierte en los gráficos 2 y 3, sus participaciones relativas parecen mostrar, a primera vista y sin considerar el trabajo voluntario, un sector bastante concentrado, particularmente en términos de empleo.

Gráfico 2
Porcentaje de los gastos operativos del sector sin fines de lucro según tipos de OPSFL



De hecho, esta concentración de los diferentes tipos de OPSFL se reproduce al analizar su participación en los diferentes campos de actividad. En efecto, como se observa en el gráfico 4, educación, desarrollo y vivienda, cultura y recreación, y servicios sociales, agrupan, en total, poco más del 90% del empleo remunerado del tercer sector.

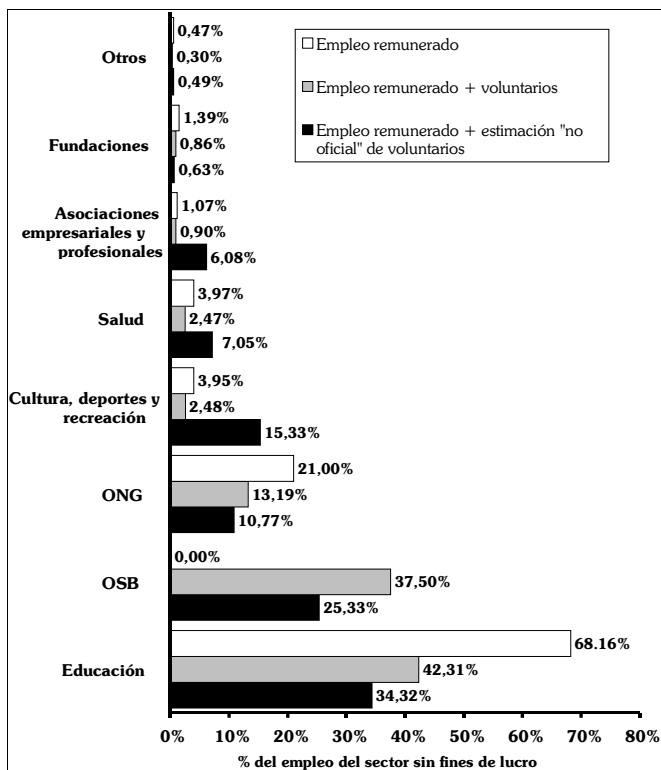
Sin duda, el grupo de instituciones educativas es el de mayor importancia (52% de los gastos operativos y 68% del empleo), principalmente aquellas dedicadas a la educación primaria y secundaria, las que, en conjunto, dan cuenta de cerca del 48% del empleo del sector sin fines de lucro. Al respecto, cabe resaltar que, hasta 1995, la legislación nacional obligaba a los establecimientos educativos privados a tener la forma legal de asociaciones sin fines de lucro.¹⁹ Considerando la importante participación de estas instituciones, no es de extrañar que la principal actividad de las OPSFL sea también la de educación; sin embargo, dicha actividad concentra una proporción aun mayor del empleo remunerado del sector: cerca de las tres cuartas partes del total. Esto es así porque dicha actividad incluye no solo a las instituciones educativas, sino también a otras OPSFL, como ONG, que trabajan en este rubro.

En segundo lugar, se encuentran las ONG (23% de los gastos operativos y 21% del empleo), que están distribuidas en diversas áreas de actividad tales como educación; salud; servicios sociales; medio ambiente; derechos, asesoría legal; y desarrollo y vivienda. No obstante, la mayoría se encuentra en el campo de desarrollo y vivienda, y proporciona apoyo y capacitación a los esfuerzos de desarrollo de base comunitaria. Por ello, no es de extrañar que este campo de actividad ocupe el segundo lugar en importancia en el empleo remunerado del tercer sector sin incluir voluntarios, pues su participación alcanza casi el 15%.

En tercer lugar, se encuentran las organizaciones de cultura, deportes y recreación, que corresponden exactamente con este mismo campo de actividad (8% de los gastos operativos y 4% del empleo, véase los gráficos 2, 3 y 4); y las OSB (7% de los gastos operativos, véase los gráficos 2 y 3). Es importante destacar que estas últimas no tienen participación en el empleo, puesto que incluyen únicamente comedores populares y comités del vaso de leche (programas de apoyo al ingreso de las organizaciones de base promovidos por el gobierno) que descansan casi enteramente en trabajo voluntario.

19. Con la promulgación de la Ley 26549, de los Centros Educativos Privados, y la publicación, al año siguiente, del Decreto Legislativo 882, promulgado por el Ejecutivo, los centros educativos de primaria y secundaria, así como también las universidades, pueden tener fines de lucro.

Gráfico 3
Porcentaje del empleo del sector sin fines de lucro según tipos de OPSFL

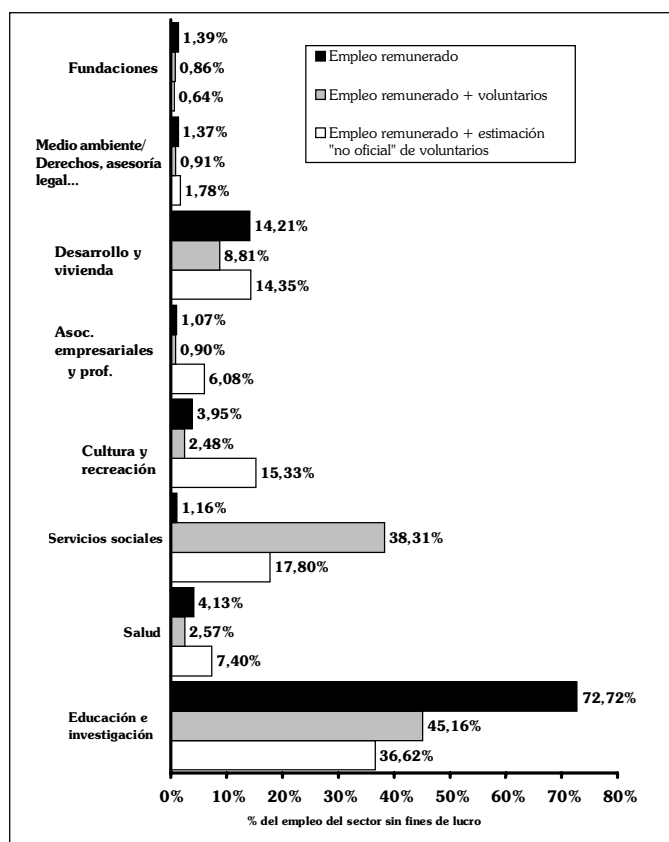


Algo similar ocurre con el campo de servicios sociales, en el que se encuentran incluidas estas OSB aunque en este caso sí existe una mínima participación que se explica por la presencia de ONG en este rubro.

Por ello, es de esperar que el panorama inicial con respecto a la participación en el empleo se modifique de manera importante al incluir el trabajo voluntario. En efecto, como se puede apreciar en el gráfico 3, incluida la estimación oficial de trabajo voluntario, la concentración del empleo se reduce considerablemente tanto por tipos de OPSFL como por áreas de actividad. En efecto, aunque las instituciones educativas se mantienen primeras en importancia, su participación relativa en el empleo disminuye de manera

significativa, esto es, en 16 puntos porcentuales. Esta caída es más dramática aún en la distribución por áreas de actividad, en la que la educación reduce su participación en 28 puntos porcentuales. De manera bastante más modesta, se reduce también la participación del campo de desarrollo y vivienda, en aproximadamente 5 puntos porcentuales, que cae un poco más que la participación de las ONG en la distribución por tipos de OPSFL, que disminuye en 2 puntos porcentuales.

Gráfico 4
Porcentaje del empleo del sector sin fines de lucro según ICNPO



Por otro lado, como era previsible, las OSB cobran mucho mayor importancia; alcanzan un poco más del 35% (dado que no tienen empleo re-

munerado, su participación relativa sin incluir el trabajo voluntario era de 0%), lo cual se traduce también en un considerable incremento de 37 puntos porcentuales del campo de servicios sociales. De esta manera, queda claro que un elemento importante para entender el sector sin fines de lucro peruano es el trabajo voluntario, debido principalmente a la existencia de OSB que no operan con trabajo remunerado.

Por esta razón, como se mencionó anteriormente, se elaboró una estimación “no oficial” del trabajo voluntario, la que, una vez más, modifica considerablemente el panorama anterior. El cambio más significativo es la importancia relativa que alcanzan las organizaciones de cultura, deportes y recreación (y ese mismo campo de actividad), que pasan de 2,5% del empleo, incluida la estimación oficial de voluntarios, al 15% con la estimación no oficial. Esto no debería llamar la atención pues, como ya se indicó, este campo no ha podido ser adecuadamente estimado por falta de información. De todos modos, estos cambios ponen en evidencia lo que podría ocurrir si se contara con mayor información sobre el universo de OPSFL que operan en el país.

En este sentido, es importante resaltar que, aunque de manera más modesta, las participaciones de las OPSFL (y los mismos campos de actividad) de salud, y asociaciones empresariales y profesionales también se incrementan en, aproximadamente, 5 puntos porcentuales. Finalmente, como consecuencia de estos cambios, la participación relativa del resto de OPSFL, en este nuevo panorama, se reduce considerablemente: en especial, las OSB (en 12 puntos porcentuales) y las instituciones educativas (en 8 puntos porcentuales). Algo similar ocurre con los campos de actividad asociados a estas OPSFL: la participación de educación se reduce también en 8 puntos porcentuales, aunque la de servicios sociales disminuye bastante más que las OSB, en 21 puntos porcentuales. En relación a esta última, cabe recordar que la caída es mayor porque este campo de actividad incluye a las ONG.

Paradójicamente a lo que se esperaría, sin embargo, este panorama inicial varía muy poco al incluir la estimación monetaria del trabajo voluntario en los gastos operativos, como se puede observar en el gráfico 2. Esto es así porque el valor monetario imputado al trabajo voluntario, particularmente en el caso de las OSB que son las que concentran la mayor parte del mismo, es muy reducido, puesto que su costo de oportunidad es muy bajo. No obstante, al incluir las contribuciones en especie (asociadas con los alimentos donados por el gobierno a las OSB), su participación relativa crece hasta casi 17%, acercándose mucho más a las ONG, que se encuentran segundas en importancia. Como se verá posteriormente, la inclusión de estas

contribuciones en especie modificará también de manera importante la estructura de ingresos.

En resumen, la estructura del empleo del sector sin fines de lucro en el Perú refleja un claro predominio de la educación. Sin embargo, también demuestra una interesante heterogeneidad en el tipo de organizaciones y actividades involucradas y en la contribución del esfuerzo voluntario. La importancia de la educación, por ejemplo, refleja el papel histórico clave de la Iglesia católica en la provisión de la educación primaria y secundaria, especialmente para las clases medias y altas del país, pero en las últimas décadas también ha habido un importante crecimiento en el número de colegios privados al servicio de los estudiantes más pobres. La importancia general del campo del desarrollo en estos estimados de empleo remunerado, por su parte, refleja el papel significativo de las ONG las que, en gran medida, emplean a profesionales de clase media, pero que están dedicados a proveer apoyo y programas de capacitación en comunidades de bajos ingresos.

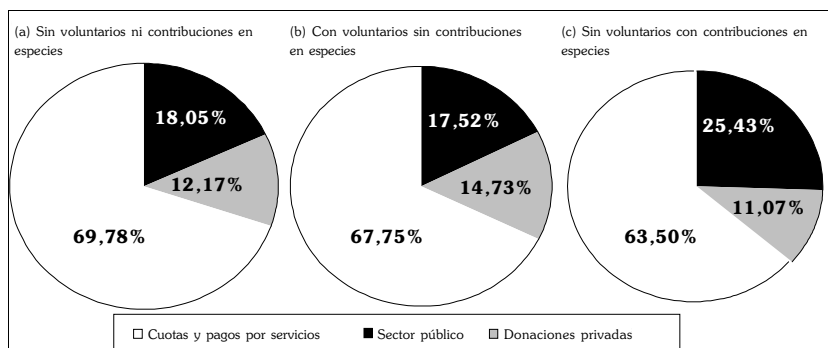
De otro lado, el incremento de la participación del campo de servicios sociales al incluir el trabajo voluntario demuestra la importante participación de las OSB, compuestas, casi en su totalidad, por mujeres pertenecientes a familias de bajos ingresos, las que, precisamente, concentran gran parte del trabajo voluntario. Por último, es necesario señalar que una de las principales limitaciones de las estimaciones aquí presentadas se encuentra vinculada con la subestimación de las OPSFL de cultura, deportes y recreación, conformadas usualmente por migrantes o descendientes de migrantes (generalmente, hacia Lima u otras ciudades importantes del país), pertenecientes a familias de ingresos bajos y medios.

2.2 Fuentes de financiamiento

¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento del sector sin fines de lucro en el Perú? Quizá uno de los hallazgos más interesantes sea la constatación siguiente: casi el 70% de los ingresos del sector sin fines de lucro peruano proviene del pago de cuotas, cobro por servicios y otros ingresos autogenerados (véase el gráfico 5a). Asimismo, las donaciones privadas (de individuos, empresas y fundaciones tomadas en conjunto) y las transferencias del sector público, tanto nacionales como internacionales en ambos casos, proporcionan un apoyo bastante más limitado, de 12% en el primer caso y de 18% en el segundo.

Esta estructura de ingresos no cambia significativamente cuando se incluye la estimación monetaria del trabajo voluntario, como se puede apre-

Gráfico 5
Fuentes de ingresos del sector sin fines de lucro: Perú, 1995

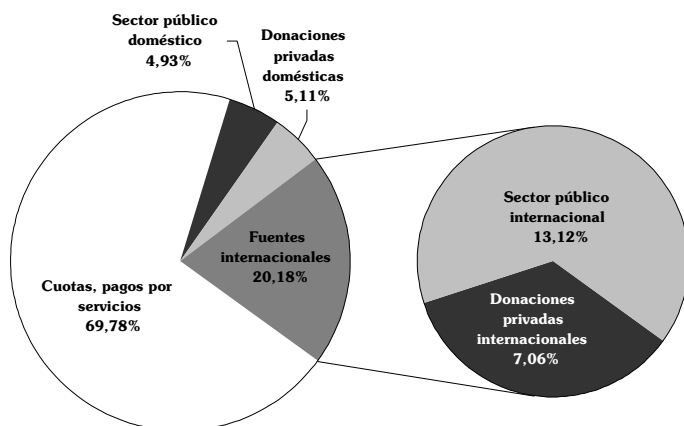


ciar en el gráfico 5b. Esto no es de extrañar si se recuerda que algo similar ocurría con los gastos operativos que crecían muy poco como porcentaje del PBI. De acuerdo con lo explicado anteriormente, una de las razones principales de este hecho es que la mayoría del trabajo voluntario involucrado en este sector corresponde a OSB, donde el valor imputado por este esfuerzo es el costo de oportunidad en el mercado laboral, el cual es bastante bajo. Sin embargo, como se puede apreciar en el gráfico 5c, cuando se tienen en cuenta las contribuciones en especies (alimentos entregados por el gobierno a OSB -comedores populares y comités del vaso de leche-), la composición de los ingresos experimenta algunos cambios. Específicamente, la participación del sector público muestra un incremento relativamente importante, pues asciende desde 18% hasta 25%, y se reduce la participación relativa de las cuotas y pagos por servicios en 6 puntos porcentuales.

Por otro lado, si bien los ingresos autogenerados son la principal fuente de ingresos de las OPSFL, la información antes descrita no permite visualizar cuál es la importancia del apoyo de las fuentes internacionales, puesto que los rubros correspondientes al sector público y a las donaciones privadas incluyen tanto fuentes domésticas como aquellas otras provenientes del exterior. Al respecto, como se puede observar en el gráfico 6, las fuentes internacionales son, en realidad, las segundas en importancia, después de los ingresos autogenerados, con una participación del 20% en el total de los ingresos. En su mayoría, esta proviene del sector público internacional (agencias de cooperación bilateral y multilateral), aunque la participación de las donaciones privadas internacionales (principalmente ONG) es también significativa. Las

fuentes domésticas provenientes de ingresos no autogenerados se encuentran en el último lugar de importancia, con una participación de apenas el 10% del total de ingresos; es decir, aportan menos de la mitad del total proveniente de donaciones privadas, y menos de un tercio del total proveniente del sector público.

Gráfico 6
Fuentes de ingresos del sector sin fines de lucro: Perú, 1995
 (según fuentes domésticas e internacionales)

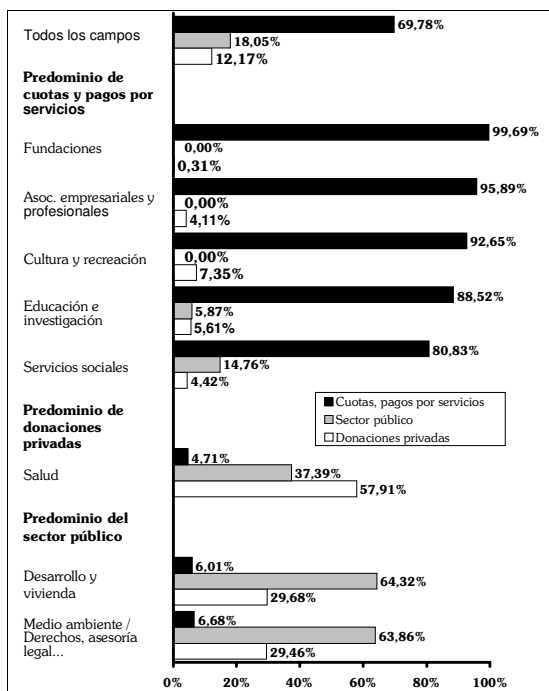


¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento de los diferentes tipos de OPSFL y áreas de actividad en el Perú? En los gráficos 5 y 6 se ha podido observar la estructura de ingresos según fuentes de financiamiento del sector sin fines de lucro peruano como un todo. Aunque una mirada global como esta es imprescindible para entender las tendencias generales y la importancia relativa de las diferentes fuentes de financiamiento, resulta insuficiente para entender la composición de los ingresos de los diversos tipos de OPSFL involucrados en este sector.

Como es de imaginar, la mayoría de OPSFL en el Perú tiene como principal fuente de ingresos las cuotas y pagos por servicios. En efecto, como se puede apreciar en el gráfico 7, esta fuente de ingresos corresponde a más del 80% para las fundaciones, asociaciones empresariales y profesionales, y organizaciones en los campos de cultura y recreación, educación e investigación, y servicios sociales. No obstante, en las OPSFL dedicadas a desarrollo y vivienda, medio ambiente, derechos, asesoría legal y política, es el sector

público la principal fuente de ingresos; y en las dedicadas al campo de salud son las donaciones privadas la fuente de ingresos más importante.

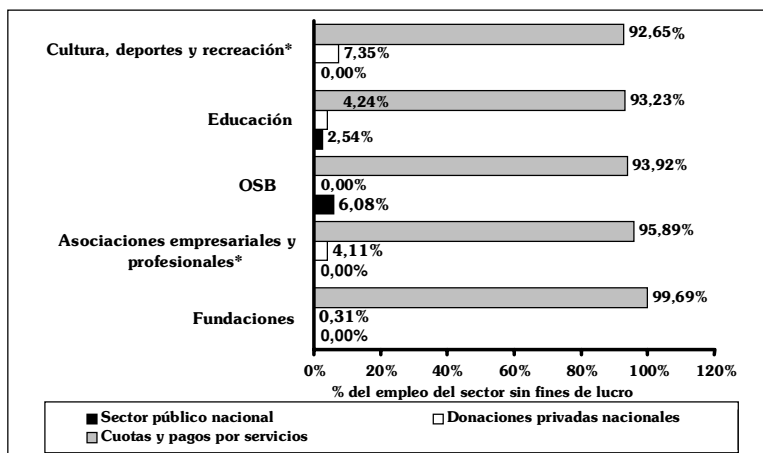
Gráfico 7
Fuentes de ingresos del sector sin fines de lucro según ICNPO: Perú, 1995



Este patrón puede ser mejor entendido si analizamos el gráfico 8, que muestra las principales fuentes de ingresos por tipo de OPSFL. Así, pues, los ingresos autogenerados son la principal fuente de financiamiento de las fundaciones, asociaciones empresariales y profesionales, OSB, instituciones educativas y organizaciones de cultura, deportes y recreación; sin embargo, en todos estos tipos de OPSFL, esta fuente representa más del 90% de los ingresos. Esta polarización se debe a que, en los campos de educación y servicios sociales, se encuentran incluidas las ONG, en las que los ingresos autogenerados son una fuente de muy poca importancia, reduciendo así la participación relativa de las mismas en dichos campos.

En el caso de las fundaciones, gran parte de estos ingresos provienen del rubro de ingresos financieros (generados por intereses); en el caso de las asociaciones empresariales y profesionales, así como las organizaciones de cultura, deportes y recreación, la mayoría proviene del pago de cuotas de sus miembros o socios; las instituciones educativas reciben pagos por los servicios que brindan, mientras que las OSB (comedores populares y comités del vaso de leche) dependen, al menos para una parte de su subsistencia, del cobro por las comidas que proporcionan.

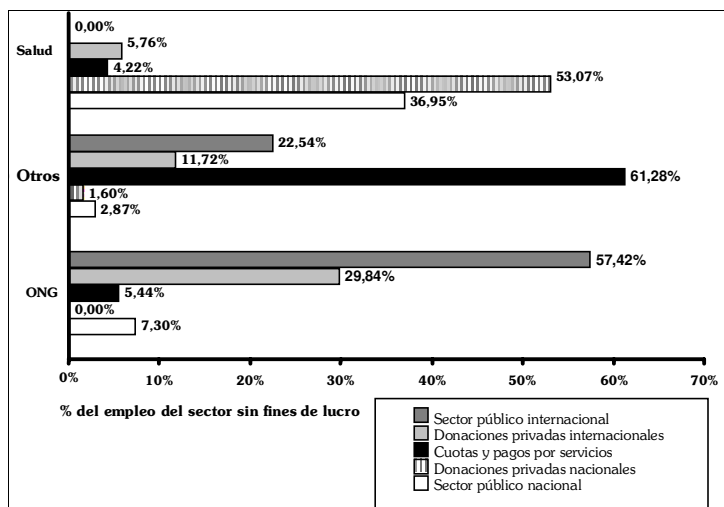
Gráfico 8
Fuentes de ingresos del sector sin fines de lucro según tipos de OPSFL



Por otro lado, como se desprende del gráfico 7, los ingresos autogenerados no son la principal fuente de ingresos de las OPSFL dedicadas a la salud ni de las ONG, no obstante que estas últimas son casi las únicas organizaciones en los campos de desarrollo y vivienda, medio ambiente, y, derechos, asesoría legal y política. Ahora bien, considerando que la mayoría de los ingresos provenientes de las donaciones privadas y del sector público corresponden a fuentes internacionales, resulta imprescindible separar las fuentes domésticas de aquellas provenientes del exterior en estas OPSFL en particular.

Como se puede observar en el gráfico 9, las fuentes domésticas representan más del 90% de los ingresos de las OPSFL de salud (con mayor participación de las donaciones privadas), mientras que las ONG financian sus actividades, principalmente, con recursos internacionales, sobre todo del

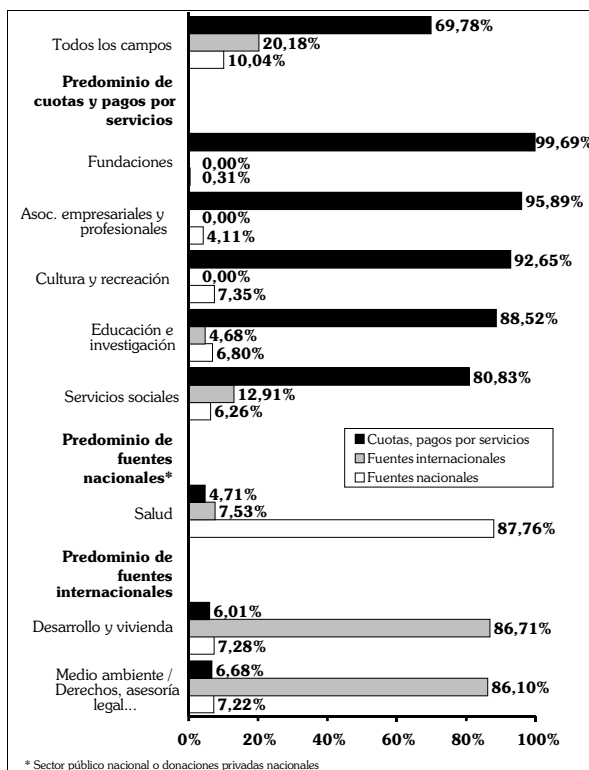
Gráfico 9
Fuentes de ingresos (nacionales e internacionales) del sector sin fines de lucro según tipos de OPSFL



sector público internacional que es la fuente de más del 85% de sus ingresos.²⁰ Considerando que la participación de las OPSFL de salud en el total del sector es relativamente pequeña, no es de extrañar que el panorama global revele una importancia reducida de las fuentes domésticas. Esto se puede apreciar, asimismo, si se examinan las principales fuentes de ingresos por campos de actividad separando las domésticas de las internacionales. Así, como se puede apreciar en el gráfico 10, las fuentes internacionales son las más importantes en los campos poblados densamente por ONG (desarrollo y vivienda, y medio ambiente, derechos, asesoría legal y política).

20. Estos porcentajes combinan diversas fuentes de información, entre las cuales las principales son las siguientes: SASE e Instituto Apoyo, *Evolución institucional de las ONGD en el Perú*, Lima: agosto 1993; y Ministerio de la Presidencia, Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (Secti), *Cooperación Técnica Internacional en el Perú. Evaluación 1994-1995*, Lima: 1997. El primer documento sostiene que el 5,35% de los ingresos de las ONGD es autogenerado, a través del pago por servicios ofrecidos; mientras que el segundo estima que el 12,66% de los ingresos de las ONG proviene de fuentes nacionales y el 87,34% restante proviene de cooperación internacional.

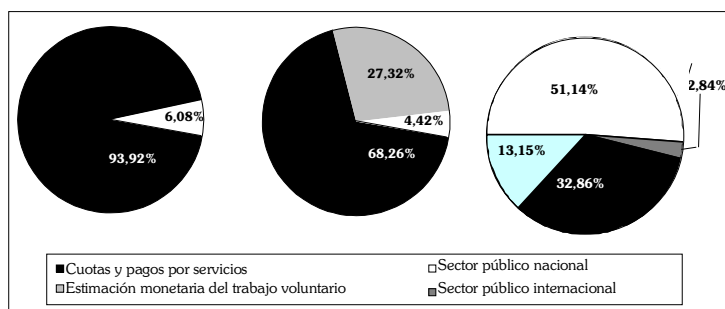
Gráfico 10
Fuentes de ingresos nacionales e internacionales del sector sin fines de lucro según ICNPO, Perú, 1995



Ahora bien, es interesante anotar que, con excepción del caso de las OSB, cuya estructura de ingresos cambia drásticamente al considerar la estimación monetaria de dicho trabajo voluntario, esta distribución no se modifica significativamente al incluir el trabajo voluntario. Así, pues, el gráfico 11 muestra con claridad que la participación relativa de la estimación monetaria del trabajo voluntario en el total de ingresos alcanza 27%, y que la contribución de las cuotas y servicios se reduce de 94% a 68%. Sin embargo, esta estructura cambia de manera drástica por segunda vez si se incluyen los ingresos correspondientes a las contribuciones en especie del sector público nacional, que es, en esta nueva situación, la fuente de más del 50% de los

ingresos; en segundo lugar quedan las cuotas y pagos por servicios (33%) y, en tercer lugar, la contribución monetaria del trabajo voluntario (13%). Este ordenamiento de la importancia económica de las fuentes de ingresos de las OSB, no obstante, es muy discutible pues, como se mencionó anteriormente, el valor monetario imputado a este trabajo voluntario es bastante reducido porque presenta un costo de oportunidad muy bajo.

Gráfico 11
Fuentes de ingresos de las OSB



La conclusión que se puede extraer de este rápido repaso es que la mayoría de los principales tipos de OPSFL financian sus actividades con fuentes de ingresos provenientes del sector nacional, lo cual explicaría su relativa independencia. Sin embargo, las ONG y OSB representan un caso particular. De hecho, las primeras dependen en gran medida de las fuentes de cooperación internacional, lo cual hace que, con no poca frecuencia, sus agendas y, en esa medida, sus áreas de actividad dependan considerablemente de las agendas de las fuentes cooperantes. En la mayoría de las veces, estas se ajustan a la agenda internacional y sus áreas de actividad dependen en gran medida de ella. En cambio, las segundas dependen en gran medida del sector público nacional, el que, al incluir las contribuciones en especie, financia más del 50% de sus actividades. No cabe duda que muchas de las tensiones y conflictos entre el gobierno y las OSB provienen, precisamente, de esta dependencia financiera.

3. El sector sin fines de lucro peruano en el contexto mundial

En esta sección presentamos las estimaciones antes descritas en comparación con los resultados obtenidos en los 22 países que forman parte del

Proyecto Comparativo del Sector sin fines de Lucro, coordinado por la Universidad de Johns Hopkins.²¹

Vale la pena recordar que las estimaciones realizadas en el marco de este Proyecto son comparables con las nuestras, pues no solo utilizaron la misma definición “estructural-operacional”, sino que también emplearon un enfoque similar para la cuantificación del sector sin fines de lucro, centrado en la estimación de las siguientes variables: empleo, gastos operativos, voluntariado y estructura de ingresos. Asimismo, considerando que todos los países clasificaron las actividades de las OPSFL de acuerdo con los campos de la ICNPO, será posible establecer algunas similitudes y diferencias no solo con otros países de América Latina, sino también con otras regiones del mundo.

Cuadro 7
Países incluidos en el Proyecto Comparativo del Sector sin fines de Lucro

Europa occidental		Europa central
Austria	Irlanda	República Checa
Bélgica	Países bajos	Hungría
Finlandia	España	Rumanía
Francia	Reino Unido	Eslovaquia
Alemania		
Otros países desarrollados		América Latina
Australia		Argentina
Israel		Brasil
Japón		Colombia
Estados Unidos		México
Perú		

¿Cuál es la importancia del tercer sector en el mundo y en las respectivas economías nacionales? El sector sin fines de lucro en los 22 países estudiados constituye una significativa fuerza económica, cuyos gastos operativos, en conjunto, representan alrededor de US\$1,1 trillones y emplean cerca de

21. En el Anexo 4 se encuentran las estimaciones de cada uno de los países incluidos en el estudio.

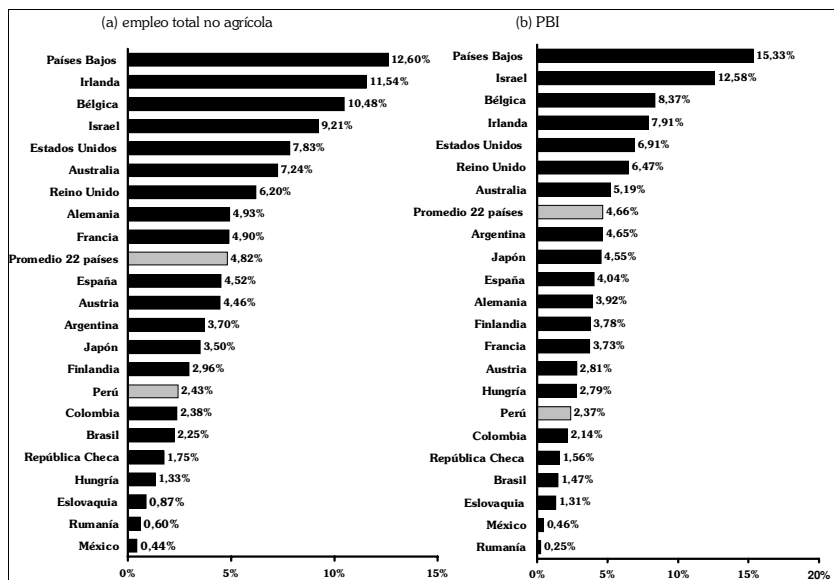
19 millones de trabajadores a tiempo completo. Dicho en otros términos y utilizando una analogía, si este sector fuera una economía nacional separada e individual, se encontraría situada en el octavo lugar en el mundo, es decir, bastante por encima de Brasil, Rusia, España y Canadá (ver cuadro 8).

Cuadro 8
El sector sin fines de lucro como una economía nacional independiente

Europa occidental	PBI (trillones de US\$)
1. Estados Unidos	7,2
2. Japón	5,1
3. China	2,8
4. Alemania	2,2
5. Francia	1,5
6. Reino Unido	1,1
7. Italia	1,1
<i>Sector sin fines de lucro</i>	1,1
8. Brasil	0,7
9. Rusia	0,7
10. España	0,6
11. Canadá	0,5

En promedio, sus gastos operativos representan 4,66% de los respectivos PBI de los países estudiados (véase el gráfico 12b) y emplean 4,88% de los totales no agrícolas nacionales (véase el gráfico 12a). En este contexto, como se puede apreciar en los gráficos 12a y 12b, el tamaño del sector sin fines de lucro peruano se encuentra considerablemente por debajo del promedio mundial y de la mayoría de países desarrollados. Sin embargo, con excepción de Argentina, es uno de los más grandes entre los países de América Latina, tanto en términos de su participación en el PBI como en el empleo. Otros países que tienen un tamaño similar al peruano son Brasil, en términos de empleo, y Hungría, en términos del PBI. Asimismo, se encuentra bastante por encima de México y de la mayoría de países de Europa Central.

Gráfico 12
Porcentaje del sector sin fines de lucro por países en 1995 en...



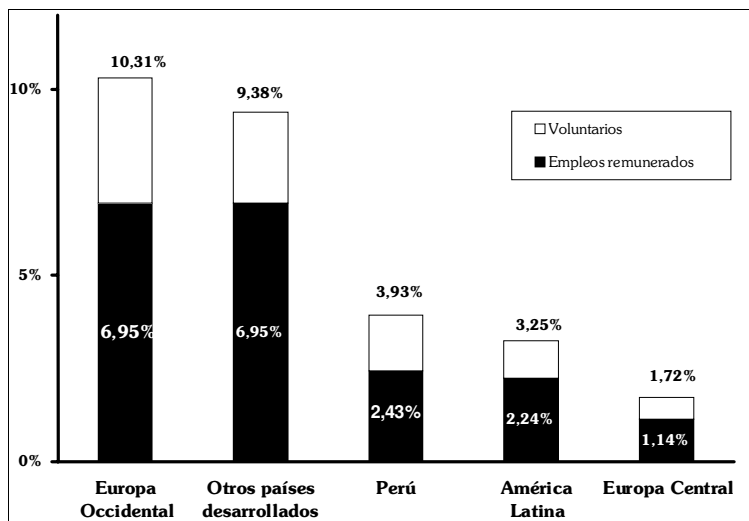
Ahora bien, agrupando los países por regiones, podemos observar un panorama que refuerza lo anterior. Así pues, en promedio, los sectores sin fines de lucro de países desarrollados tienen una mayor participación en las economías nacionales que los de América Latina y Europa Central, región esta última cuyo tercer sector es el más pequeño de todos los estudiados (véase los gráficos 13 y 14).

Desde esta perspectiva, se puede apreciar que el empleo remunerado ATC en las OPSFL peruanas, en relación con el total de empleo no agrícola nacional (2,43%), se encuentra ligeramente por encima del promedio de América Latina (2,24%), considerablemente por debajo del porcentaje de Europa Occidental y otros países desarrollados, pero casi el doble del correspondiente a Europa Central (véase el gráfico 13).

Algo similar ocurre si consideramos los gastos operativos del sector sin fines de lucro como porcentaje del PBI, cifra que es 2,37 por ciento para el Perú, es decir, ligeramente superior al promedio latinoamericano (véase el gráfico 14). Sin embargo, se encuentra considerablemente por debajo del porcentaje de Europa Occidental y otros países desarrollados, y por encima,

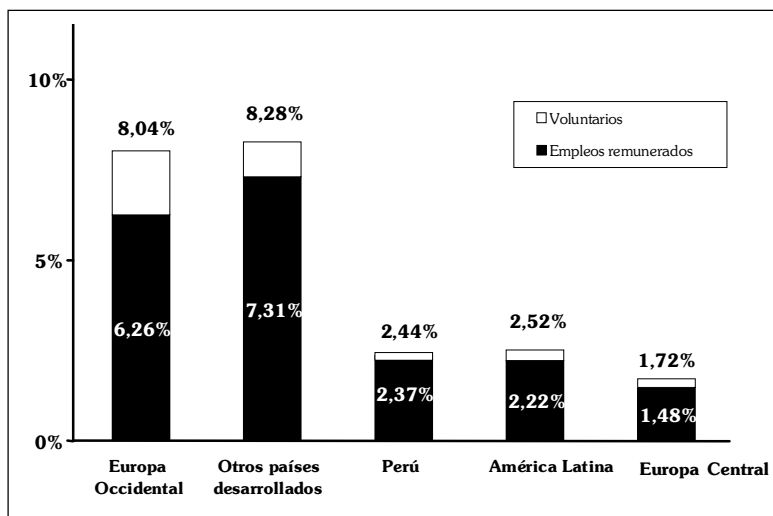
aunque no tanto como en el caso del empleo, del porcentaje de Europa Central.

Gráfico 13
Porcentaje del empleo del sector sin fines de lucro por región, 1995



Algo curioso ocurre, no obstante, cuando se añaden los voluntarios utilizando el estimado más conservador. Si bien este panorama no se modifica considerablemente, es interesante observar cómo la participación del tercer sector en el empleo no agrícola nacional se incrementa mucho más que la correspondiente a los gastos operativos como porcentaje del PBI. Esto es aun más evidente en las regiones de América Latina y Europa Central, lo cual parece reflejar el bajo costo de oportunidad del trabajo voluntario, tal como ocurre en el Perú.

Gráfico 14
Porcentaje del PBI del sector sin fines de lucro por región, 1995

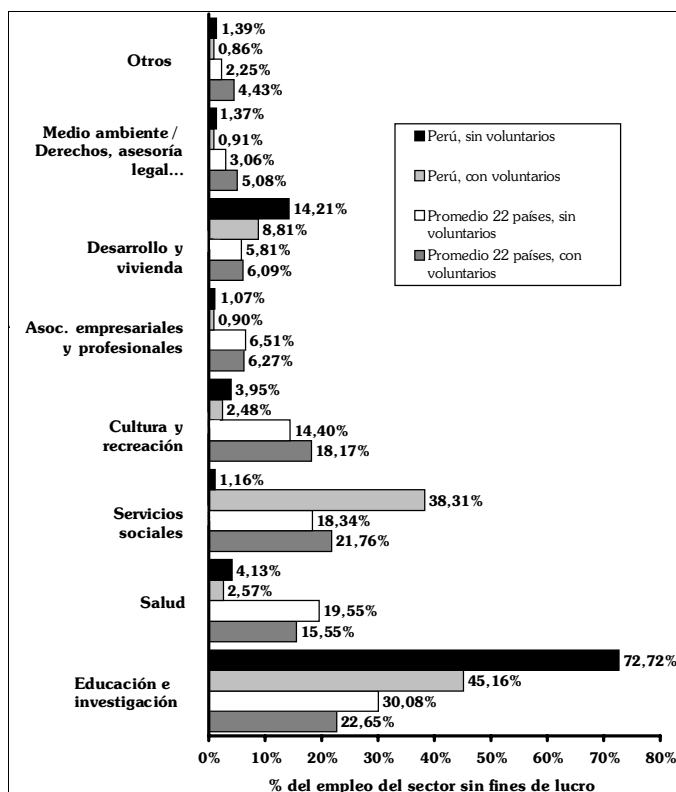


3.1 Campos de actividad

¿Cuáles son los principales campos de actividad del sector sin fines de lucro en el promedio mundial? Para el conjunto de los países estudiados, poco más de las dos terceras partes del empleo remunerado se encuentra concentrado en tres campos tradicionales de bienestar social: educación, con 30% del total; salud, con 20% del total; y servicios sociales, con 18% del total (véase el gráfico 15). Si bien el campo de educación es el predominante en el promedio mundial, su participación es bastante menor en comparación con el Perú, donde esta actividad concentra más del 70% del empleo remunerado. Contrariamente, es interesante anotar, sin embargo, la reducida participación en el caso peruano del campo de salud que apenas alcanza un 4%.

Algo similar puede decirse respecto a la reducida participación del campo de servicios sociales en el caso peruano. La explicación a esta notable diferencia con los promedios globales parece estar asociada, como se mencionó previamente, a la inclusión del trabajo voluntario que se encuentra bastante concentrado en este campo. En efecto, al considerar el trabajo voluntario, los servicios sociales incrementan su participación en el Perú hasta

Gráfico 15
Porcentaje del empleo del sector sin fines de lucro según ICNPO en el Perú y en el contexto mundial, 1995



38%, significativamente por encima del promedio mundial de 22% cuando se hace el mismo ejercicio (véase el gráfico 15). De igual modo, vale la pena resaltar que, tanto en el caso peruano como en el promedio mundial, el campo de educación reduce considerablemente su participación al incluir el trabajo voluntario; sin embargo, se mantiene una significativa diferencia entre el Perú, donde concentra el 45%, y el promedio mundial, donde representa el 23%.

Por otro lado, al incluir el trabajo voluntario, la participación del campo de cultura y recreación, en el promedio mundial, crece de 14% a 18%, a

diferencia del caso peruano, donde incluso se reduce de 4% a 2,5%. Sin embargo, como se indicó en la sección anterior, este campo no se encuentra adecuadamente registrado en las estimaciones del Perú. No obstante, al elaborar la estimación no oficial, así como en el promedio mundial, la participación de este campo crecía considerablemente hasta 15%. Esto parece revelar el hecho de que, asociada a este campo, tanto en el Perú como en el mundo, se encuentra una fuerza de trabajo voluntario considerable, la cual solo recientemente comienza a ser tomada en cuenta.

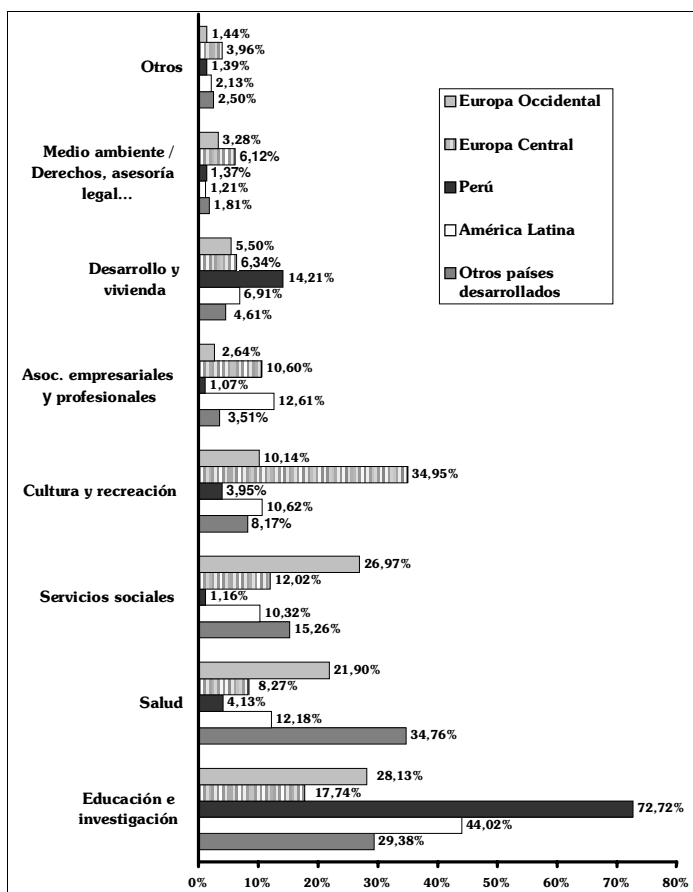
Finalmente, es interesante anotar que, a diferencia del promedio mundial, el campo de desarrollo tiene una mayor importancia en el Perú (14% en el total de empleo remunerado), aun cuando esta diferencia se acorta sensiblemente al incluir el trabajo voluntario. Este hecho cobra sentido si consideramos que este promedio mundial incluye tanto países desarrollados como países en desarrollo. Por esa misma razón, sin embargo, se hace evidente la necesidad de analizar los resultados también en el nivel regional.

¿Cuáles son los principales campos de actividad del sector sin fines de lucro en las diferentes regiones y cómo se diferencian del Perú? Al observar la distribución de los diferentes campos de actividad por regiones, saltan a la vista las diferencias existentes entre ellas. En efecto, en Europa Occidental, los campos de educación, salud y servicios sociales tienen una participación muy similar, pues concentran, en conjunto, las tres cuartas partes del empleo remunerado, sin incluir el trabajo voluntario (véase el gráfico 16). Esto refleja el papel histórico que las Iglesias católica y protestante han desempeñado en estos campos, particularmente los de educación y servicios sociales, donde muchas OPSFL se encuentran vinculadas con grupos religiosos y, en menor medida, con grupos de trabajadores. La participación de otros campos en esta región es reducida; el más importante de este último grupo es el de cultura y recreación. No obstante, así como sucedía con el promedio mundial, su participación se incrementa considerablemente al incluir el trabajo voluntario, con lo cual pasa a ser ligeramente más importante que el campo de salud.

En los otros países desarrollados, la participación del campo de servicios sociales es significativamente más reducida que en Europa Occidental. En cambio, los campos de salud y educación son los más importantes, pues concentran casi las dos terceras partes del total del empleo remunerado. Es interesante destacar que, a diferencia de lo que sucede en el promedio mundial y en Europa Occidental, el campo de salud en esta región, con una participación de 35%, es ligeramente más importante que el de educación, cuya participación alcanza el 29%. Esto refleja, en gran parte, la situación de

Estados Unidos y Japón, países en los que la actividad del sector sin fines de lucro se encuentra fuertemente focalizada en la salud, ya que entre ambos concentran cerca del 50% del empleo total. No sucede lo mismo, sin embargo, en Israel y Australia. En efecto, en el primer caso, el campo de educación es el más importante, con una participación ligeramente superior al 50%; en el segundo, las participaciones de los campos de salud, educación y servicios sociales se encuentran bastante balanceadas, en un rango que oscila entre 19% y 23% del total.

Gráfico 16
Porcentaje del empleo del sector sin fines de lucro según ICNPO y regiones escogidas, 1995

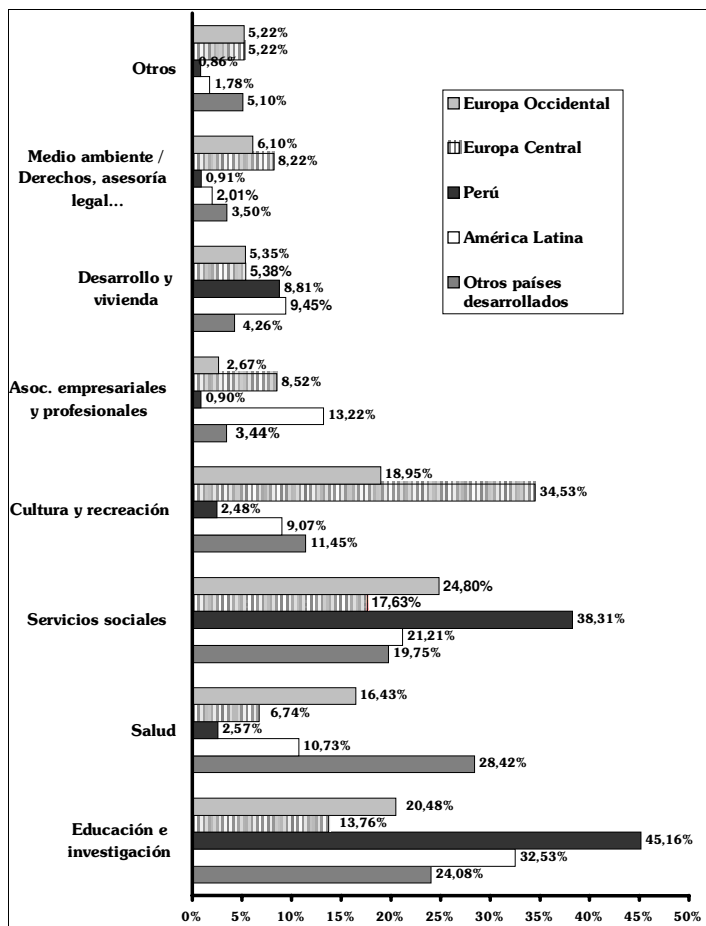


En Europa Central la dinámica es completamente diferente, pues el campo de cultura y recreación es el más importante: concentra más de la tercera parte del total del empleo del sector sin fines de lucro. En gran parte, esto es resultado de los fuertes subsidios que estas asociaciones recibían durante el predominio de los regímenes comunistas, subsidios que, en gran medida, han logrado mantener. Algo similar ocurre con el campo de asociaciones empresariales y profesionales, con un notable 11% de participación, puesto que estas organizaciones fueron también subsidiadas en la era comunista. De otro lado, vale la pena resaltar que, a diferencia de otras regiones, el campo de derechos, asesoría legal y política es relativamente significativo, con una participación de 6%. Se trata de organizaciones de reciente aparición en Europa Central y vinculadas con el proceso de transición a la democracia, cuyo financiamiento está asociado a donaciones provenientes de los países occidentales. En contraste con lo anterior, los campos tradicionales de salud, educación y servicios sociales, aun cuando concentran en conjunto un poco más de un tercio del empleo total del sector sin fines de lucro, tienen participaciones bastante más reducidas que en el resto de regiones del mundo, lo que refleja la importancia del Estado en la provisión de dichos servicios que aún subsiste en Europa Central. Asimismo, conviene mencionar que este panorama se mantiene casi inalterado al incluir el trabajo voluntario.

En América Latina, el campo de educación es, de lejos, el primero en importancia, pues explica el 44% del trabajo remunerado en la región. De otro lado, los campos de salud, servicios sociales, cultura y recreación, y asociaciones empresariales y profesionales concentran, en conjunto, un porcentaje similar al de la educación, cada uno con una participación entre 10 y 13%. No obstante, al incluir el trabajo voluntario, este panorama cambia de manera significativa, como sucedía en los países de Europa Occidental. En efecto, el campo de servicios sociales y, en menor medida, el de desarrollo incrementan considerablemente su participación. Esto último es interesante porque esta región es la única donde el campo de desarrollo alcanza una presencia superior al 5%, lo que refleja quizá la aparición y el crecimiento de ONG y otras organizaciones de base durante las tres últimas décadas del siglo XX.

Así, pues, como se puede apreciar, los principales campos de actividad del sector sin fines de lucro peruano, en términos del empleo remunerado, no coinciden necesariamente con los correspondientes al promedio de América Latina, aunque se acercan más al patrón de esta región que al de otras en el mundo. En efecto, los campos de cultura y recreación, salud, servicios sociales, y asociaciones profesionales y empresariales, que en conjunto concen-

Gráfico 17
Porcentaje del empleo del sector sin fines de lucro que incluye voluntarios según ICNPO y regiones escogidas, 1995



tran casi el 45% en el promedio de América Latina, tienen una participación conjunta de apenas el 10% en el caso peruano. Asimismo, el 14% del campo de desarrollo tiene una presencia que es el doble de la correspondiente a la región de América Latina. No obstante, más notorio todavía es el alto 73% de concentración del empleo remunerado en el campo de educación en el

Perú, muy por encima del promedio de la región que solo alcanza el 44%.²² Ahora bien, ello no quiere decir que el Perú se encuentra significativamente lejos del patrón de América Latina, sino que para entender a esta región, así como al Perú, es imprescindible considerar el trabajo voluntario, puesto que no incluirlo distorsiona en gran medida la importancia de cada uno de los campos de actividad.²³

De hecho, al considerar el trabajo voluntario, la participación del campo de la educación en el Perú se reduce considerablemente (de 73% a 45%); no obstante, todavía se sitúa por encima del promedio de la región de 33%. Gran parte de la reducción de la participación del empleo remunerado en el campo de educación, en el Perú, se debe a la enorme presencia de trabajo voluntario en las diferentes OSB, ubicadas en el campo de servicios sociales, cuya importancia se incrementa considerablemente, pues alcanza una participación de 38% del empleo (remunerado y voluntario), porcentaje bastante superior al 21% de la región. Paralelamente, el campo de desarrollo se reduce relativamente, hasta 9% aproximadamente, cifra similar a la correspondiente a América Latina.

Analizando la importancia de los diferentes campos de actividad en los países de América Latina con relación al empleo remunerado, podemos observar que, en todos ellos, el campo de la educación es el más importante: el Perú es el que presenta la mayor concentración, seguido por Brasil, Argentina, México y, en último lugar, Colombia. Más aún, con excepción de México, este es el campo de mayor importancia aun incluyendo el trabajo voluntario, aunque su participación relativa se reduce en todos los casos. Todos estos países comparten con el Perú la importancia de la Iglesia católica en este campo, particularmente en la educación primaria y secundaria. Sin embargo, con respecto a la importancia del resto de campos, en el cuadro 9 se pueden apreciar algunas diferencias que vale la pena resaltar.

En primer lugar, en Argentina y Brasil llama la atención el 15% de participación del campo de cultura y recreación —considerando o no el tra-

22. En realidad, utilizando la distribución del empleo remunerado del sector sin fines de lucro por campos de actividad, el Perú es el país que presenta la mayor concentración en un solo campo (educación); los países con mayores concentraciones en un solo campo son Austria (servicios sociales, 64%), Irlanda e Israel (educación, 54% y 50% respectivamente).

23. Un elemento que es importante destacar, sin embargo, son los problemas de acceso a información confiable para estimar el sector sin fines de lucro en el Perú, que fueron relativamente menores en el campo de educación. Así, este es un segundo elemento que podría incrementar la participación de este campo en el empleo remunerado del tercer sector, aunque esta situación se matiza al incluir el trabajo voluntario.

Cuadro 9
Principales campos de actividad del sector sin fines de lucro en países de América Latina, 1995

Campo	Sin trabajo voluntario					Con trabajo voluntario				
	Argentina	Brasil	Colombia	México	Perú	Argentina	Brasil	Colombia	México	Perú
Cultura y Recreación	15,12	16,97	9,36	7,69	3,95	13,83	15,08	7,55	6,39	2,48
Educación	41,22	36,91	26,06	43,21	72,72	31,54	35,06	20,24	30,66	45,16
Salud	13,43	17,79	17,50	8,05	4,13	9,79	17,53	15,31	8,45	2,57
Servicios sociales	10,65	16,41	14,63	8,71	1,16	13,53	19,21	18,71	16,29	38,31
Desarrollo	5,69	1,05	13,11	0,49	14,21	15,69	3,00	18,51	1,25	8,81
Asociaciones profesionales	6,81	9,60	15,06	30,51	1,07	8,19	8,57	14,87	33,59	0,90

El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa

bajo voluntario—, hecho que refleja la gravitación que los clubes sociales y deportivos han tenido en estas sociedades. Esto no sucede en Colombia y México, países donde la participación de este campo no supera el 10% (con o sin trabajo voluntario); ni en el Perú, aunque, como se mencionó anteriormente, en este último caso existe una importante subestimación de este campo por falta de información disponible.²⁴

Un segundo elemento que vale la pena mencionar es la relativa importancia que tienen las asociaciones profesionales en México, superior al 30% (con o sin trabajo voluntario); seguido por Colombia, alrededor del 15%; y, en menor medida, Argentina y Brasil, con participaciones de aproximadamente 8%. En México, estas asociaciones aparecieron en el período de industrialización y prosperidad económica del país, entre 1940 y 1965, y han sobrevivido hasta la actualidad. Sin embargo, su importancia relativa parece ser el resultado de una considerable subestimación de otros campos de actividad, más que atribuibles a una real y mayor presencia en el tercer sector del país. En Colombia, el volumen de empleo generado por estas asociaciones fue un dato sorpresivo y parece explicarse por la gran variedad de servicios que ofrecen, hecho que llama más la atención que su función de representación de intereses, propia de este campo. En Argentina, la importancia de este campo revela el peso del movimiento sindical y de las clases medias profesionales, que ha dado origen a una importante base institucional. En Brasil, estas asociaciones aparecieron crecientemente a mediados de la década de 1970, asumiendo un papel de oposición a gobiernos autoritarios. Desde entonces, se han convertido en actores importantes para el debate público. En contraste, en el Perú, estas asociaciones concentran apenas el 1% del total del empleo (con y sin voluntarios), lo que quizá refleja el debilitamiento de las organizaciones sindicales durante la década de 1990.

En tercer lugar, es importante destacar la reducida participación del campo de salud en el Perú, de 4% sin incluir el trabajo voluntario, en comparación con el resto de países en América Latina, en los que su presencia es superior al 10%, con excepción de México que alcanza el 8%.²⁵

24. En efecto, si se considerara la estimación no oficial, la participación de este campo sería de aproximadamente 15%, es decir, similar a la de Argentina y Brasil.

25. Como se puede apreciar en el cuadro 2 del Anexo 4, el campo de la salud del sector sin fines de lucro peruano es solo comparable con Hungría y Reino Unido, que se encuentran también alrededor del 4%. El único país cuyo sector sin fines de lucro tiene una menor concentración en el campo de la salud es Eslovaquia. Sin embargo, al incluir el trabajo voluntario, en el Perú, el porcentaje se reduce a un 2,57 por ciento, inferior a Reino Unido y Hungría, aunque ligeramente superior a Eslovaquia.

Por el contrario, la gravitación del campo de servicios sociales en el Perú, al incluir el trabajo voluntario, es superior al resto de países, donde su participación oscila en un rango comprendido entre 13% y 20%. Como se mencionó anteriormente, esto es así por la importante presencia de las OSB en el Perú, organizaciones que no tienen contrapartes similares en otros países de la región.²⁶

Finalmente, además del Perú, el campo de desarrollo merece una atención particular en Argentina y Colombia. En los tres países, este campo se encuentra densamente poblado por las ONG y, en el caso de Colombia, por las fundaciones empresariales; sin embargo, se puede apreciar una presencia menor de estas organizaciones en Argentina. Algo curioso ocurre, no obstante, al incluir el trabajo voluntario, pues la participación de este campo se incrementa significativamente en Colombia y Argentina, y se reduce en el Perú. Esto podría estar asociado al hecho de que, en dichos países, la mayoría de organizaciones comunitarias se encuentran en este campo; así, por ejemplo, en el caso de Colombia, se encuentran incluidas en este campo las Juntas de Acción Comunal que, así como las OSB en el Perú, no generan empleo en forma importante pero sí movilizan una gran cantidad de trabajo voluntario.

En resumen, en términos generales, los campos de actividad más importantes en América Latina al incluir el trabajo voluntario coinciden con aquellos más significativos en el caso peruano. Ello ocurre, más específicamente, con los campos de educación, servicios sociales y desarrollo, aunque cada uno de ellos tiene un mayor peso relativo en el Perú que en el promedio de América Latina. De hecho, en conjunto, los tres campos concentran el 92% del total de empleo incluidos los voluntarios en el Perú, cifra que alcanza solo el 63% en América Latina. Consecuentemente, la mayor concentración en estos campos de actividad en el Perú se traduce en una reducida participación de los campos de cultura y recreación, salud, y asociaciones profesionales y empresariales, que en conjunto concentran aproximadamente el 6% del empleo del tercer sector, muy por debajo del promedio de América Latina de 30%. Si bien esto nos permite concluir que los campos de salud y asociaciones profesionales y empresariales no tienen la importancia en el Perú que alcanzan en otros países de América Latina, no sucede lo

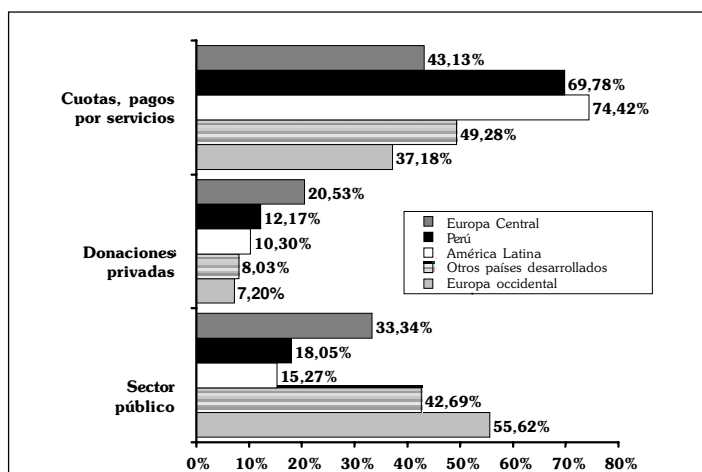
26. Como se puede apreciar en el cuadro 2 del Anexo 4, al incluir el trabajo voluntario, este campo tiene una presencia superior a la correspondiente al resto de países del estudio (incluidos España, Francia y Alemania) con excepción de Austria, con una participación de casi 50%.

mismo con el campo de cultura y recreación que, como se mencionó en la sección anterior, se encuentra bastante subestimado en los cálculos aquí presentados.

3.2 Fuentes de financiamiento

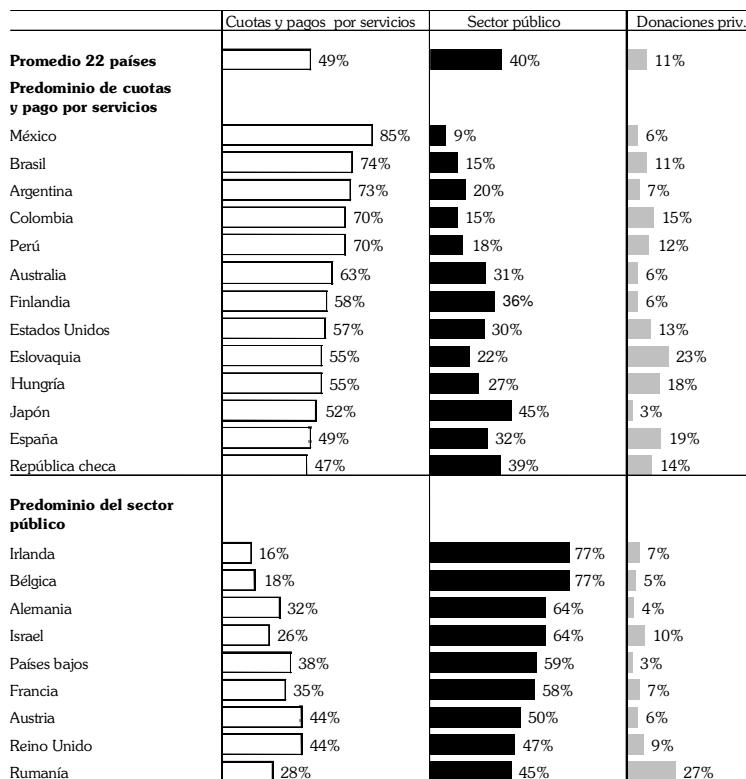
¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento del sector sin fines de lucro en las diferentes regiones y cómo se diferencian del Perú? Como se puede apreciar en el gráfico 18, tanto en el Perú como en el promedio de América Latina, la principal fuente de ingresos del sector sin fines de lucro es autogenerada, a través de cuotas y pagos por servicios, aportando en nuestro caso alrededor del 70% del total. Si bien esta es una importante fuente de ingresos en el resto de regiones, su aporte es significativamente menor en términos relativos y, en más de un sentido, comparable con el del sector público. En efecto, en Europa Central, los ingresos autogenerados se encuentran alrededor del 43% del total; y los del sector público son de 33%. En los otros países desarrollados, esta diferencia se acorta, pues los ingresos por cuotas y pagos por servicios contribuyen con el 49%, frente a un 43% proveniente del sector público. Finalmente, el patrón se revierte ligeramente en Europa Occidental, donde el sector público aporta el 56%, participación modestamente superior al 49% proveniente de los ingresos autogenerados.

Gráfico 18
Fuentes de ingresos del sector sin fines de lucro por regiones, 1995



Como se puede apreciar en el gráfico 19, si bien existen diferencias significativas entre las diversas regiones, la estructura de financiamiento en América Latina, a diferencia de lo que ocurría en la distribución por campos de actividad, es muy similar entre países. En efecto, para todos los países de la región, los ingresos autogenerados son la fuente de financiamiento de 70% o más con respecto al total; en segundo lugar, se encuentra el sector público, que incluye cooperación internacional, con una participación, sin embargo, bastante reducida, que fluctúa entre 9% y 18%; y, finalmente, se encuentran las donaciones privadas, que en ninguno de los países de la región supera el 15%.

Gráfico 19
Fuentes de ingresos del sector sin fines de lucro por países, 1995

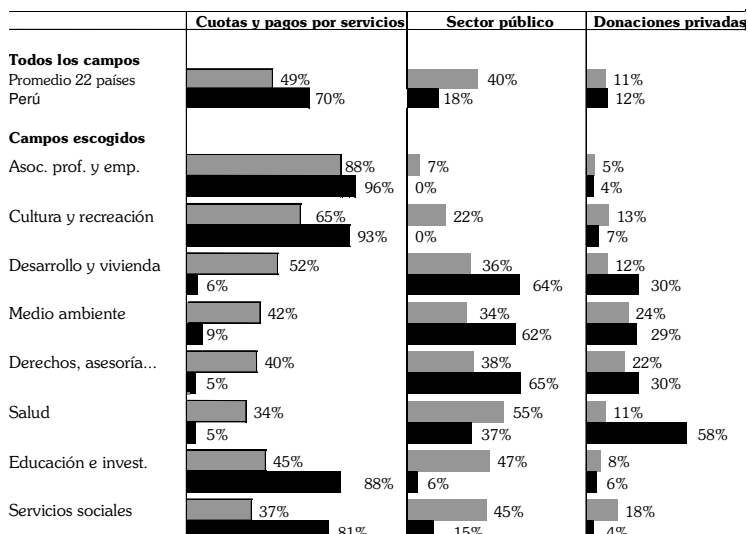


¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento del sector sin fines de lucro en los diferentes campos de actividad en el mundo y cómo se diferencian del Perú? En términos generales, como se puede apreciar en el gráfico 20, existe una reducida participación del sector público como fuente de financiamiento en los campos de educación y servicios sociales en el Perú (6% y 15% respectivamente) en relación con el promedio global (47%), aunque la contribución de las donaciones privadas es reducida en ambos casos, esto es, inferior al 8%. Ahora bien, esta situación cambia completamente en el campo de los servicios sociales si consideramos las contribuciones en especie, puesto que, como ya fue señalado, ellas se refieren principalmente a donaciones de alimentos provenientes, en su mayoría, del gobierno y, en un reducido porcentaje, del sector público internacional. En efecto, como se vio en la sección anterior, si las incluyéramos, la participación del sector público se incrementaría hasta 62,20%, y se reduciría la participación de las cuotas y pagos por servicios hasta 37,29%.

Por otro lado, se puede apreciar una mayor presencia del sector público en los campos de desarrollo y vivienda; derechos, asesoría legal y política; y, medio ambiente. Esto no es de extrañar si se considera que, en estos campos, podemos encontrar principalmente ONG, cuya principal fuente de financiamiento es internacional. De hecho, gran parte de los aportes del sector público y donaciones privadas proviene de fuentes internacionales.

En tercer lugar, vale la pena resaltar que, al igual que el promedio global, en el Perú, las cuotas y los pagos por servicios son la principal fuente de ingresos en los campos de cultura y recreación, y asociaciones empresariales y profesionales, lo cual tiene sentido considerando la naturaleza de estas organizaciones. Finalmente, cabe destacar la importante participación de las donaciones privadas en el campo de la salud que, a diferencia del promedio global, son la principal fuente de ingresos en el Perú, razón por la cual la participación de las cuotas y pagos por servicios es considerablemente inferior al promedio global.

Gráfico 20
Fuentes de ingresos del sector sin fines de lucro según campos escogidos, 1995



4. Reflexiones finales

Tanto en el Perú como en el mundo, el tercer sector es una fuerza económica mucho más importante de lo que comúnmente se espera. En promedio, los gastos operativos del tercer sector de los 22 países estudiados representan 4,66% de los respectivos PBI nacionales, y emplean 4,88% de los totales no agrícolas nacionales. En este contexto, el tamaño del sector sin fines de lucro peruano se encuentra por debajo del promedio mundial y de la mayoría de países desarrollados. No obstante, con excepción de Argentina, es uno de los más grandes de América Latina. Ahora bien, si consideramos que la estimación para el caso peruano se ha podido realizar únicamente sobre la base de menos del 50% de OPSFL identificadas en el nivel nacional (menos de 50 mil de más 110 mil identificadas), vale la pena preguntarnos qué pasaría si se pudieran incluir organizaciones como los clubes deportivos, los clubes provinciales y de migrantes, clubes de madres, juntas vecinales, organizaciones tradicionales del sector rural y sindicatos, entre las más destacadas, sobre las cuales no se pudo conseguir información estadística suficiente.

Algo curioso sucede, sin embargo, al incluir el trabajo voluntario, pues la participación de los gastos operativos del tercer sector como porcentaje del PBI se incrementa mucho menos que la correspondiente al empleo no agrícola nacional. Esto es aun más evidente en los países de Europa Central y América Latina, incluido el Perú, lo cual parece reflejar el bajo costo de oportunidad del trabajo voluntario en los países en vías de desarrollo. En el caso peruano, incluso la estimación que considera el trabajo voluntario no da cuenta de la real dimensión del tercer sector en el país pues, de acuerdo con otros cálculos realizados —no comparables para fines de este estudio—, la inclusión del mismo podría superar el 5,5% del empleo total no agrícola del país.

Al observar la distribución de los diversos campos de actividad por regiones, resultan evidentes las diferencias existentes entre ellas. Así, en Europa Occidental, los campos de educación, salud y servicios sociales tienen una participación muy similar. En los otros países desarrollados, la participación del campo de servicios sociales es mucho más reducida que en Europa Occidental, pues son los campos de salud y educación los más importantes, en términos de su contribución al empleo remunerado.

En Europa Central la dinámica es completamente diferente, pues el campo de cultura y recreación es el más importante en lo que concierne al total del empleo del sector sin fines de lucro. De otro lado, vale la pena resaltar que, a diferencia de otras regiones, el campo de derechos, asesoría legal y política es relativamente significativo. En contraste con lo anterior, los campos tradicionales de salud, educación y servicios sociales tienen participaciones bastante más reducidas que en el resto de regiones del mundo.

En América Latina, el campo de educación es, en términos de empleo remunerado, el de mayor peso relativo. De otro lado, los campos de salud, servicios sociales, cultura y recreación, y asociaciones empresariales y profesionales concentran, en conjunto, un porcentaje bastante similar al del campo de la educación. No obstante, al incluir el trabajo voluntario, el campo de servicios sociales y, en menor medida, el de desarrollo incrementan considerablemente su participación.

Asimismo, existe una clara correspondencia entre los principales campos de actividad y aquellas OPSFL del tercer sector en el Perú que pueden ser consideradas como las más importantes en términos económicos: las instituciones educativas, las ONG, las OSB y, en menor medida, las organizaciones de cultura, deporte y recreación, subestimadas en nuestros cálculos, como se mencionó anteriormente. Cabe resaltar, en este sentido, que el incremento de la participación del campo de servicios sociales al incluir el trabajo volun-

tario demuestra la importante contribución de las OSB, cuyas participantes son casi en su totalidad mujeres pertenecientes a familias de bajos ingresos, las que, paradójicamente, concentran gran parte del trabajo voluntario.

Con respecto a las principales fuentes de financiamiento, a diferencia de lo que ocurría en la distribución de campos de actividad, la estructura de financiamiento en los diferentes países de América Latina es muy similar. En efecto, en todos estos casos, la principal fuente de ingresos es autogenerada; el segundo lugar lo ocupa el sector público (que incluye cooperación internacional); y, finalmente, se encuentran las donaciones privadas. Esta composición muestra significativas diferencias con respecto al promedio mundial, donde la participación del sector público se encuentra bastante más cerca de aquella otra proveniente de los ingresos autogenerados.

Finalmente, vale la pena hacernos algunas preguntas que surgen de estas estimaciones. ¿Cómo cambiaría la importancia económica del tercer sector si se pudiera incluir, adecuadamente, a las organizaciones que por falta de información no han sido consideradas? ¿Cómo cambiaría la distribución de importancia de los diferentes campos de actividad? ¿Es realmente cierto que la presencia de asociaciones profesionales y empresariales sea tan reducida en el Perú en comparación con otros países de América Latina? ¿Cuánto disminuiría la participación relativa de las instituciones educativas al incorporar no solo a los clubes deportivos y provinciales, sino también a la amplia gama de OSB que no han podido ser incluidas por falta de información? ¿Cambiaría también la estructura de las fuentes de financiamiento?

Por el momento, estas son preguntas que, considerando la escasa información estadística existente en el Perú, no podemos responder. Los resultados aquí presentados deberían estimar otros esfuerzos que, eventualmente, podrían mejorar nuestras estimaciones.

V

***El impacto de las organizaciones privadas sin
fines de lucro en la sociedad peruana: tres
estudios de caso***

¿Influye realmente el tercer sector en nuestra sociedad? ¿Cuáles son las principales características de las organizaciones que lo conforman? ¿Cuáles son las contribuciones más importantes de las OPSFL? ¿Qué tipos de servicios proveen estas organizaciones? ¿Son núcleos innovadores de ideas y actividades que ayudan a solucionar problemas sociales? ¿Tienen capacidad para promover e incentivar cambios en las políticas públicas? ¿Cumplen un papel como vehículos de expresión de tradiciones étnicas, ideológicas o culturales? ¿Ayudan en la construcción del concepto de comunidad en la sociedad? ¿Y cuáles son las principales limitaciones que las afectan? ¿Existen diferencias en el cumplimiento de estos aspectos de acuerdo con el área en la que trabajan?

Los capítulos precedentes nos han permitido examinar la historia, la estructura actual y el peso económico del sector sin fines de lucro peruano, así como sus relaciones con el Estado. Sin embargo, para dilucidar la verdadera importancia de este tipo de organizaciones es necesario determinar su capacidad de producir efectos o “marcar una diferencia” en la vida social, económica o política del país. Para ello, las respuestas a las preguntas planteadas líneas arriba deben permitirnos consolidar un análisis de impacto que nos conduzca a recoger, desde la experiencia misma de los especialistas, los funcionarios o los directivos relacionados con el sector, su real capacidad de influencia y un panorama más completo y complejo de la naturaleza de estas organizaciones.¹

1. Un intento similar ha sido promovido por la Fundación Ford en el marco del proyecto *Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en los Andes y Cono Sur*, desarrollado y coordinado por el sociólogo Aldo Panfichi desde el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú entre 1999 y 2000, y que comprendió el estudio comparativo del desarrollo histórico y la situación actual de la sociedad civil y el Estado en Argentina, Chile, Colombia y Perú. En nuestro país, el proyecto recogió las experiencias de las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones femeninas para la alimentación, los gobiernos locales, y las organizaciones para la defensa de los derechos de la mujer.

Este capítulo se compone de tres partes. En la primera, describimos los criterios sobre cuya base se realizó el análisis de impacto, y se determinan aquellas funciones o contribuciones que se atribuyen a las organizaciones sin fines de lucro en general, así como las habituales desventajas o limitaciones que suelen presentar en el desarrollo de sus actividades. En la segunda parte, la más extensa, se analizan tres casos de OPSFL que operan en los ámbitos del ambiente, los servicios sociales y la educación, en función de los criterios previamente definidos en la primera parte. Finalmente, se formulan algunas conclusiones generales para los tres casos analizados, se señalan posibles contribuciones y desventajas particulares de la experiencia peruana, y se concluye con algunas sugerencias y recomendaciones.

1. Las contribuciones y las limitaciones de las OPSFL: criterios de análisis

Hemos explicado, en páginas anteriores, cuál es la definición “estructural-operacional” que nos permite identificar aquellas dimensiones de las OPSFL que las hacen formar parte del tercer sector: mínimamente institucionalizadas, privadas, autogobernadas, no distribuyen utilidades e involucran algún grado de participación voluntaria.² Ahora bien, en función de estas particulares características, deberíamos esperar que las OPSFL cumplan una serie de *contribuciones* específicas que se deriven de su propio desempeño. De acuerdo con Salamon y Anheier,³ las “contribuciones” o “funciones” son definidas como las tareas o papeles habituales que toda organización de este tipo debería cumplir. La determinación de la existencia de “contribuciones básicas” nos permitirá evaluar cuán eficiente, eficaz y transparentemente (o no) las OPSFL han cumplido con sus funciones en comparación con la labor desempeñada por las organizaciones públicas y las organizaciones privadas lucrativas.

Ciertamente, no debería esperarse que todas las OPSFL cumplan a cabalidad dichas contribuciones, pues ello dependerá no solo de los diferentes tipos de organizaciones a los cuales estemos haciendo referencia, sino

2. Adicionalmente, se excluyen las organizaciones religiosas y las políticas (para una mayor explicación sobre este tema, ver capítulo precedente).

3. Salamon, Lester y Helmut Anheier, “Field Guide No. 8. Impact Analysis”, en *The Johns Hopkins Comparative Sector Project* (documento interno), Baltimore: Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University, 1997, p. 5.

también de su particular evolución histórica. Asimismo, ellas pueden cumplir otros papeles no contemplados por el presente estudio. Finalmente, al identificar las contribuciones de las OPSFL en la sociedad, no puede dejar de considerarse la otra cara de la moneda, es decir, las desventajas e incompetencias derivadas de su propio funcionamiento. De ahí que, con el fin de buscar un adecuado balance, tanto los atributos como las debilidades de las OPSFL serán oportunamente examinadas. Antes de ello es necesario realizar algunas precisiones conceptuales que nos ayudarán a examinar los tres estudios de caso de manera más ordenada.

1.1 Las contribuciones o funciones de las OPSFL

De acuerdo con nuestro marco analítico, es posible identificar cinco contribuciones o funciones que se suelen atribuir a las OPSFL en general.

- **Provisión de servicios.** Las OPSFL cumplen un papel crucial en la provisión de un determinado número de servicios. Se esperaría que los servicios provistos por estas organizaciones tengan un carácter colectivo o “público”, es decir, servicios difíciles de proveer por parte del mercado a causa de la falta de recursos económicos de las poblaciones atendidas, servicios en los que se requiere un especial grado de confianza, o servicios que el Estado no es capaz de garantizar o que provee insuficientemente. En consecuencia, los servicios que las OPSFL brindan estarían relacionados con las áreas de salud, educación, servicios sociales básicos, desarrollo urbano y rural, entre otros. Asimismo, los servicios prestados por las OPSFL, en aquellos campos donde compiten con servicios similares brindados por instituciones públicas o instituciones lucrativas, podrían tener ventajas en cuanto a *calidad, costo y equidad* de los mismos. En efecto, la orientación no lucrativa de las OPSFL permitiría proporcionar servicios de mayor calidad que las empresas comerciales (por ejemplo, prolongar la permanencia de un paciente en un hospital, ofrecer mayor número de personal al utilizar voluntarios, etc.), así como también darles un mayor margen para atender a las poblaciones de mayores necesidades que podrían estar fuera del alcance del sector lucrativo. En relación con el sector público, el carácter dinámico y flexible de las OPSFL, además de la participación de voluntarios, evita que sus acciones se vean limitadas por procedimientos tediosos y burocráticos, con las consiguientes desventajas en términos de calidad y equidad. Aun cuando se trata de un

caso mixto, los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), basados en el componente de participación comunitaria, son un buen ejemplo del cumplimiento de esta función.⁴

- **Innovación.** Debido a su autonomía, su relativa flexibilidad organizativa, y su mayor capacidad para enfrentar riesgos y experimentar con nuevas iniciativas, cabría esperar que las OPSFL sean “incubadoras” de nuevas ideas y aproximaciones para identificar y solucionar problemas de naturaleza pública. Es decir, estas organizaciones cumplirían en la esfera pública el mismo papel innovador que las empresas comerciales cumplen en el escenario privado lucrativo. Las OPSFL serían pioneras en algunas áreas en particular, pues identifican temas no incluidos en la agenda pública, propician una mayor atención sobre dichos temas y formulan nuevas aproximaciones para la solución de problemas sociales. Un ejemplo de la existencia de esta contribución puede encontrarse en la labor que cumplen las organizaciones ambientalistas.
- **Promoción de cambios en las políticas (advocacy).** Considerando la capacidad que tienen las OPSFL para convocar personas que comparten ideas, objetivos e intereses comunes, así como su autonomía respecto al aparato gubernamental, se podría esperar que estas organizaciones promuevan permanentemente cambios en las políticas públicas. Si bien este tipo de acciones pueden ser comunes en el sector lucrativo (a través de las diversas asociaciones y gremios empresariales que existen en un país), en el caso de las OPSFL los cambios o las transformaciones alentadas benefician no solamente al grupo de interés que las promueve, sino también a la sociedad en general. Así, estas organizaciones se convierten en vínculos concretos entre los individuos y el proceso político nacional, y se transforman en instrumentos que pueden atraer la atención pública sobre un tema y hacer presión por transformaciones sociales. Ejemplos significativos de la existencia de esta contribución serían las diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos y de los derechos de la mujer.
- **Expresión y formación de líderes.** Las OPSFL también producen efectos en los propios miembros que las conforman. En este sentido, estas organizaciones proveen de grandes posibilidades para la expresión grupal o individual tanto de tradiciones étnicas o religiosas, como de los

4. Ver Cortez, Rafael, *Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS*, Documento de Trabajo No. 33, Lima: CIUP, 1998.

más diversos intereses ocupacionales, ideológicos o culturales. Esto trae como consecuencia el desarrollo y el fortalecimiento de líderes surgidos como resultado de la práctica cotidiana. Así, a diferencia del sector estatal —el cual muchas veces no puede atender la diversidad de demandas que provienen de los distintos grupos e intereses de una sociedad— y del sector privado lucrativo —orientado básicamente por la maximización de utilidades y por las fluctuaciones del mercado—, podría esperarse que las OPSFL cumplan un papel fundamental en la promoción del pluralismo y la diversidad social, a través de la generación de herramientas para que los individuos desarrollen su propia realización personal. Ejemplos de este caso pueden encontrarse en la gran cantidad de organizaciones sociales de base existentes en nuestro país, las que, además de proveer servicios sociales básicos, constituyen un escenario de desarrollo y expresión individual.

- **Construcción de comunidad y democratización.** Si en la función anterior se considera que las OPSFL cumplen un papel privilegiado en la promoción del pluralismo y la diversidad, en este caso también cumplen una tarea unificadora. Para explicar mejor esta función, es necesario remitirnos al concepto de capital social, cuya idea central es que a través del aumento de la interacción social estas organizaciones ayudan a crear hábitos de confianza y reciprocidad que contribuyen a la formación de una identidad como comunidad.⁵ Ahora bien, este capital social puede mostrar dos manifestaciones. En la primera de ellas, del tipo *bonding*, básicamente construye vínculos entre los miembros de un grupo, club o zona, es decir, tiene un alcance relativamente local. En la segunda, el tipo *bridging*, ayuda a establecer vínculos de confianza entre diferentes grupos sociales, promueve hábitos que “democratizan” una sociedad, así como también, en teoría, generan un mayor desarrollo económico, para lo cual se necesitan grandes dosis de confianza. En este sentido, gracias a su permanente tarea de promoción de lazos de confianza, compromiso e identidad social, las OPSFL se convertirían en una suerte de “escuelas de democracia” y “escuelas de comunidad”.

5. Salamon y Anheier, *op. cit.*, p. 7.

1.2 *Las limitaciones de las OPSFL: los puntos débiles*

Mientras que las contribuciones de las OPSFL hacen referencia a las funciones positivas que cumplen para una sociedad determinada, las limitaciones son la expresión de las potenciales desventajas que también se suelen asociar con el desempeño de sus actividades. Cinco son las principales limitaciones que deben tenerse en cuenta al realizar un estudio de impacto:

- **Particularismo.** Las mismas cualidades que hacen de las OPSFL vehículos importantes para la expresión de intereses de grupo, a la vez pueden convertirse en potenciales amenazas para los intereses públicos o comunitarios. El riesgo se produce cuando estas organizaciones caen en actitudes discriminatorias en sus operaciones debido a razones religiosas, étnicas, sociales o culturales, y terminan excluyendo a aquellos que no pertenecen a un grupo determinado. En estos casos, las desigualdades pueden verse reforzadas.
- **Paternalismo.** Las OPSFL pueden establecer lazos de dependencia con las poblaciones que hacen uso de sus servicios o beneficios. La existencia de dicha dependencia podría, en algunos casos, resultar una medida de presión hacia estas poblaciones para aceptar valores religiosos, morales o convicciones políticas que les resultan ajenas. La consecuencia del *paternalismo* es que más que promocionar termina obstaculizando la libertad individual.
- **Ineficiencia.** Esta limitación está asociada con la idea de “excesivo amateurismo o excesivo profesionalismo”, y se refiere a aquellas ocasiones en que las OPSFL tienden a inclinarse hacia los extremos de efectividad en su operación. El primer caso ocurre cuando estas organizaciones no han desarrollado cuadros profesionales o técnicos que puedan llevar sus programas y acciones adecuadamente. Esto puede deberse a fallas en su capacidad de hacer frente a retos mayores, o no hacer uso de los conocimientos y técnicas de avanzada o de desarrollo reciente. En el segundo caso, pueden encontrarse situaciones en las que las OPSFL han desarrollado técnicas o innovaciones de nivel tan alto, que difícilmente pueden ser replicados por otras organizaciones o instituciones, lo que ocasiona dificultades para aplicar las mismas acciones a otras escalas o ámbitos.
- **Insuficiencia de recursos.** Esta parece ser una de las limitaciones estructurales de las OPSFL. A diferencia del sector lucrativo, por lo general, el costo de los servicios brindados por estas organizaciones no

es asumido por los beneficiarios o, en algunos casos, solo parcialmente. En consecuencia, el fantasma de la falta de financiamiento se convierte en una amenaza crónica, real y tangible para el desarrollo de las actividades programadas por la organización. Por otro lado, ya sea que la principal fuente de financiamiento provenga de cuotas y pagos por servicios, la cooperación internacional, los recursos públicos o las donaciones privadas, en las situaciones de mayor crisis económica los problemas de disponibilidad de recursos se vuelven más severos. En consecuencia, por lo general, encontraremos que las OPSFL van a estar ocupadas en una permanente tarea de asegurar fuentes de financiamiento confiables para hacer frente a sus necesidades.

- **Fiscalización o rendición de cuentas.** Esta también es una limitación constante de la mayoría de OPSFL. Si bien es cierto que, en general, este tipo de organizaciones no ha desarrollado mecanismos de rendición de cuentas confiables,⁶ el problema parece estar asociado a las características de la sociedad peruana en general. Por un lado, en el caso de las empresas lucrativas, ellas se encuentran permanentemente fiscalizadas por sus propios consumidores o clientes, así como también por su directorio, pero no tienen otra obligación más que dar cuenta a la Superintendencia de Administración Tributaria (Sunat), información que suele ser confidencial y poco confiable. Por otro lado, en el sector público la fiscalización es precaria, ya que básicamente son los votantes quienes ejercen esta labor, siempre y cuando el escenario es uno de características democráticas.

En el caso del sector sin fines de lucro, se suele confiar en los propios directivos de las organizaciones en el supuesto de que estas instituciones no generan beneficios económicos para quienes las lideran, y que dichos funcionarios están comprometidos con los objetivos y metas de la organización. Sin embargo, hay muchas maneras en las que los directivos de las OPSFL pueden verse beneficiados con las actividades que llevan adelante, por lo que este mecanismo de fiscalización muestra una debilidad intrínseca. Asimismo, muchas veces, las personas que conforman los directorios de estas organizaciones cuentan con pocos incentivos para monitorear el desenvolvimiento de la institución, por lo

6. Para una discusión sobre el tema revisar, Villar, Rodrigo, “¿A quién rendirle cuentas? Algunas ideas sobre el *accountability* y la democracia del tercer sector”, ponencia presentada en el seminario *Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía*, organizado por CEDES y la Fundación W.K. Kellogg, en Antigua, Guatemala, del 3 al 5 de abril de 2001.

que la rendición de cuentas se vuelve sumamente flexible e incluso, en algunos casos, inexistente.

2. Medio ambiente, servicios sociales alimentarios y educación: tres casos para ilustrar el impacto de las OPSFL

Ha sido demostrado que el sector sin fines de lucro en el Perú tiene un gran tamaño y diversidad. Este hecho nos confrontó ante un problema operativo: ¿cómo seleccionar campos o subcampos pertinentes para un análisis de impacto que pudiera ser de alguna manera significativo? Dos fueron los criterios principales que se combinaron para realizar esta selección. El primero tiene que ver con *la importancia económica y social del campo o subcampo*, importancia medida ya sea por indicadores cuantitativos —número de organizaciones o número de beneficiarios involucrados— o por indicadores cualitativos basados en la literatura previamente existente. El segundo criterio está relacionado con nuestra intención de capturar *las diversas formas de relación que mantienen las diferentes OPSFL con el Estado*, las cuales están referidas a las funciones que cumplen, y que son principalmente cuatro: (i) cooperación; (ii) competencia; (iii) competencia y coordinación; y, (iv) sustitución.

Para el caso del primer criterio, el predominio de la educación en el sector sin fines de lucro peruano está fuera de toda duda, pues concentra el 73% de todo el empleo del sector sin fines de lucro en el Perú y, solamente para los casos de primaria y secundaria, este porcentaje alcanza cerca del 48% del total nacional en todos los campos analizados. Asimismo, según datos del Ministerio de Educación (Mined) para 1997,⁷ más de 850 mil alumnos —entre menores y adultos— se encontraban matriculados en los niveles de primaria y secundaria, lo que revelaba el alto impacto potencial en términos de cobertura de atención de las OPSFL educativas. Estas evidencias dejaban clara la necesidad de estudiar con mayor profundidad este subsector, razón por la cual nos concentramos en aquellas organizaciones que brindan servicios de educación primaria y secundaria.

Un argumento adicional para optar por el análisis de impacto del subcampo de educación primaria y secundaria se debió a nuestro particular interés por incluir el caso de los Colegios Fe y Alegría, experiencia *sui generis* de colaboración entre el Estado y la iniciativa privada, donde la participa-

7. Ministerio de Educación, *Consolidados de Información Estadística 1997*, Unidad de Estadística Educativa, 1997.

ción social de la población es de vital importancia. En conclusión, seleccionamos, como uno de los casos para estudiar el impacto, a **las organizaciones del subcampo de educación primaria y secundaria**, con especial énfasis en los Colegios Fe y Alegría.

Un segundo campo de evidente importancia en el tercer sector es el de los servicios sociales. Desde comienzos de la década de 1980, se comenzó a gestar en el Perú la creación de una serie de organizaciones destinadas fundamentalmente a enfrentar el problema alimentario de las poblaciones de menores recursos, amenazadas por una crítica y aguda situación económica. Los comedores populares y los comités de vaso de leche tuvieron dicho origen y, si bien al principio fueron considerados como organizaciones de naturaleza temporal y de limitados alcances sociales, el paso de los años ha demostrado el papel fundamental que han jugado en el alivio de las necesidades básicas de un gran porcentaje de la población peruana.

En efecto, según estimaciones elaboradas por nuestro equipo, los comités del vaso de leche beneficiaban a más de 2,5 millones de personas para 1995, mientras que los comedores populares hacían lo propio para cerca de un millón de personas.⁸ La contribución estimada del aporte monetario, y de la valoración del trabajo voluntario de las socias de estos dos tipos de organizaciones a la economía nacional, bordeaba para dicho año los 365 millones de dólares americanos.⁹ Y si a estas evidencias cuantitativas añadimos la naturaleza básicamente femenina de la organización, así como su potencial como espacio de desarrollo de liderazgos y habilidades sociales para mujeres habitualmente confinadas al espacio doméstico, la elección para el análisis de impacto de **los comedores populares y los comités del vaso de leche —pertenecientes al subcampo de servicios sociales alimentarios—** era una decisión casi natural.

En relación al segundo criterio, esto es, las diversas formas de relación que mantienen las diferentes OPSFL con el Estado, las relaciones de “cooperación” y “competencia y coordinación” estaban cubiertas por los comedores y los comités para el primer caso —estas organizaciones mantienen acuerdos oficiales de trabajo conjunto con el Estado—, y por la experiencia de Fe y Alegría en el segundo. Era necesario, en consecuencia, encontrar un tercer campo o subcampo donde pudiéramos explorar en la relación de “sustitu-

8. Cueva, Hanny y Armando Millán, *Las organizaciones femeninas para la alimentación y su relación con el sector gubernamental*, Cuaderno de Investigación Social No. 16, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales, 2000, pp. 62-63.

9. *Ibid.*

ción”, entre las OPSFL y el Estado. Dicho de otra manera, un escenario en el que estas organizaciones se hayan convertido en protagonistas o actores principales ofreciendo servicios y realizando actividades que el Estado no asumía o a las que nunca prestó atención. Un campo que se ajustaba a estos criterios es el de las organizaciones ambientalistas. En efecto, estas organizaciones —principalmente conformadas por ONG— fueron pioneras en tomar conciencia de las principales amenazas y problemas ambientales, los que, solo después de casi dos décadas, generaron el interés y la preocupación tanto del sector gubernamental como del sector privado lucrativo.

En consecuencia, la elección de las organizaciones del subcampo del medio ambiente como nuestro tercer caso de estudio de impacto es pertinente, sobre todo porque esta toma de conciencia tardía por parte del Estado generó que los organismos gubernamentales establecieran una relación adicional, la de “competencia”, con las OPSFL ambientalistas, en la disputa por programas y propuestas de acción, así como por fondos provenientes de organismos internacionales. Finalmente, en la selección de los campos por estudiar se tuvo en cuenta también que las organizaciones estuvieran distribuidas en el nivel nacional y que existiera una cierta facilidad de acceso a la información.

2.1 Abriendo territorios: las OPSFL ambientalistas

Como ha sido expuesto, las OPSFL de medio ambiente fueron las primeras, incluso antes que las agencias gubernamentales, en introducir en el Perú, desde principios de la década de 1960, la preocupación por la conservación de recursos naturales y la protección del ambiente. Cabe indicar que recién en los últimos años la problemática ambiental se ha incorporado como uno de los temas prioritarios de la agenda pública. En este proceso, las OPSFL ambientalistas han desarrollado no solo conocimientos y técnicas apropiadas para un mayor cuidado ambiental, sino que también se convirtieron en lugares de especialización de profesionales de las más diversas áreas (ingenieros, abogados, científicos sociales, educadores, etc.). El papel y el protagonismo de estas OPSFL son considerados por los diferentes sectores de la sociedad peruana como fundamentales para el creciente número de actividades en el campo de la preservación, conservación de recursos naturales y desarrollo sostenible.

10. Entre las OPSFL que no tienen el carácter de ONG se encuentran asociaciones formadas por representantes de organizaciones nativas y centros académicos que pertenecen a universidades estatales y privadas.

Existe una relativa heterogeneidad en el campo del medio ambiente en cuanto a las OPSFL que lo componen. Si bien la casi totalidad de ellas son ONG,¹⁰ el incremento de las mismas durante la década de 1990 ha devenido en una diversidad de funciones y metas particulares. Asimismo, no existe en nuestro país un registro oficial que permita determinar el número exacto de organizaciones que realizan sus labores en el campo ambiental. Si consideramos además que numerosas organizaciones tradicionalmente identificadas por su trabajo dentro de otras áreas —lo que se llama “desarrollo rural”, por ejemplo— han añadido a sus metas programáticas extensas e importantes líneas de medio ambiente, tenemos como resultado una difícil posición para determinar los límites de este campo específico del sector sin fines de lucro. Finalmente, cabe mencionar que el presente estudio de impacto permite llenar ciertas carencias bibliográficas en torno de este campo. En nuestro país, salvo algunas notables excepciones, son prácticamente inexistentes las investigaciones centradas en las organizaciones ambientalistas. Dicho vacío temático puede explicarse por el hecho de que estas organizaciones han preferido privilegiar sus labores operativas y prácticas por encima de la necesaria labor de sistematización y procesamiento de su amplia experiencia de más de tres décadas.

2.1.1 Las OPSFL ambientalistas: contribuciones

(i) Provisión de servicios

Uno de los resultados del presente estudio fue la realización de un directorio ambiental con aproximadamente 225 organizaciones que nos ha permitido establecer cuáles son las tendencias de este tipo de instituciones en lo que concierne a sus áreas de trabajo y preferencia de actividades. A partir de estos datos y de las entrevistas realizadas, hemos determinado que los servicios que brindan las OPSFL ambientalistas en el Perú son de corte bastante variado, pues incluyen el asesoramiento y la implementación de prácticas agrícolas sostenibles, la forestación y la conservación de suelos, la protección y conservación de la diversidad biológica de la flora y fauna, la vigilancia y el mejoramiento del saneamiento ambiental —sobre todo en lo que se refiere a la contaminación del agua y del aire por el sector industrial—, la educación ambiental y la defensa de los derechos ambientales de la población, entre otros.

Según dicho directorio, el 44% de estas organizaciones afirma realizar actividades relacionadas con el manejo de recursos naturales (agua, bosques, tierra, ganado, etc.) y el desarrollo sostenible. Esta cifra resulta, de

alguna manera, esperable. El concepto de desarrollo sostenible ha sido un término clave en los predios ambientalistas en los últimos diez años, especialmente a raíz de la Declaración Internacional de Río en 1992, promovida por la Organización de las Naciones Unidas. Dicha Declaración, suscrita por representantes de 178 países en el marco de la Conferencia Internacional sobre Desarrollo y Medio Ambiente en Brasil, consiguió establecer acuerdos fundamentales para la promoción del desarrollo sostenible y la cooperación internacional en las políticas de medio ambiente y desarrollo. Así, se aceptaba de manera explícita que el cuidado y la protección del medio ambiente incluyen también el mejoramiento de las condiciones de vida de los seres humanos y la relación que estos mantienen con su propio entorno.

Por otro lado, un 33% de las OPSFL ambientalistas define como parte de su acción las labores de educación en su campo, se incluye en este rubro la realización de capacitaciones sobre los temas de ecología y ambiente, el desarrollo de investigaciones respecto a la problemática ambiental, el fortalecimiento de la conciencia ciudadana y campañas masivas de difusión, que buscan ampliar el conocimiento de la población en los mismos aspectos, entre otras actividades. Otro ámbito de acción importante de las OPSFL, mencionado en el 16% de los casos, es el de la conservación de áreas naturales protegidas, lo cual implica, fundamentalmente, la administración y la vigilancia de parques nacionales.

En porcentajes más pequeños, siempre según nuestro directorio, se puede reconocer otro tipo de actividades que también forman parte de las labores que cumplen algunas OPSFL ambientalistas: saneamiento ambiental (8%), fortalecimiento de organizaciones (7%), elaboración de políticas y defensa de derechos ambientales (5%), protección de especies en peligro (4%), realización de estudios de impacto ambiental (4%), entre las más destacadas.

Pero, ¿cuál es la naturaleza de los principales servicios que este tipo de organizaciones ofrecen como parte de su práctica cotidiana, y cómo se diferencian respecto de aquellos otros servicios que ofrecen el sector público y el privado lucrativo? A continuación exploramos con mayor profundidad los tres servicios más importantes de las OPSFL ambientalistas:

- **Asesoramiento de las poblaciones locales en el manejo de recursos naturales y desarrollo sostenible.** Este rubro abarca una serie de actividades relacionadas con el mejoramiento tanto de las prácticas agrícolas –principalmente, de agricultores y campesinos–, como de la infraestructura utilizada por ellos en su actividad productiva. Esto incluye la promoción de una agricultura dirigida a la exportación, la

mejora de la infraestructura de riego, el uso óptimo y sostenible del suelo, la elevación de la calidad de la producción y post-producción agrícola basada en un manejo agroecológico, la promoción de la agroforestería, la diversificación productiva con especies nativas, e incluso la agroindustria rural, entre otras.

Dichas actividades han estado tradicionalmente relacionadas con un conjunto importante de ONG autodenominadas de “desarrollo rural”, que llevan a cabo sus actividades principalmente a lo largo de la zona andina de nuestro país en constante contacto con organizaciones y comunidades campesinas. La Declaración de Río, sin embargo, al promover y ampliar el concepto de desarrollo sostenible, generó diversas modificaciones dentro de las misiones institucionales de estas organizaciones, y se incorporó una línea de trabajo en medio ambiente. Este fue el resultado de la constatación de que las actividades que realizaban desde la década de 1980 podían encuadrarse dentro de los principios y las prácticas del desarrollo sostenible.

Una experiencia relativamente nueva en la labor de las ONG de medio ambiente es el acercamiento al trabajo con los gobiernos locales o municipalidades a través del asesoramiento técnico para la implementación de proyectos integrales de saneamiento ambiental o la planificación estratégica en el uso de sus propios recursos naturales. De igual modo, en la misma línea de impulso del ámbito regional y local, cada vez son más numerosos los casos de ONG que brindan el servicio de crédito rural, sobre todo aquellas que durante años han estado concentradas en el campo del desarrollo agrícola y social. Este crédito se otorga en dinero, con lo cual estas organizaciones se convierten en una suerte de instituciones financieras dispuestas a solventar las necesidades de pequeños agricultores y campesinos que no tienen acceso al sistema financiero nacional.

El cumplimiento de este servicio por parte de las OPSFL ambientalistas es particularmente importante, ya que por lo general son las únicas instituciones que operan en lugares remotos, donde las poblaciones tienen altos índices de pobreza y pobreza extrema. Estas organizaciones se convierten entonces en las únicas proveedoras de servicios de necesidad elemental y que deberían ser responsabilidad del sector gubernamental, como educación, cooperación técnica y transferencia e innovación tecnológica. La función de las OPSFL ambientalistas es particularmente significativa, puesto que la demanda de servicios se ha incrementado en las zonas de mayor pobreza como consecuencia de la inacción del Estado.

- **Educación ambiental.** Otro tipo de servicio muy generalizado que brindan las ONG ambientalistas es la capacitación en temas relacionados con la problemática ambiental de amplio alcance vinculada con el manejo y el aprovechamiento de recursos naturales, la conservación y el mantenimiento de áreas naturales protegidas, las tecnologías agroecológicas y el saneamiento urbano ambiental, entre otras. Aquí el trabajo de las OPSFL es significativo, puesto que cubre una carencia del sistema educativo nacional dirigido por el Estado, que no ha desarrollado instituciones especializadas en esta área temática. Recién en los últimos seis años, debido a la extensión de la preocupación por la problemática ambiental en los predios públicos y privados, muchas universidades crearon programas cortos de formación superior y especializada que intentan llenar este vacío. La excepción a este proceso es la Universidad Nacional Agraria de La Molina (UNALM), la cual, durante aproximadamente dos décadas, ha cumplido una tarea infatigable en esta área a través de su Facultad de Ciencias Forestales, tanto en el nivel de investigación como en el impulso de la corriente “conservacionista” (sobre todo en lo que se refiere a la influencia en las políticas gubernamentales en el ámbito forestal y de fauna silvestre) entre el conjunto de organizaciones que conforman el sector.¹²
Un tipo de servicio que podemos incluir en el rubro de educación ambiental es la publicación de libros y materiales especializados, que incluyen temas tan variados como la defensa y la concientización de derechos humanos, el desarrollo de tecnologías agrícolas alternativas, guías y manuales para docentes escolares, entre otros. Es posible constatar en los últimos años, incluso, la comercialización, a través de las más importantes cadenas de supermercados limeños, de cuadernos infantiles de dibujo y pintura que tratan de introducir en los niños la toma de conciencia acerca de los problemas ambientales más críticos.
- **Administración y cuidado de áreas naturales protegidas.** Este es el tipo de servicio que caracterizó a las OPSFL ambientalistas durante las tres décadas previas a la década de 1990, razón por la cual cumplieron un papel pionero frente al desinterés y la incompetencia del Estado en acciones básicas de protección de áreas naturales. Las primeras organizaciones ecologistas en nuestro país, surgidas a principios de la década de 1960, tenían una orientación conservacionista, tam-

12. Glave Testino, Manuel, *La investigación del medio ambiente en el Perú*, Lima: Consorcio de Investigación Económica, 1995, pp. 33-35.

bién llamada “parquista”. Este movimiento fue impulsado por personas que fueron los artífices de la creación de los primeros parques nacionales y que generaron los primeros cimientos para la construcción de una conciencia pública respecto a la necesidad de proteger la diversidad de especies de flora y fauna.¹³

Los problemas que ocupan a estas organizaciones conservacionistas giran en torno del mantenimiento de la diversidad biológica; la conservación, manejo y defensa de las áreas naturales protegidas; la lucha contra el tráfico ilegal de flora y fauna; la creación de conciencia y cultura de conservación; así como la investigación científica básica y aplicada. No obstante, la orientación de estas organizaciones estuvo centrada generalmente en la conservación de especies, y dejó de lado tanto la capacidad de desarrollo de las comunidades locales como la participación en el cuidado y manejo de la diversidad biológica.¹⁴ Cabe indicar, sin embargo, que esta situación se ha transformado durante la última década, y el resultado ha sido que estas organizaciones han incorporado en sus líneas de trabajo la búsqueda de alternativas sostenibles de desarrollo.

Algunas ONG que desempeñan su labor en el tema de la conservación y la protección de áreas naturales protegidas y otras que se centran en el desarrollo sostenible, han encontrado una veta financiera en la realización de estudios de impacto ambiental (EIA) exigidos por la ley que busca controlar las consecuencias de la operación de las empresas privadas —nacionales y extranjeras— en nuestro territorio. La realización de EIA es una de las pocas estrategias de captación de recursos autogenerados por estas instituciones, puesto que el grueso de su financiamiento proviene de fuentes internacionales. Se trata de un tipo de servicio que las ONG han incorporado en sus líneas de trabajo en forma reciente, hace no más de cuatro años, tanto de manera institucional (la organización misma se presenta a concurso) como a través de profesionales particulares ligados a las mismas.

La ventaja competitiva de las OPSFL en la provisión de este tipo de servicios —los EIA— respecto a las empresas privadas o consultoras que también los brindan, se basa en la acumulación de experiencia conseguida a través de años de trabajo en el tema ambiental y, sobre todo, en la incorporación en sus filas de cuadros técnicos y profesiona-

13. *Ibíd.*, p. 33.

14. *Ibíd.*, p. 35.

les más capacitados y con mayores conocimientos especializados que las organizaciones del sector empresarial privado aún no han desarrollado.

Teniendo en cuenta las características de los servicios que brindan las OPSFL ambientalistas, la conformación de su cartera de clientes muestra una considerable diversidad. Así, para el caso del asesoramiento en el manejo de recursos y desarrollo sostenible, los principales beneficiarios son las familias de agricultores y campesinos que conforman los sectores más necesitados del interior del país, ubicados principalmente en toda la zona andina. Por otro lado, en lo que se refiere a la educación ambiental, los clientes de las OPSFL van a conformar una extensa y variada lista: agricultores, campesinos, nativos amazónicos, funcionarios del Estado, miembros de ONG, docentes, empleados, profesionales independientes, escolares, universitarios, etc. Finalmente, las actividades referentes a la protección y la conservación de la diversidad biológica benefician de manera global a la sociedad peruana, y puede considerarse como un servicio que se brinda al sector gubernamental.

(ii) Innovación

Se puede considerar que las OPSFL ambientalistas cumplen y han cumplido una función innovadora como parte de su propio desarrollo. En efecto, estas organizaciones fueron las primeras, antes que el propio Estado, en introducir desde principios de la década de 1960 la preocupación por la conservación de recursos naturales y protección del ambiente, mientras que la inclusión de estos temas en la agenda de los problemas de desarrollo nacional se remite a comienzos de la década de 1990, y solo en los últimos años se ha convertido en uno de los temas prioritarios.¹⁵

En relación a innovaciones específicas, las OPSFL de medio ambiente, sobre todo aquellas que concentran su campo de acción en el desarrollo rural sostenible, han experimentado extensamente en el campo de la agroecología, la implementación de viveros, los programas de mejoramiento de riego y semillas, las granjas de cuyes, entre otras actividades que consolidan un manejo adecuado de los recursos naturales del medio donde se desenvuelven agricultores y campesinos. Según nuestros entrevistados, la naturaleza abierta y participativa de estas organizaciones ha permitido valorar el conocimien-

15. *Ibid.*, p. 25.

to de las tecnologías agrícolas tradicionales en el ámbito andino, buscando con los propios agricultores la innovación de ese mismo conocimiento, renovándolo y mejorándolo, aun cuando no siempre haya implicado un impacto importante en la economía nacional.

Otra línea importante de innovación se presenta en la agroforestería y la conservación de suelos, actividades realizadas en diálogo con los propios campesinos. Dejando de lado las antiguas estrategias de conservación de suelo basadas en la reconstrucción de andenes prehispánicos, actualmente las ONG que orientan su trabajo en esta línea reconocen que la mejor manera de reconstruir el sistema de agua y suelos es mediante el sembrado de árboles principalmente de origen nativo, cuyas raíces en zonas de inclinación o declive evita el deslizamiento de tierras productivas. Un caso que puede considerarse representativo es el de la ONG Cedep-Ayllu —que realiza sus actividades en comunidades campesinas de la provincia de Pisac (Cusco)—, que incluso ha trabajado con especies nativas en terrazas de formación lenta, zanjas de infiltración, así como la protección de obras de infraestructura productiva y social: reservorios de agua de consumo humano, de riego, canales, escuelas, carreteras, etc.¹⁶

Estas prácticas, sin embargo, no aseguran un buen resultado sin un compromiso constante de las propias poblaciones beneficiarias: “la reforestación se realizó con la participación activa de las propias comunidades campesinas, las que en algunos casos se comprometieron a no pastar sus animales por la zona del proyecto durante dos años”.¹⁷ La relación estratégica entre las ONG y los pobladores es clave también para que las innovaciones, una vez efectuadas, sean aprovechadas y mantenidas por los beneficiarios cuando la organización culmine el proyecto que se encuentra implementando.

Las experiencias del Estado en la incorporación de los conocimientos tradicionales son escasas, además de mantener una actitud autoritaria e impositiva con respecto a sus acciones, sin contrastarlas en el terreno con los agricultores y campesinos. Esta situación recién comienza a transformarse en 1993 con el impulso dado al Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachs) que forma parte del Ministerio de Agricultura. De hecho, el Pronamachs es una de las instituciones del Estado que más ha colaborado con las ONG “desarrollistas” porque

16. Chávez, Jorge, “Viveros y reforestación en comunidades campesinas. Un proceso de innovación tecnológica”, en *Revista Andina*, Año 15, No. 1, Cusco: Centro Bartolomé de las Casas, 1997, p. 78.

(i) muchos de sus funcionarios han trabajado previamente en algunas de ellas y mantienen una relación cercana con su anterior centro de labores; (ii) se reconoce la experiencia y los conocimientos que las OPSFL han desarrollado en este tema a lo largo de los años; y (iii) se entiende que el manejo de cuencas hidrográficas, al involucrar grandes extensiones de territorio, anula la posibilidad de que una institución trabaje independientemente de la labor similar que realizan otras organizaciones. Esto ha conducido a que se lleven a cabo convenios entre el Pronamachs y las ONG, o que se organicen trabajos coordinados entre ellos.

(iii) Promoción de cambios en las políticas

Esta función no se encuentra demasiado extendida entre las OPSFL ambientalistas. En efecto, según nuestros datos (ver columna “Formulación de políticas y legislación ambiental” en el Anexo 1), solo aproximadamente el 5% de ellas lo considera como uno de sus lineamientos básicos. Las OPSFL más importantes y con mayor resonancia en el nivel nacional en este ámbito son la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y Proterra —ambas con sede en Lima—, las que se concentran en la difusión del derecho ambiental, en el diseño y la implementación de políticas ambientales y en la defensa de los intereses públicos en aspectos relativos a esta materia. Ellas difieren básicamente en su orientación. La primera centra sus actividades en un trabajo de *lobby* en el nivel de organismos del gobierno, mientras que la segunda tiene un contacto constante y fluido con poblaciones y comunidades que ven amenazados sus derechos ambientales.

Según los especialistas consultados, las ONG dedicadas al tema de la defensa y promoción de cambios en las políticas se han ganado una buena reputación, tanto por la calidad de sus profesionales (muchos de ellos abogados) como por su constante intervención en los debates y las actividades relacionadas con el campo ambiental. Esta buena reputación se manifiesta, por ejemplo, a través de la significativa influencia que la SPDA ha demostrado tener con algunos gremios empresariales, como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y la Sociedad Nacional de Industrias (SNI); o del profesionalismo demostrado por Proterra en la presentación de la acción de amparo al Tribunal de Garantías Constitucionales en 1991 contra Ferroatocaciones San Ramón S.A., que permitió establecer jurisprudencia sobre la protección y defensa de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como parte del deber de toda persona natural y jurídica. Igualmente, Proterra ha publicado importantes libros relacionados

con temas de legislación ambiental, así como un directorio ambiental en el que se recogía, para 1993, las características de las OPSFL que invierten sus esfuerzos en este campo.¹⁸

A pesar del reducido número de ONG involucradas directamente en el tema de la defensa y promoción de cambios en las políticas, las OPSFL ambientalistas en general tuvieron una intervención muy importante en el que ha sido, sin duda, el cambio más significativo en la política del sector en los últimos años: la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en 1990. Este instrumento legal permitió hacer explícitos los lineamientos de política nacional sobre problemática ambiental, una ausencia de largos años en materia legislativa. Asimismo, el Código permitió establecer no solo las medidas específicas para la protección y conservación del ambiente y los recursos naturales, aspectos ya contemplados en la Constitución de 1979 (y luego refrendados en la de 1993), sino que además incorporó criterios elementales para una política ambiental moderna y acorde con las pautas internacionales vigentes.

De esta manera, el Estado se comprometió a trabajar en la prevención de problemas ambientales, en la elaboración de incentivos tributarios para inversiones relativas a cuestiones ambientales y, sobre todo, en el establecimiento de obligaciones y responsabilidades de las empresas privadas respecto al ambiente.¹⁹ Para el diseño y la elaboración del Código, los representantes del Poder Legislativo solicitaron la participación y la colaboración de los especialistas de algunas de las ONG más involucradas en el tema (la SPDA fue una de ellas), por lo que el producto final fue resultado de un inusual proceso de cooperación entre el sector estatal y el sector sin fines de lucro.

Para comprender lo novedoso de la situación, hay que indicar que, tal como señalan los distintos entrevistados, la relación entre las OPSFL ambientalistas y el Estado ha variado según las características del gobierno de turno. Si bien durante la década de 1980 las OPSFL siguieron siendo las únicas organizaciones dedicadas al tema ambiental, el marco de la relación entre el sector sin fines de lucro y el sector estatal comienza a modificarse con el gobierno de Alberto Fujimori. Durante la década de 1990, en efecto, el Estado convocó con cierta continuidad a las ONG más representativas en el

17. *Ibíd.*, p. 89.

18. Proterra, *Directorio ambiental peruano*, Lima: Proterra, 1993.

19. Como consecuencia del Código, la estabilidad jurídica de los contratos está sujeta al cumplimiento de normas ambientales. El incumplimiento de estas normas es una de las causales que pueden resolver un contrato.

campo del medio ambiente para el diseño y la implementación de algunas de las políticas ambientales más importantes.

La misma disponibilidad para el entendimiento entre el sector estatal y el tercer sector ha sido mostrada por las autoridades gubernamentales en el caso del Consejo Nacional del Ambiente (Conam). Este organismo, ya previsto en el Código, fue creado en 1994 como una dependencia del Poder Ejecutivo —se encuentra bajo la responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros— con el fin de establecer las conexiones intersectoriales necesarias para la puesta en práctica de una política ambiental consistente e integral. De esta manera, para que sus acciones y programas cumplieran con las políticas establecidas, la misión del Conam fue definida como la coordinación y dirección de la política nacional ambiental, concertando tanto con los diferentes sectores y organismos del gobierno central como con los gobiernos regionales y locales.²⁰

Según nuestros entrevistados, el Conam es actualmente el eslabón que existe entre las OPSFL ambientalistas y el gobierno, el interlocutor constante y frecuente que tienen las ONG para hacer llegar sus propuestas y preocupaciones. De la misma forma, este organismo del Estado hace participar de manera permanente a las OPSFL en las diversas comisiones nacionales que alimentan de insumos teóricos y empíricos a las posiciones técnicas oficiales en los convenios internacionales en los que está inscrito nuestro país —Diversidad Biológica, Cambio Climático, Lucha contra la Desertificación, entre otras. Esto demuestra que, desde 1994, las ONG ambientalistas han sido más activas en la interacción con el Estado en lo que se refiere a la asesoría en la formulación de la política nacional ambiental, algo casi inexistente antes de dicha fecha y difícil de encontrar en otras áreas de actividad del tercer sector.

A pesar de la situación descrita, la relación entre las OPSFL ambientalistas y el Estado dista mucho de ser la ideal. Existe, entre nuestros entrevistados, el consenso de que la preocupación de las autoridades gubernamentales por el tema ambiental es más de forma que de fondo. Es decir, que su comportamiento obedece no tanto a una postura consciente y auténtica de preocupación ambiental, sino a la presión internacional de la cooperación técnica y de organismos financieros —como el BID, el Banco Mundial, o incluso la ONU— que exigen de los Estados la protección permanente del ambiente y la participación en esta tarea de la sociedad civil organizada.

20. Andaluz, Carlos y Walter Valdez, *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (actualizado, concordado y sumillado)*. Lima: Proterra, 1995, p. 107.

De esta manera, el gobierno cumple con los requisitos normativos internacionales —creación de Consejos y Comisiones Nacionales— pero privilegia la política de inversión privada por encima de criterios de protección, conservación de recursos y sostenibilidad del desarrollo.

Por ejemplo, numerosos artículos del Código referidos a la protección del medio ambiente, a las áreas naturales protegidas, o a los recursos energéticos, fueron posteriormente derogados, sustituidos o modificados por Decretos Legislativos que tenían como objetivo la promoción y protección de la inversión privada —Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, Normas sobre la Inversión Privada en el Sector Hidrocarburos, entre otras—. Incluso los entrevistados más críticos consideran que, dentro de la política de atracción de inversiones extranjeras, la protección por el ambiente es considerada por el gobierno peruano como un sobrecosto que podría alejar a los posibles capitales foráneos. Esto ha derivado en la paradójica situación según la cual son las empresas extranjeras las que se preocupan en mayor medida que el gobierno peruano de las consecuencias ambientales de su operación, puesto que ellas reciben presiones de sus propios gobiernos y sociedades de origen.

Luego de lo expuesto en relación al tema de la defensa y promoción de cambios en las políticas, podemos concluir que en los últimos años la capacidad de interlocución y acercamiento con el gobierno por parte de las OPSFL ambientalistas se ha incrementado, aunque al parecer más como una consecuencia de las tendencias internacionales actuales que como resultado de una actitud consciente de las autoridades nacionales. Sabemos, entonces, que las OPSFL en la actualidad son escuchadas, pero cabe preguntarnos: ¿sus propuestas son recogidas por el sector gubernamental?

Según nuestros entrevistados, este proceso se produce de manera ambigua y poco clara. El Estado recoge las propuestas de las OPSFL ambientalistas a través del Conam, pero luego, al expresar las políticas gubernamentales en normas jurídicas, se incorporan solo algunas propuestas y se dejan de lado otras, momento en el cual ya no hay posibilidad de diálogo. Es decir, las autoridades del Estado se abastecen de los criterios técnicos proporcionados por el tercer sector, pero luego ellos son los que deciden unilateralmente cuáles son las normas por establecer. Procesos de esta índole han ocurrido en los casos de los más importantes recursos naturales: tierras, bosques, aguas, entre otros.

Finalmente, la acción de las OPSFL que se concentran principalmente en el campo de la defensa y promoción de cambios en las políticas orientan

sus actividades hacia la sociedad en general, con un especial énfasis en las poblaciones campesinas y de comunidades nativas, poblaciones que tienen tal vez las menores posibilidades de hacer frente a la defensa de sus derechos ambientales dadas sus condiciones permanentes de pobreza y marginación respecto al resto de la sociedad. Los casos más concretos de defensa de derechos ambientales en los que han intervenido las ONG ambientalistas expresados a través de campañas masivas en el nivel nacional, han sido el de la empresa norteamericana *Texas Crude* en su intento de realizar trabajos de explotación de hidrocarburos en la Reserva Nacional de Pacaya-Samiria (Loreto) en 1992, y el de la construcción y operación de una fábrica de productos alimenticios en 1997 por parte de la empresa Lucchetti Perú S.A., de capitales chilenos, en la zona ecológica de los Pantanos de Villa en Lima. En el primero de estos casos, las ONG fueron las primeras instituciones de la sociedad civil en oponerse al proyecto de la *Texas Crude*, puesto que ellas conocían de antemano el valor natural del área y tenían conciencia clara de los riesgos para esta zona protegida. Estas organizaciones se pusieron inmediatamente a revisar las evidencias previamente trabajadas sobre la diversidad biológica de la zona y la fragilidad del ecosistema, se nutrieron de información de experiencias negativas en otros países, y se informaron a profundidad de las prohibiciones legales que existían en el Perú para que se llevaran a cabo actividades petroleras de estas características. Así, apoyados por la Red Ambiental Peruana (RAP), en ese entonces una agrupación de ONG ambientalistas bastante consistente y fuerte, se realizó una campaña en medios masivos de comunicación que hizo dudar a la *Texas Crude* de continuar con el proyecto. Sin embargo, al llegar a su límite la presión interna, las ONG ambientalistas tuvieron que recurrir a sus pares internacionales, para que la presión también se hiciera sentir desde el país de origen de la empresa. Recién entonces la empresa desistió de su intento.

En el segundo caso, el de la empresa Lucchetti y los Pantanos de Villa, de naturaleza compleja, la acción de las OPSFL ambientalistas ha sido de menor intensidad. Los protagonistas de este hecho que se inicia en 1997 son, por un lado, la empresa Lucchetti Perú S.A. que decidió instalar una fábrica de productos alimenticios dentro de la zona reservada ecológica de los Pantanos de Villa, y la Municipalidad de Lima metropolitana, que se opuso a ello debido a las irregularidades surgidas en el proceso y el reconocimiento de la intangibilidad del área ecológica.²¹ El intento de resolver este problema

21. Para mayor información sobre el caso pueden revisarse las declaraciones de Arnold Millet, asesor de Asuntos Ambientales de la Municipalidad de Lima metropolitana, publica-

llevó a la Municipalidad de Lima a presentar una acción judicial que resultó sorprendentemente favorable a Lucchetti S.A., y actualmente la fábrica se encuentra operando normalmente luego de que la Municipalidad de Chorrillos aprobara la licencia de funcionamiento.²² La labor de las ONG ambientalistas, en este caso, se concentró en acciones de defensa y concientización ambiental a través de los medios masivos de comunicación, pero no existió organización alguna que asumiera el caso como una tarea particular. Cabe destacar, sin embargo, que numerosos representantes de organizaciones ambientalistas realizaron una serie de marchas frente a la fábrica Lucchetti con el fin de expresar su protesta; asimismo, a principios de 1998, se creó la Coordinadora para la Defensa de los Pantanos de Villa, organización no gubernamental que promovió un boicot masivo a la compra y consumo de los productos Lucchetti en abril del mismo año, y que hasta el propio Alcalde de Lima apoyaría. Para esta actividad se movilizó a cerca de 500 personas en supermercados y centros comerciales de diez distritos limeños destinadas a aconsejar a los consumidores evitar la compra de productos de dicha empresa.²³

(iv) Expresión y formación de líderes

En la medida que las OPSFL ambientalistas son casi en su totalidad ONG comparten con ellas una característica: no cuentan con miembros inscritos y la cantidad de voluntarios permanentes que convocan es muy pequeña. Asimismo, las ONG suelen concebir a los actores sociales como subordinados a la priorización de espacios de intervención y temas de su propia agenda. En este sentido, estas organizaciones se convierten en actores con vida propia y con intereses y estrategias en muchos casos diferenciadas de los

das en el diario *El Comercio* del 25 de setiembre de 1997; el artículo “Resolución de INRENA contempla este aspecto”, publicado en *El Comercio* del 8 de julio de 1998; o el artículo “¿Por qué Sedapal autorizó extraer agua?”, publicado en *El Comercio* del 12 de agosto de 1998.

22. Posteriormente, se dieron a conocer algunos vídeos en los que los propietarios chilenos de la empresa negociaban con el asesor presidencial Vladimiro Montesinos el dictamen de fallos judiciales que favorecían a sus intereses. En relación a este caso, ver, por ejemplo, el artículo “Dueño de Luchetti se pone a derecho”, publicado en *El Comercio* del 15 de junio de 2002; o, “Ernesto Blume afirma que Luchetti engañó a todos los peruanos”, publicado en *El Comercio* del 17 de junio de 2002.

23. Ver artículo “Ecologistas anuncian boicot a productos Lucchetti”, publicado en *El Comercio* del 18 de abril de 1998.

individuos con quienes se interrelacionan, quienes en vez de tener posiciones de vanguardia y dirección de los procesos sociales se transforman en “beneficiarios, clientes, y en el mejor de los casos, aliados” de la labor de las ONG.²⁴

Esta brecha entre las ONG y los grupos sociales con los que se relacionan tiene una dimensión más profunda en el campo que estamos examinando. En efecto, desde que se fundan las primeras ONG ambientalistas a fines de la década de 1970, su principal estrategia de acción fue “conservacionista”, es decir, la preocupación dominante giraba alrededor del mantenimiento de la diversidad de especies de flora y fauna. Esto derivó en una concentración de labores en la creación y administración de parques y reservas nacionales con el apoyo de las más importantes organizaciones internacionales de medio ambiente: *The Nature Conservancy* (TCN), *World Wildlife Fund* (WWF) y *Conservation International* (CI). Esta perspectiva de trabajo tiene su origen en el hecho de que el concepto de área protegida en nuestro país gira en torno de los recursos naturales, cuando en muchas partes del mundo este término no solo incluye el patrimonio natural sino el cultural y, en algunos casos, también el histórico y el arqueológico.

La consecuencia de este enfoque fue que “los debates más importantes siempre se relacionaron con alguna especie y no con las capacidades de las comunidades locales de reproducirse y, al mismo tiempo, ser ellas quienes conserven las especies.”²⁵ Las OPSFL ambientalistas conservacionistas establecen entonces una histórica relación de distancia con las poblaciones humanas, un conservacionismo sin preocupación social, según nuestros entrevistados, donde se entendía que las respuestas a la problemática ambiental podían ser encontradas por el lado científico o por el legal, sin tomar en cuenta a las poblaciones —campesinas o nativas— de los lugares que pretendían proteger. Según nuestros informantes más críticos, a la población se le consideraba un obstáculo para sus actividades. Los indígenas, por tanto, tomaron a estas organizaciones como enemigas, y términos como “conservación” o “medio ambiente” fueron asumidos por ellos como parte del lenguaje de los “enemigos”.

Un caso de este tipo es el de Pronaturaleza —antes Fondo para la Conservación de la Naturaleza (FPCN)—, una de las más importantes OPSFL

24. Ballón, Eduardo, y Carlos Monge, “Las ONGs y los sectores populares: ‘Nos habíamos querido tanto’”, en Valderrama León, Mariano (ed.), *Cambios en las organizaciones de promoción del desarrollo peruanas*, Lima: CEPES / ALOP, 1998, p. 81.

25. Glave Testino, Manuel, *op. cit.*, p. 35.

ambientalistas que ha tenido conflictos con los pueblos amazónicos casi desde el inicio de su trabajo. Esta organización asumió la administración del parque nacional de Machala, que cuenta con una reserva comunal²⁶ para el grupo étnico Amuesha alrededor del mismo. Cuando los profesionales de Pronaturaleza asumieron sus funciones excluyeron a los indígenas amuesha; se les negó la posibilidad de ejercer el cargo de guardaparques; y se evitó asimismo la reunión con las comunidades para incorporar a los nativos en las actividades que realizaban en la zona reservada.

Al percibir esta actitud contrapuesta a sus intereses, los nativos de las diferentes regiones amazónicas se reunieron desde principios de la década de 1980 en organizaciones “macro” o federaciones; la más importante de ellas es la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), constituida con el fin de coordinar en el nivel nacional la defensa legal y promoción socioeconómica de los pueblos indígenas amazónicos. Los objetivos de este tipo de organizaciones son de carácter integral, ya que además de incorporar las áreas de ecología e ingeniería agrícola y pecuaria, también incluyen líneas de trabajo en salud, educación y economía.

Durante la década de 1980, el Aidesepe tiene éxito con las agencias extranjeras, con lo cual se incrementa considerablemente su financiamiento y, por ende, se fortalece la propia organización. El enfrentamiento con las ONG ambientalistas y las de desarrollo en general devino en inevitable, pues los indígenas radicalizaron su posición autónoma y exclusivista, y rechazaron el trabajo con intermediarios –ONG–, los que ahora ven seriamente limitada la posibilidad de realizar sus actividades con las poblaciones nativas amazónicas.

Esta situación se mantuvo hasta los primeros años de la década de 1990, cuando el discurso sobre el desarrollo sostenible comienza a extenderse entre las OPSFL ambientalistas, como parte de la tendencia internacional de privilegiar el manejo racional de los recursos naturales en beneficio del desarrollo de los países más necesitados, sobre las acciones únicamente concentradas en la conservación de la diversidad biológica al margen de los intereses de las poblaciones.

Asimismo, las más importantes financieras internacionales en el campo —TNC, CI y WWF— elaboran un nuevo discurso con componentes más

26. Las reservas comunales son un territorio administrado por las propias comunidades. Allí los nativos realizan sus actividades cotidianas de caza, pesca, recolección, aunque ello no signifique que tienen la propiedad de las mismas. Es una forma como el Estado reconoce la institución del territorio indígena (Rojas M., Carlos, “Alto Cenepa. Repoblamiento y autodesarrollo indígena, en vez de colonización y saqueo” [entrevista], en *Medio Ambiente*, Año XI, No. 69, Lima: Consorcio Revista Medio Ambiente, 1996, p. 47).

humanos en el tema de la conservación, en el cual la participación social de los beneficiarios se convierte en una exigencia fundamental de los proyectos por financiar. Esta nueva orientación internacional repercute entre las más importantes ONG conservacionistas peruanas (Pronaturaleza, Apeco, Sociedad Pachamama, entre otras), las que a partir de mediados de 1993 y 1994 intentan cerrar la brecha entre la definición de sus actividades y los intereses de las poblaciones con las que tienen contacto, incorporando en su propia visión una perspectiva más sociológica y humana, con el discurso de desarrollo sostenible de por medio. Esto ha transformado su enfoque y la manera de abordar los problemas de conservación.

A diferencia de la tendencia general de las ONG conservacionistas, las “desarrollistas” suelen considerar a la población local no como un obstáculo, sino como un elemento fundamental para la consecución de los objetivos de los proyectos que ejecutan. La población organizada, entonces, se convierte en uno de los pilares del éxito de los programas. Por ello, ya desde la década de 1980, estas organizaciones incorporan dentro de su política de intervención la formación de líderes comunales, a los cuales, en algunos casos, les proporcionan formación y capacitación en temas de manejo y conservación de recursos.

El aspecto de desarrollo de liderazgo es también una tarea permanente de la gran cantidad de OPSFL que tienen como una de sus líneas de trabajo la educación ambiental. Es el caso, por ejemplo, de Proterra, organización que conduce un programa llamado “Líderes locales y medio ambiente”, en el cual, de manera conjunta con ONG locales, se capacita a los pobladores de la zona en el manejo de los problemas ambientales que los afectan, lo que les permite identificar claramente los problemas, verificar si existe una respuesta legal a dichos problemas, determinar el procedimiento por seguir y a las autoridades responsables, de manera que sean las mismas poblaciones locales las que asuman la defensa de sus derechos ambientales. Es pertinente mencionar, sin embargo, que nuestros entrevistados manifestaron que el aspecto de la formación de líderes se vio debilitado en las zonas de emergencia o violencia subversiva, donde el temor a asumir un cargo público limitó la participación e involucramiento de los pobladores locales.

(v) Construcción de comunidad y democratización

A partir de la información recogida de nuestros entrevistados, difícilmente puede considerarse a las OPFSL ambientalistas como “escuelas de democracia”, ya que estas organizaciones, al igual que la mayoría de OPSFL

nacionales, suelen ser instituciones fuertemente controladas por un director-fundador o por los miembros fundadores de la misma. Hay una suerte de “patrimonialismo” de las instituciones por parte de los directores, quienes dejan de lado no solo la participación de los integrantes de los equipos de trabajo, sino también la de los beneficiarios de los proyectos implementados por las mismas. Esto convierte a estas organizaciones en un espacio altamente jerarquizado, muchas veces vertical y autoritario, donde el pequeño grupo de jefes y la gran masa de técnicos establecen una relación de dependencia.

Con no poca frecuencia los directores se aferran a su cargo, permanecen durante años al frente de estas organizaciones, y se mantiene la línea de trabajo determinada por ellos. Un caso que llama la atención por lo novedoso —lo que no deja de ser irónico dado que se podría esperar que las OPSFL estimulen la participación civil y comunitaria— es el de la Asociación para la Defensa de los Derechos Naturales (ADN), ya que rompe con esta forma tradicional de manejo institucional, donde la rotación de cargos es obligatoria y cuyo director es elegido democráticamente entre los asociados.

Pero el tema de la verticalidad se presenta no solo en las relaciones al interior de las organizaciones, sino también en la relación con los beneficiarios y los pobladores locales —ONG-población—, ya que los mismos técnicos de las ONG reproducen el patrón vertical, y no tienen la iniciativa de establecer relaciones horizontales con los beneficiarios. Claro que es necesario tener en cuenta que este elemento en realidad es consecuencia de una suerte de idiosincrasia cultural que en la práctica se extiende a la mayoría de organizaciones o instituciones que integran la sociedad peruana. Sin embargo, es necesario indicar que las OPSFL en general cuentan con comportamientos más democráticos, pues tienen asambleas de asociados, mecanismos de crítica al funcionamiento de la dirección de la organización y una mayor intervención en las decisiones de los directivos.

En el campo ambiental el tema de la participación social es fundamental, ya que normalmente hay conflictos que surgen entre las empresas y las poblaciones locales. Cuando no existen mecanismos de participación y de diálogo, el conflicto se vuelve inmanejable, y la facción más poderosa termina ganando. Por eso, entre las OPSFL ambientalistas, se han realizado esfuerzos importantes de talleres participativos y foros regionales para cuestionar normas legislativas contrarias a los intereses de las poblaciones locales. En el caso de Tambopata-Candamo (Madre de Dios), se llevó a cabo en 1995 un proceso de participación ciudadana, donde las empresas, las fuentes de cooperación, los pobladores indígenas y los colonos en un proceso de

largo plazo arribaron a conclusiones para influenciar en la política del gobierno. Esto fue posible porque dos ONG —CEI-PERU y el Centro Eori— brindaron los recursos financieros, técnicos y humanos que facilitaron el proceso.

Las relaciones entre las ONG y el sector gubernamental, por un lado, y las de las ONG y la empresa privada, por el otro, se han modificado significativamente; por ello se han creado nuevos lazos de conexión y la posibilidad de implementar trabajos conjuntos. Esto no sucedía antes de la década de 1990, dada la influencia de los motivos político-ideológicos de las organizaciones, y la actitud de aquellos que estaban al frente del gobierno que veían a las ONG como cuestionadoras de su labor, lo que se repetía en el caso del sector privado. El acercamiento con el sector empresarial, sin embargo, aún no permite definir los frutos de este proceso, pues en algunos casos las ONG, debido a razones de supervivencia financiera, han tendido a reducir sus demandas respecto a los problemas ambientales causados.

2.1.2 Las OPSFL ambientalistas: limitaciones

(i) Particularismo

No ha sido posible encontrar casos significativos de discriminación de grupos sociales, étnicos ni religiosos por parte de las OPSFL que trabajan en el tema del ambiente. Un aspecto que sí es imprescindible mencionar es el *centralismo*, esto es, la excesiva concentración de este tipo de organizaciones en la capital del Perú. Según nuestro directorio, el 50% de ellas indica como su sede al departamento de Lima, mientras que el resto se divide entre otros 21 departamentos. Asimismo, las ONG más importantes del país tienen su sede en la ciudad de Lima, en muchos casos sin presencia en el interior y, sin embargo, concentran importantes recursos de organismos internacionales. Por otro lado, existen diversas ONG de tamaño menor en el interior del país cuyas acciones, si bien se limitan a un ámbito local (por ejemplo, Iquitos, Puerto Maldonado, etc.) y no cuentan con mayores recursos, están relacionadas directa y constantemente con los beneficiarios que forman parte de su mismo entorno social y cultural.

Este desequilibrio entre el número de OPSFL que operan desde la capital del Perú y aquellas que tienen su centro de operaciones en otros departamentos, merma su capacidad para plantear y resolver problemas ambientales que sean identificados como tales por parte de la propia población a la que se busca beneficiar. Asimismo, la conciencia pública y ciudadana respecto a la conservación de los recursos naturales y el ambiente tiene que

estar estrechamente vinculada con el entorno inmediato de los actores sociales, para de esta manera ser capaz de asumir compromisos que permitan elaborar estrategias de solución que incorporen la propia participación de los ciudadanos.

Este problema, según las entrevistas realizadas, se agudiza con la preferencia mostrada por los organismos de cooperación internacional hacia las ONG que operan desde Lima, lo que ha reforzado el patrón centralista. Los donantes prefieren concentrarse en las ONG más grandes e importantes pues ofrecen una mejor administración financiera y contable, así como también un mejor reporte del uso y destino de la ayuda monetaria recibida. Algunas de las ONG de provincias presentan serias limitaciones en el manejo de los fondos, puesto que muchas veces su gestión administrativa está lejos de reunir los estándares profesionales necesarios para un desempeño eficiente y eficaz.

(ii) Paternalismo

Según nuestros entrevistados, esta característica se encuentra fuertemente asociada al trabajo de las ONG ambientalistas. Es posible identificar, en efecto, una suerte de dependencia por parte de las comunidades o poblaciones beneficiarias respecto a las organizaciones que les brindan servicios, especialmente con aquellas que estamos denominando “desarrollistas”. Una debilidad de estas organizaciones es que con frecuencia no toman en cuenta la sostenibilidad del proyecto implementado una vez que la institución ha culminado sus labores y abandona la localidad. Cabe anotar, sin embargo, que estas organizaciones son conscientes de la existencia de este problema y se han abocado a tratar de reducirlo. De esta forma, uno de los inconvenientes frecuentes surge con la llamada “transferencia del proyecto”, es decir, la incorporación de las actividades o programas propiciados por las ONG (por ejemplo, viveros comunales, granjas de animales de corral, prácticas de conservación de suelos, etc.) como un comportamiento habitual de los miembros de la población beneficiaria. Esta “apropiación del proyecto” pocas veces se produce con éxito, y se generan pérdidas en la inversión de dinero, tiempo y esfuerzo realizada por las OPSFL. Las razones que los propios integrantes de las organizaciones ambientalistas encuentran para explicar esta dificultad es la falta de educación de los beneficiarios, lo que no permite confiar en que sean capaces de manejar adecuadamente las actividades que se encuentran en desarrollo.

(iii) Eficiencia

Podemos afirmar que existe “amateurismo” entre las OPSFL ambientalistas en el sentido de que sus cuadros profesionales muestran carencias en sus conocimientos y capacidades técnicas que atentan contra el mantenimiento de los niveles de calidad de la ayuda que brindan a sus beneficiarios. Según la información recogida, esto se debe principalmente a dos motivos:

- La falta de centros especializados de formación ambiental, esto es, universidades e institutos de educación superior que formen profesionales adecuados a las necesidades de nuestro país. Aunque esta situación se viene revirtiendo lentamente, un profesional que pretenda especializarse en el campo del ambiente solo encuentra cursos desligados unos de otros en distintas universidades. La excepción a esta regla es la formación que brinda la Universidad Agraria de La Molina, cuya Facultad de Ciencias Forestales ha formado durante más de tres décadas profesionales especializados en el uso y manejo de los recursos forestales. La consecuencia de esta situación es la búsqueda de una especialización profesional en universidades extranjeras, lo que tiene la desventaja de fomentar una suerte de “elitismo profesional” —no todos tienen las capacidades financieras ni académicas para estudiar en el exterior— o también la fuga de “recursos intelectuales”.
- La incapacidad de brindar remuneraciones adecuadas al nivel de calificación de sus profesionales genera una alta rotación de los equipos que forman parte de las OPSFL ambientalistas. Esto tiene como consecuencia una merma en la experiencia acumulada por las organizaciones a través de sus años de operación, ya que los profesionales más antiguos y de mayores conocimientos muchas veces se ven obligados a abandonar sus puestos en busca de una mejoría económica en organizaciones internacionales, o para dedicarse a otras actividades más lucrativas. Los cuadros profesionales que abandonan la organización son reemplazados por otros de mayor juventud y menor experiencia, que deben ser entrenados progresivamente hasta alcanzar el nivel de desempeño deseado. Esta situación afecta la continuidad de las operaciones de las OPSFL ambientalistas.

(iv) Insuficiencia de recursos

Sin duda, esta es la limitación más importante de las OPSFL ambientalistas. Entre nuestros entrevistados hemos recogido versiones contradictorias respecto a la insuficiencia de recursos. Si bien, por un lado, se reconoce que las organizaciones relacionadas con el campo ambiental han sido las menos afectadas por el recorte de fondos de la ayuda internacional,²⁷ por otro lado, se afirma que el incremento en el número de organizaciones en este campo ha provocado un aumento en la demanda de los fondos disponibles, lo cual ha dejado a algunas OPSFL con financiamientos exigüos o menores respecto a años anteriores. Este hecho ha generado tres consecuencias que afectan el desenvolvimiento normal de las organizaciones:

- La tendencia a que las prioridades económicas y financieras prevalezcan sobre las prioridades ambientales. Esto se produce por la mencionada competencia en el acceso a los fondos de la cooperación internacional. Nuestros entrevistados más críticos llegaron a afirmar que muchas de las organizaciones solo se creaban con fines mercantilistas, y que carecían de una verdadera preocupación y conciencia ambiental. Sin embargo, tratando de no llegar a extremos en cuanto a los fines últimos de estas organizaciones, podemos asegurar que la competencia por los fondos internacionales ha llevado al surgimiento y el predominio de celos institucionales que atentan contra la posibilidad de un trabajo conjunto y el intercambio abierto de información sobre las fuentes internacionales que pueden proporcionar ayuda financiera.
- Los recursos para el trabajo de las OPSFL ambientalistas dependen de la capacidad que tienen las organizaciones para demostrar los beneficios que ha producido su actividad institucional. La realización de un trabajo serio y continuo puede verse perjudicada si la organización no es capaz de mostrar resultados óptimos a terceros. Según nuestros entrevistados, hay una carencia general de las ONG ambientalistas sobre todo en las actividades de investigación, sistematización y evaluación de su propio trabajo, puesto que, hasta los primeros años de la década de 1990, las exigencias de los organismos internacionales no hacían hincapié en estos aspectos.

27. Como consecuencia del final de la “guerra fría” y la reorientación de fondos hacia Europa Oriental. El financiamiento de las actividades de las OPFSL ambientalistas proviene casi en su totalidad de la cooperación internacional.

- La insuficiencia de recursos de las OPSFL ambientalistas repercute en la posibilidad de brindar remuneraciones adecuadas a la calificación de sus profesionales. De igual manera, la contratación de consultores especializados se ve limitada por este factor, lo que obliga a los expertos de la institución a realizar tareas para las que no cuentan con la preparación suficiente.

(v) Fiscalización y rendición de cuentas

Entre las OSPFL ambientalistas se puede reconocer la falta de mecanismos de control y supervisión de sus labores, a no ser por las exigencias de cuentas de los organismos extranjeros donantes, o la Sunat, en el medio local. Esta es una de las limitaciones o desventajas más importantes de la mayoría de organizaciones, ya que no existe la costumbre de rendir cuentas a otras instancias que no sean el director o los fundadores de las mismas. Esta situación no es exclusiva a este u otro tipo de organizaciones del tercer sector, sino más bien una característica de la sociedad peruana.

(vi) Otras limitaciones y desventajas

Existen otras limitaciones y desventajas de las OPSFL ambientalistas que han sido reconocidas por los especialistas entrevistados:

- Una cierta falta de cooperación y solidaridad entre estas organizaciones, que revelan la inexistencia de un programa o una agenda ambiental común, a pesar de encontrarse trabajando en el mismo campo. Numerosas experiencias de formación de redes o agrupaciones “sombrija” se han debilitado luego de un período de operación, debido en muchos casos a una incompatibilidad de objetivos y, en algunos casos, al excesivo privilegio de intereses particulares. Casos que pueden ilustrar este aspecto son los de la Red Ambiental Peruana (RAP) y el Foro Ecológico. En el primer caso, la RAP agrupó a las más importantes ONG ambientalistas pero, a pesar de contar con ocho años de existencia, nunca ha conseguido definir claramente sus metas y objetivos. Ya fuera que buscaran consolidarse como un espacio de intercambio de experiencias e información entre las organizaciones o como frente para interactuar con el Estado para influir en las políticas gubernamentales, según nuestros informantes, no han tenido éxito. El segundo caso, el del Foro Ecológico, surgió con la intención de convertirse en una suerte de

“red de redes” de interacción con el Estado y los gobiernos locales para proponer y discutir políticas ambientales. Sin embargo, el Foro tampoco ha conseguido ser lo que se propuso, por la competencia entre organizaciones, celos y percepción de falta de representatividad. El resultado ha sido el rechazo del Foro de parte de las diferentes organizaciones que se involucraron en el mismo.

- La sobredimensión de la parte administrativa de las OPSFL ambientalistas. Algunos de nuestros entrevistados mencionaron que, desde la perspectiva de los donantes, el presupuesto de estas organizaciones destinado a gastos administrativos es alto, lo que influye tanto en la calidad de los servicios ofrecidos como en el costo de los mismos. Las ONG ambientalistas de mayor tamaño destinan aproximadamente el 25% de sus gastos a este rubro, razón por la cual las fuentes de cooperación internacional se muestran cada vez menos dispuestas a cubrir esta parte del presupuesto.

2.1.3 Conclusiones

Las OPSFL ambientalistas peruanas se han concentrado en brindar básicamente tres tipos de servicios: el asesoramiento en el manejo de recursos naturales y desarrollo sostenible a las poblaciones locales; la educación ambiental; y, por último, la gestión y la conservación de áreas naturales protegidas. Esta es una de las más importantes ventajas comparativas respecto del sector público y el privado lucrativo. Las organizaciones ambientalistas prácticamente han sido las únicas desde su origen en hacer frente a la problemática ambiental y promover estrategias de desarrollo sostenible para el país. Aunque cumplen estas labores con mayor o menor intervención de los propios beneficiarios de sus proyectos, las OPSFL ambientalistas han iniciado un proceso de revalorización de la tecnología tradicional en el manejo de los recursos naturales; asimismo han comenzado a otorgar la oportunidad de expresar su voz y sus necesidades a poblaciones habitualmente marginadas de la sociedad nacional.

Sin embargo, a pesar de su valioso papel dentro de la sociedad peruana, una de las principales barreras que han encontrado estas OPSFL para el desarrollo de sus actividades está relacionada con el papel del Estado y su actitud hacia ellas. Si bien en los últimos años la capacidad de interlocución y acercamiento con el gobierno por parte de las OPSFL ambientalistas se ha incrementado, este hecho parece ser consecuencia de las tendencias y presiones internacionales actuales hacia los temas ambientales y del desarrollo

sostenible, más que una actitud consciente de las autoridades nacionales. Este acercamiento no significa necesariamente mayor posibilidad de las OPSFL para influenciar en las políticas gubernamentales; por el contrario, se puede constatar que las autoridades del Estado se abastecen de los criterios técnicos proporcionados por el sector no gubernamental, para luego decidir unilateralmente cuáles son las normas por establecer.

Finalmente, entre las limitaciones más importantes de estas organizaciones, podemos mencionar las siguientes: (i) los problemas de centralismo, ya que la mayoría de ellas tienen sus sedes de operación en Lima, y la lejanía respecto a las zonas geográficas donde se ejecutan los proyectos afectan el buen desenvolvimiento de los mismos; (ii) la insuficiencia de recursos, que obliga a estas instituciones a estar permanentemente en búsqueda de fuentes de financiamiento estables que aseguren su operatividad a mediano y largo plazo; y, (iii) la existencia de un cierto paternalismo y desvalorización de la participación local, especialmente en el caso de las ONG “conservacionistas”, lo cual las ha llevado al surgimiento de conflictos de diversa intensidad con las poblaciones beneficiarias.

2.2 *Los comedores populares y los comités del vaso de leche: el caso de los servicios sociales alimentarios*

Hemos anotado en páginas anteriores la importancia cuantitativa que tienen las organizaciones que brindan servicios alimentarios en nuestro país. No obstante, antes de analizar su impacto, es necesario definir brevemente en qué consisten los comedores populares y los comités del vaso de leche. En principio, los comedores populares, también llamados “comedores comunales” o “comedores autogestionarios”, consisten en la organización de un conjunto de mujeres o madres de familia que cohabitan en un mismo espacio geográfico con la finalidad de preparar, diariamente y de manera colectiva, raciones alimenticias. Estas raciones o menús son vendidos a los pobladores de su propia comunidad o clientes en general, a precios económicos o “populares”, que se encuentran al alcance de las personas de pocos recursos. El abaratamiento de las raciones es el resultado de la donación de una parte de los insumos, la compra de víveres al por mayor y la incorporación del trabajo gratuito de las mujeres al producto final²⁸. Al conformar la organiza-

28. Tovar, Jesús, *Dinámica de las organizaciones sociales*, Lima: Servicios Educativos El Agustino-SEA, 1996, p. 115.

ción, las mujeres asumen la categoría de “socias”, las cuáles oscilan entre 20 y 30 por comedor, y rotan permanentemente en la ejecución de las tareas y actividades necesarias para la marcha adecuada del mismo.

Si bien para el cumplimiento del objetivo central de los comedores populares es necesario concentrar a sus socias integrantes en la preparación de almuerzos, lonches o desayunos para el consumo de las familias de las socias y de cualquiera que solicite estos servicios, ellas tienen también tareas de dos tipos distintos: operativas y organizativas. Entre las tareas de corte operativo se encuentran la realización de las compras diarias de los víveres, la negociación de posibles préstamos o donaciones, el control de las cuentas económicas de la jornada, el mantenimiento y la limpieza del local donde opera el comedor, entre otros. Por otro lado, las tareas organizativas constituyen la base que posibilita el desarrollo de las mujeres y las madres de familia en actividades que exceden los límites de su ámbito doméstico y las ponen en contacto con espacios sociales tradicionalmente vedados para ellas. Entre estas tareas se cuentan la asistencia a asambleas y talleres de capacitación —que suele ser una exigencia de ciertas instituciones para la donación de alimentos—, la atención a diversos agentes externos, así como coordinaciones ocasionales con otras organizaciones del barrio donde operan.²⁹

Los comités del vaso de leche, por otro lado, tuvieron su origen en una iniciativa del municipio limeño a principios de la década de 1980, cuando Alfonso Barrantes Lingán era alcalde de Lima metropolitana. Su planteamiento electoral comprendía el diseño de un Programa de Emergencia Alimentaria basado en dos líneas de intervención: la primera con los comedores populares y la segunda con la implementación de desayunos dirigidos a la población infantil, que comúnmente se conoció como “el vaso de leche”³⁰. En efecto, el Programa del Vaso de Leche se inicia en abril de 1984 y, en pocos meses, se cumple la meta propuesta de proporcionar un millón de vasos de leche en Lima.

Este programa pronto se extendió a lo largo del país, y su implementación fue posible gracias a la creación de los “comités”, esto es, organizaciones de base también integradas por madres de familia de los beneficiarios y que pertenecen a los sectores populares. Estas organizaciones femeninas cumplen la tarea de distribuir diariamente las raciones de leche a la población infantil —por lo general, a los menores de 6 años— y, en algunas ocasiones,

29. *Ibid.*, pp. 118-119.

30. Lora, Carmen, *Creciendo en dignidad: movimiento de comedores autogestionarios*, Lima: Instituto Bartolomé de las Casas - CEP, 1996, p. 134.

30. Ver Cueva, Hanny y Armando Millán, *op. cit.*, p. 6.

a madres gestantes y lactantes de los sectores populares. En este caso, todo el alimento distribuido es donado por organismos internacionales, gubernamentales o particulares. La condición para las mujeres organizadas es entregar la leche a los beneficiarios ya mezclada y diluida en agua, y no en el polvo original, que es como se recibe el producto. Esta condición es la que asegura la continuidad del trabajo colectivo.³¹

Finalmente, existen diferencias significativas en relación a la distribución geográfica de los programas alimentarios ejecutados a través de los comités del vaso de leche en comparación con los ejecutados a través de los comedores populares. En el primer caso, según datos para 1995, la mayoría de beneficiarios se encuentra en la sierra rural (40,7%) mientras que en el segundo se concentran en Lima Metropolitana (46%), como puede observarse en el cuadro 1.

Cuadro 1
Hogares beneficiados según programas alimentarios y área geográfica, 1995
(en porcentajes)

	Hogares beneficiados	Costa urbana	Costa rural	Sierra urbana	Sierra rural	Selva urbana	Selva rural	Lima metropolitana
Vaso de leche	848.946	9,3	6,7	10,4	40,7	3,0	13,6	16,3
Comedor popular	197.374	17,7	8,9	6,3	15,6	4,2	1,2	46,0

Fuente: INEI, *Perú: Acceso a los programas sociales*, Lima: INEI, 1996.

2.2.1 Los comedores populares y los comités del vaso de leche: contribuciones

(i) Provisión de servicios

La provisión de servicios básicos son la razón de ser de este tipo de OPSFL. En su definición misma como “servicios sociales alimentarios”, los comedores y los comités dejan entrever la importancia de esta contribución

31. Algo similar sucede en el caso de los comedores populares, ver Sanborn, Cynthia y Hanny Cueva, “El tercer sector en el Perú: dimensiones y potencial social”, en *Apuntes 46*, Lima: CIUP, 2000, pp. 40-41.

para aquellos sectores más golpeados por la permanente crisis económica que afecta a nuestro país. Efectivamente, estas organizaciones se crean durante la década de 1980 —período particularmente difícil para la economía del país— como consecuencia del esfuerzo colectivo de familias de diferentes barrios y distritos populares de Lima para aliviar, en lo posible, sus problemas de subsistencia alimentaria. Dichos problemas y necesidades no eran atendidas por el sector público, dado el contexto de un Estado sobredimensionado, burocrático e incapaz de elaborar estrategias de alivio a la pobreza efectivas y eficientes. Asimismo, el sector privado lucrativo tampoco tenía capacidad ni interés en proveer de servicios básicos a los sectores empobrecidos de la población.

En consecuencia, tanto los comedores como los comités se convierten en las únicas organizaciones dispuestas a brindar servicios alimentarios a muy bajo precio —comedores— o de manera gratuita —comités—. Un comedor se asemeja a la organización de un restaurante popular: el comensal puede hacer uso de instalaciones sencillas como bancas o mesas improvisadas, pero por lo general lleva la comida a su propio domicilio.³² El servicio que brinda un comedor se centra en la preparación y venta de comida, para lo cual se suele anunciar de manera diaria en una pizarra los contenidos del menú. Este menú, usualmente, se compone de un plato principal basado mayormente en arroz y menestras —acompañado por carne en algunas ocasiones— y refresco natural. Los comedores que tienen mayor capacidad económica pueden ofrecer, adicionalmente, una entrada o sopa. La calidad de los menús o raciones, sin embargo, dista de ser la ideal. Las socias de los comedores populares no suelen conocer o tomar en cuenta los contenidos nutricionales de los alimentos que preparan, ya que los alimentos ofrecidos son aquellos que reciben como donación, o los que pueden comprar con el exiguo presupuesto disponible.

Sin embargo, no debe pensarse en estas organizaciones como entidades de amplio radio de acción. Recientes estudios demuestran que la utilización de los comedores por los pobladores de los barrios donde operan ha sido tradicionalmente sobrevalorada.³³ De hecho, su cobertura espacial suele con-

32. En este sentido, el comedor no reemplaza al hogar como espacio de alimentación familiar. Por lo general, es un miembro de la familia el encargado de recoger las raciones que serán consumidas en la casa. Quienes hacen uso de las instalaciones del comedor suelen ser clientes “al paso” o personas que no pertenecen al ámbito barrial del comedor.

33. Beltrán, Arlette; María Elena Planas, Hanny Cueva y Armando Millán, *Estudio sobre el contexto social en donde desarrollan las acciones de apoyo alimentario las organizaciones sociales para la alimentación*, Lima: Promudeh, 2001, p. 154.

centrarse en tres o cuatro cuadras a la redonda, e incluso, dentro de esta área, solo hace uso del comedor un pequeño segmento de la población. Más que organizaciones que atraen masivamente a grandes grupos poblacionales, se trata de entidades que benefician principalmente a sus socias y, de manera secundaria, a la comunidad o las familias del barrio. Así, mientras que para las familias más necesitadas el comedor se convierte en una fuente de ayuda diaria para el sostenimiento familiar, para los consumidores eventuales el comedor representa en la práctica un “seguro ocasional alimentario”. Esto significa que dichos consumidores solo lo utilizan cuando “enfrentan situaciones imprevistas, dificultades económicas desesperadas o desgracias sorpresivas.”³⁴

Es necesario mencionar que las poblaciones beneficiadas por los comedores y los comités no necesariamente son las mismas. En efecto, al analizar las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, es posible identificar que mientras los comedores orientan su atención a las familias en situación de pobreza, los comités tienen una mayoría de población en pobreza extrema.³⁵ Esta diferencia de orientación socioeconómica tiene relación con el hecho de que, aunque el costo del servicio de los comedores es mínimo, es necesario “pagar”, mientras que en el caso de los comités el servicio es gratuito.

Finalmente, la exitosa experiencia de operación de estas organizaciones durante las últimas dos décadas ha llevado a la puesta en práctica de nuevos servicios que ayuden a consolidar su funcionamiento organizacional y a mejorar los niveles de ingresos familiares de las socias. Esta nueva vía consiste en la creación de microempresas de naturaleza sencilla. Experiencias de pequeños negocios como panaderías, talleres de producción de prendas de vestir o artesanías, entre otros, han hecho su aparición en algunos barrios populares o asentamientos humanos de la Gran Lima. Cabe indicar, sin embargo, que estas microempresas conforman entidades formalmente separadas de sus comedores de origen, aunque el conjunto de dirigentas está compuesto por un número reducido de socias pertenecientes a estos últimos.³⁶

34. *Ibid.*, p. 155.

35. Ver Cueva, Hanny y Armando Millán, *op. cit.*, p. 14; y también Tovar, Jesús, *op. cit.*, p. 63.

36. Angulo, Nedda, *Organización social y empresa: experiencias de las Centrales de Comedores Populares de El Agustino y Santa Anita*, Lima: Servicios Educativos El Agustino, 1999.

(ii) Innovación

La innovación es quizá la menos notoria de todas las contribuciones de las OPSFL en servicios sociales alimentarios. Sin duda, el aporte innovador de estas organizaciones ha sido básicamente generar, desde los propios sectores populares y con ayuda de algunas ONG, estrategias novedosas para el combate a la pobreza y a la pobreza extrema. A través de los comedores populares y los comités del vaso de leche se han creado sistemas funcionales de ayuda mutua que, operando autónomamente y mediante mecanismos organizacionales mejorados paulatinamente con los años —incluimos, entre estos, la rotación de funciones entre las socias, la generación de un fondo colectivo diario para el funcionamiento de los comedores, la creación de espacios de representación de las mujeres en sus comunidades de origen—, han conseguido aliviar el presupuesto económico familiar, al cumplir una función que no era asumida por el sector público ni por el sector privado lucrativo.

Cierto es también que, a partir del éxito alcanzado por estas organizaciones autogestionarias, especialmente en el caso de los comedores populares, los gobiernos de turno desde la década de 1980 hacia adelante han generado organizaciones similares en su funcionamiento, aunque muy limitadas en cuanto a su autonomía. Esto sucedió, por ejemplo, con las “Cocinas de Violeta” promovidas por la oficina de Cooperación Popular durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, con la creación del Programa de Apoyo Directo (PAD) que fomentó los “Comedores del Pueblo” en el gobierno de Alan García, o con la permanente presión ejercida sobre el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) durante el gobierno de Alberto Fujimori.³⁷

En palabras simples, puede decirse que el Estado “salió a competir” con las organizaciones autogestionarias, pero como una estrategia de captación política más que de alivio a la pobreza. Estos intentos de formar una clientela política suelen funcionar en un primer momento, pero luego las debilidades intrínsecas a este modelo —basado en la restricción a la autonomía de las organizaciones de base a partir de la entrega de beneficios o dádivas provenientes de las esferas gubernamentales— atentan contra la sostenibilidad de este tipo de organizaciones.³⁸ Las señoras más necesitadas suelen acercarse a las organizaciones fundamentalmente para recibir los ali-

37. *Ibíd.*, pp. 38, 50-55.

38. *Ibíd.*, pp. 37-40.

mentos y beneficiarse de los servicios, pero son muy pocas las que asumen posiciones de liderazgo. Asimismo, a las capacitaciones se asiste porque es una condición para seguir recibiendo ayuda o para no pagar la multa que corresponde en caso de inasistencia.³⁹ Una vez terminado el período del gobierno de turno, las organizaciones alimentarias así creadas suelen desaparecer o dejan de funcionar.

(iii) Promoción de cambios en las políticas

Si bien el surgimiento de estas organizaciones tiene su fundamento en la necesidad de las mujeres de los sectores más empobrecidos de hacer frente ellas mismas a las deficiencias alimentarias de sus familias, ello no quiere decir que en sus dos décadas de existencia se hayan limitado a cumplir un papel puramente operativo y de satisfacción de intereses inmediatos. Por el contrario, las mujeres integrantes de estas organizaciones comenzaron progresivamente a formular propuestas y demandas al Estado para exigir el cumplimiento de su tarea y sus obligaciones en el campo de las políticas sociales.⁴⁰

A diferencia de aquellas interpretaciones según las cuales se considera que los comedores y los comités son organizaciones dominadas por fines prácticos y que no están dispuestas a generar cambio social ni a formular propuestas que demanden transformaciones en las políticas gubernamentales, Carmen Lora ha demostrado el potencial que tienen como movimiento social.⁴¹ Así, la orientación básica de este movimiento estaría dirigida a “construir institucionalidad y una relación consistente con el Estado en orden a generar mecanismos de política alimentaria independientemente del color político de cada gobierno.”⁴²

En efecto, a partir de la década de 1980 se crearon las “centrales de comedores”, un segundo nivel de agregación de mujeres que agrupaba a los comedores de base según sectores, zonas o distritos como Carmen de la Legua, Comas o San Juan de Lurigancho, entre otros. Estas centrales agrupan entre 10 y 30 comedores, y sus funciones no se orientan a brindar servicios alimentarios, sino a generar propuestas colectivas en el campo de la alimentación y la política, lo que significa, en la práctica, estar hablando de

39. Lora, Carmen, *op. cit.*, p. 117.

40. *Ibid.*, p. 50; y Cueva, Hanny y Armando Millán, *op. cit.*, p. 47.

41. Lora, Carmen, *op. cit.*

42. *Ibid.*, p. 71.

organizaciones con finalidades y estructuras organizativas diferentes. Sin embargo, las centrales de comedores no guardan necesariamente vinculaciones cercanas con las organizaciones de base, y la relación se establece principalmente en el nivel de dirigentas. La socia promedio de un comedor de base desconoce, por lo general, la labor y la finalidad de estas organizaciones de segundo nivel, y tampoco percibe su presencia en el desarrollo cotidiano de sus actividades. Son los cuadros dirigenciales los que se encargan de darle vida y sentido a las centrales y federaciones.

No obstante, la constitución de estas organizaciones de segundo nivel significó un paso importante para que la esfera privada del trabajo y los discursos de las mujeres integrantes de estas OPSFL comenzaran a ser reconocidos de manera institucional, y que pudieran también explorar los territorios de la política en general.⁴³ Una de estas organizaciones, la Comisión Nacional Provisional de Comedores (CNC), cumplió un papel fundamental en las protestas realizadas en Lima en setiembre de 1988 contra el ajuste económico llevado a cabo por el gobierno de Alan García —comúnmente conocido como el “paquetazo” — y sus inmensos costos sociales. Las mujeres de los sectores populares organizadas elevaron a las autoridades gubernamentales una propuesta alimentaria seria y consistente, que se trataba básicamente de solicitar el otorgamiento de subsidios estatales a estas organizaciones con el fin de que el Estado asumiera su obligación en la seguridad alimentaria de las poblaciones de menores recursos en el país. Si bien las demandas de las mujeres organizadas no fueron escuchadas por el gobierno de García, las manifestaciones sirvieron para que ellas percibieran las capacidades organizativas que poseían y se dejó sentada la importancia de la agregación de fuerzas con otras organizaciones similares, expresada en el apoyo que obtuvieron de la Coordinadora Metropolitana del Vaso de Leche y de la Federación de Mujeres de Villa El Salvador.⁴⁴

Sin embargo, no desalentadas por el “fracaso” anteriormente expuesto, las mujeres de los comedores insistieron con su propuesta en los inicios del gobierno de Alberto Fujimori en 1990. Poco antes de finalizar el año, el Congreso había aprobado el anteproyecto de ley presentado por estas organizaciones. En enero de 1991, se promulgaba la Ley 25307, que reconocía legalmente la existencia de las “organizaciones sociales de base” y comprometía al Estado a cubrir el 65% de los costos de los menús de los comedores; el 35% restante debía ser cubierto por las propias socias o sus comensales.

43. Cotler, Angelina, *Communal Kitchens in Lima: Limits and Possibilities for Social Change*, Urbana: University of Illinois at Urbana-Champaign (mimeo), 2000, pp. 6-7.

44. Cueva, Hanny y Armando Millán, *op. cit.*, p. 48.

Fortalecidas por esta “victoria” legislativa, las mujeres de los comedores continuaron su ritmo ascendente de crecimiento y lograron alcanzar mayores niveles organizativos. En octubre del mismo año se constituye la Federación de Centrales de Comedores Populares Autogestionarios de Lima y Callao (FECCPALC),⁴⁵ una decisión adoptada por representantes de más de 2.500 comedores autogestionarios de Lima metropolitana. Se había creado un tercer nivel organizativo, esto es, una muestra palpable de la capacidad de influencia de estas mujeres sobre el proceso político. La Ley 25307, sin duda, ha sido el cambio de política más importante en el que estas organizaciones han tenido un papel central. Lamentablemente, las relaciones entre el gobierno y las organizaciones de segundo y tercer nivel se deterioraron a lo largo de la década de 1990, a partir de la unilateral decisión de los funcionarios gubernamentales de tratar directamente con los comedores de base y desestimar el diálogo con sus respectivas instancias de representación.

Las manifestaciones públicas de las mujeres que integran estas OSPFL no se circunscriben a demandas de naturaleza alimentaria. Numerosas movilizaciones han sido realizadas como protesta contra la violencia política, como ocurrió cuando la CNC y la Coordinadora Metropolitana del Vaso de Leche elaboraron conjuntamente una Plataforma de Pacificación⁴⁶ en setiembre de 1991; o con la ocasión de la Marcha por la Paz en el distrito limeño de Ate-Vitarte en mayo de 1997, evento que convocó a delegaciones de comedores populares y comités del vaso de leche del distrito, así como de otras comunas capitalinas.⁴⁷ Igualmente, algunas movilizaciones han sido realizadas con el fin de proteger sus intereses organizacionales, como la llevada a cabo en Lima en julio de 1997, donde las integrantes de diversos comités del vaso de leche protestaron por el intento del municipio limeño de crear una organización paralela a la Coordinadora Metropolitana y dividir a los comités de base.⁴⁸

45. Hoy Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao (FEMOCCPAALC).

46. Esta manifestación fue de carácter sorprendentemente masivo, ya que el número de mujeres se calculó entre 10.000 y 15.000. Ver Lora, Carmen, *op. cit.*, p. 110.

47. Ver artículo “Marcha por la paz hubo en Carretera Central”, publicado en *El Comercio* el 18 de mayo de 1997.

48. Ver artículo “Dirigentes del vaso de leche protestaron por irregularidades en organización”, publicado en *El Comercio* el 9 de julio de 1997.

(iv) **Expresión y formación de líderes**

Probablemente esta es una de las más importantes contribuciones de las OPSFL de servicios alimentarios. En efecto, la existencia de organizaciones como los comedores o los comités brindan oportunidades para que las mujeres de los sectores populares —especialmente en el caso de los primeros, dada la mayor existencia de tareas y contacto interpersonal entre las socias— puedan realizar actividades y labores que escapan de su ámbito doméstico familiar. El propio escenario urbano ha definido tradicionalmente funciones diferenciadas por género: el varón asume las responsabilidades productivas del hogar *fuera* del ámbito doméstico, y la mujer se hace cargo del espacio de consumo familiar *dentro* de la esfera doméstica.⁴⁹

La existencia de los estereotipos arriba mencionados ha encasillado a la mujer popular —y a la mujer en general— como la encargada de velar por el cuidado de la casa, los hijos y la organización del hogar. Pues bien, cuando una de estas mujeres y madres a la vez se integra a una de las organizaciones de servicios sociales alimentarios, debe asumir funciones a las que no está acostumbrada, que exigen de ella un paciente proceso de aprendizaje de nuevas habilidades y capacidades, a la vez que le proporcionan un espacio potencial para el desarrollo de satisfacciones personales. El carácter de la práctica colectiva de estas organizaciones permite a las mujeres socias, pero especialmente a sus dirigentas, que experimenten “(...) nuevas formas de comunicación social e incluso de afectos —comparten sus experiencias de vida con otras vecinas, rompiendo su tradicional aislamiento en el hogar—, se capacitan y ejercitan en actividades organizativas, administración de recursos materiales y económicos, además de ciertas habilidades manuales”.⁵⁰

La promoción del desarrollo personal femenino, sin embargo, adquiere un papel ambivalente en el caso de los comedores populares. Si bien se ha aceptado generalmente entre los especialistas que la labor de las socias establece las bases para el cuestionamiento de las funciones tradicionales familiares, liberando a las mujeres de las tareas exclusivamente domésticas, en la práctica puede constatarse que el trabajo realizado en estas organizaciones extiende la función de la “madre” a la esfera pública, lo que no significa necesariamente una transformación de la naturaleza de su papel de género

49. Huamán, María Josefina, “Las relaciones de género y el hábitat urbano”, en Portocarrero Suárez, Patricia (comp.), *Estrategias de desarrollo: intentando cambiar la vida*, Lima: Flora Tristán Ediciones, 1993, p. 180.

50. Tovar, Jesús, *op. cit.*, pp. 115-116.

socialmente asignado, sino solamente un cambio de grado o nivel en su función tradicional.⁵¹ En otras palabras, las socias pasarían de cocinar para el hogar a seguir cocinando para la comunidad. Las socias que desempeñan las funciones dirigenciales sí tienen mayores oportunidades para la capacitación o el aprendizaje de nuevas habilidades, pues se les abre la posibilidad de relacionarse por primera vez de manera directa con otros dirigentes vecinales, así como también ejercer influencia sobre las decisiones que se tomen en este contexto.

De todos modos, una vez descubierto este potencial individual de desarrollo, las mujeres socias —algunas veces en contraposición con la opinión de sus propios maridos— dejan de percibirse como “mujeres simples de la comunidad”. Su autopercepción les indica que ahora cumplen un papel en la sociedad que las revalora, ya que al desarrollar sus capacidades lo hace también su comunidad y, como consecuencia, el país.⁵² La preocupación de las socias y dirigentas se enfoca en ir ampliando su espectro de acción de las tareas alimentarias a otros nuevos espacios y campos donde puedan expandir y consolidar sus nuevas habilidades de organización y gestión.

Cabe señalar, finalmente, que este progresivo aumento de protagonismo social y político de las mujeres integrantes de estas organizaciones ha llevado a que algunas de sus dirigentas asuman funciones cada vez más visibles en el escenario político nacional. En las elecciones municipales de 1999, por ejemplo, fueron elegidas como regidoras dos dirigentas de los comedores populares y cinco de los comités del vaso de leche en los 42 distritos de Lima metropolitana⁵³ y, aunque no fueron elegidas congresistas, algunas de las dirigentas más destacadas de Federaciones de comedores ya tuvieron participación como candidatas a congresistas en el proceso electoral del año 2000.

(v) Democratización y construcción de comunidad

¿Son las OPSFL de servicios sociales alimentarios una suerte de “escuelas de democracia”? La respuesta a esta pregunta tiene dos dimensiones. En efecto, la distribución de cargos y funciones al interior de estas organizaciones suele hacerse a través de la votación de las socias integrantes, es decir,

51. Beltrán, Arlette; María Elena Planas, Hanny Cueva y Armando Millán, *op. cit.*, p. 158.

52. Portocarrero, Felipe; Arlette Beltrán, María Elena Romero y Hanny Cueva, *Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú*, Lima: CIUP, 2000, p. 235.

53. Ver artículo “Las mujeres ocupan casi un tercio de las curules en los concejos de Lima”, publicado en *El Comercio* el 17 de octubre de 1998.

existe un respeto por la autonomía institucional. Asimismo, existe, aunque no puede considerarse como una práctica extensiva a todas las organizaciones, la rotación de cargos.

Por otro lado, estas OPSFL suelen contar con estatutos organizacionales muy precisos que alientan las prácticas democráticas. Los comedores populares, por ejemplo, generalmente cuentan con dos instancias de decisión. La primera es la Junta Directiva, conformada casi siempre por la presidenta, la vicepresidenta, la tesorera, la asistente social y, en ocasiones, la jefa de cocina. Su función consiste en preparar las reuniones y asambleas, ejecutar los acuerdos y ejercer la representación del comedor ante otras instituciones.

La segunda instancia de decisión es la Asamblea General. En este espacio, todas las asociadas deliberan sobre el servicio y la marcha organizativa, se toman decisiones importantes, se elige a la Junta Directiva, se aprueban planes de trabajo, el precio de las raciones, la fiscalización de las labores, las sanciones, la incorporación de socias nuevas, la determinación de los “casos sociales” y cualquier otra actividad relevante.⁵⁴ A la luz de lo dicho, casi podríamos decir que las prácticas democráticas inundan este tipo de organizaciones. No obstante, hay otros elementos que cuestionan esta afirmación.

Como consecuencia del origen social de las mujeres integrantes de estas organizaciones, existen diferencias tanto sociales como económicas. En otras palabras, las socias de comedores y comités no son iguales entre sí, pues las diferencias fundamentales están dadas por la formación educativa y las condiciones económicas de las mujeres. Una socia cuyo nivel de ingreso familiar es más alto, probablemente tiene un mayor nivel educativo,⁵⁵ lo cual le proporciona herramientas para establecer mejores relaciones con las entidades externas a su organización. El resultado es que, por lo general, las socias que tienen un mayor nivel educativo acceden a los cargos, mientras que las otras socias deben asumir tareas más mecánicas u operativas.

Asimismo, a pesar de los criterios democráticos con los cuales se rigen de acuerdo con sus estatutos, las dirigentas no necesariamente ejercen sus cargos al interior de la organización de manera horizontal. Es posible identificar desigualdades entre las relaciones dirigentas-socias, referidas principalmente a valores, imágenes y modelos de autoridad materna, anclados en horizontes ético cristianos de caridad y sacrificio, valores que articulan también la relación entre las socias y la población. Esto se manifiesta en las algunas veces excesivas atribuciones de las dirigentas sobre las socias: la toma de decisiones sin consultar a la asamblea de socias, el manejo exclusi-

54. Tovar, Jesús, *op. cit.*, pp. 117-118.

vo de los alimentos donados, la existencia de favoritismos respecto a quienes siempre las apoyan, entre otras.⁵⁶

Cabe aclarar, sin embargo, que las propias socias de base comparten y estimulan esta lógica, al asumir que el papel de la dirigente –y, especialmente, el de la presidenta– es hacerse cargo por completo de la gestión, manejo y decisiones del comedor, y que a ellas les corresponde solo la tarea de vigilar y acompañar. Esta actitud se pone de manifiesto claramente en las Asambleas Generales, donde por lo general las socias evalúan el desempeño de las dirigentas teniendo la facultad de suspenderlas o renovarlas en caso de malos manejos o incumplimientos de función, pero no suelen intervenir en las decisiones de la organización.

Esto explica de alguna manera la larga permanencia de una presidenta o de las dirigentas en sus cargos cuando funcionan eficientemente. En esos casos, las socias no tienen qué cuestionar, y prefieren que ellas sigan con sus labores. Los cambios dirigenciales usualmente se presentan cuando la confianza en las directivas se ha visto cuestionada o reducida en alto grado. En consecuencia, el carácter democrático de estas OPSFL resulta ser ambivalente. Mientras que formalmente se cumplen los requisitos para un ejercicio democrático de la organización, en la práctica es posible identificar la existencia de relaciones verticales entre dirigentas y socias.

Por otro lado, en lo que se refiere a la construcción de un sentido de comunidad, a pesar de lo que se podría creer inicialmente, la relación entre comedores de base parece apoyarse en una actitud de competencia, en la que cada organización resuelve sus problemas de manera independiente, y existen pocos canales de cooperación y comunicación.⁵⁷ Es posible constatar, sin embargo, que los vínculos entre comedores y comités son constantes, básicamente entre aquellos que comparten una misma zona geográfica de operación, aun cuando esto no significa la creación de lazos institucionales sólidos, sino únicamente el enriquecimiento de los vínculos personales entre las socias.⁵⁸

A pesar de todo, los comedores y los comités han cumplido una contribución progresiva a medida que se produjo el proceso de centralización de estas organizaciones, esto es, cuando se lograron obtener mayores niveles de

55. Entre los sectores de mayor pobreza en el Perú, muchas de las mujeres casadas por lo general no cuentan con secundaria completa.

56. Tovar, Jesús, *op. cit.*, p. 122.

57. Beltrán, Arlette; María Elena Planas, Hanny Cueva y Armando Millán, *op. cit.*, p. 157.

58. *Ibid.*

agregación organizativos. Este proceso ha sentado las bases para la elaboración de discursos colectivos y estrategias de organización compartidas que cuestionan las nociones convencionales sobre lo que la política y la participación política representan, los significados de ciudadanía y los roles de género socialmente aceptados, así como inició, a la vez, la construcción de identidades colectivas.⁵⁹

2.2.2 Los comedores populares y los comités del vaso de leche: limitaciones

(i) Particularismo

No se puede afirmar que el “particularismo” sea una práctica frecuente entre este tipo de OPSFL. Ciertamente, al interior de los comedores populares pueden existir conflictos y desacuerdos entre las dirigentas y las socias de base que, eventualmente, pueden terminar en la exclusión o expulsión de algunas de estas últimas. Sin embargo, este hecho es producto de difíciles y complejas relaciones entre las socias y no de una práctica institucionalizada.

Por el contrario, es posible identificar una práctica relacionada con la limitación que nos ocupa analizar. Si bien la valoración y defensa de la autonomía es de carácter positivo para este tipo de organización en la medida que fortalece la identidad, la cohesión y la continuidad del grupo, también genera una serie de consecuencias negativas al introducir factores de tensión, aislamiento o rivalidad. Existe, en efecto, una permanente desconfianza respecto a las “otras organizaciones”, como consecuencia de una experiencia de manipulación, desconocimiento y engaño hacia las poblaciones de los sectores populares, lo que genera una dificultad considerable para relacionarse con otras instituciones en general, incluidos otros comedores o comités.⁶⁰

Asimismo, la tensión también se genera entre las dirigentas y las socias de base cuando las primeras asumen un papel demasiado activo en la búsqueda de puentes y espacios de coordinación con otras instituciones. En estos casos, la percepción de amenaza respecto a que la organización se ponga al servicio de intereses externos a los de las socias, predomina sobre una evaluación más objetiva de los beneficios que estas alianzas o acercamientos podrían conseguir.⁶¹

59. Cotler, Angelina, *op. cit.*, p. 7.

60. Cueva, Hanny y Armando Millán, *op. cit.*, p. 25.

61. Lora, Carmen, *op. cit.*, p. 59.

(ii) Paternalismo

La existencia de “paternalismo” o una suerte de dependencia de las poblaciones beneficiaras respecto a este tipo de OPSFL no se percibe con claridad, o, en todo caso, no es notoria. Sin embargo, donde sí se percibe esta dependencia permanente es en el espacio interno de la organización. En la medida en que no necesariamente todas las socias tienen acceso a los cargos dirigenciales, una de las debilidades de estas organizaciones es que tienden a presentar una escasa rotación en los cargos más altos, lo que paulatinamente genera una estrecha dependencia entre el liderazgo permanente de determinadas socias y el desempeño de la organización.

En este sentido, la “promoción de liderazgos” muestra un aspecto potencialmente perjudicial para este tipo de OPSFL. Si bien algunos estudios⁶² han señalado que el adecuado funcionamiento de estas organizaciones depende en gran medida de la capacidad de sus dirigentas principales en función de su grado de liderazgo, su capacidad organizativa y su nivel cultural, estas instituciones terminan convirtiéndose en entidades sumamente dependientes de la persona que las dirige y, como consecuencia de ello, se desenvuelven según las características de las mujeres que han asumido su conducción. Cuando las dirigentas abandonan esta función o se retiran de la organización, se produce un quiebre en la capacidad de las mismas para seguir actuando tal como lo venían haciendo, pues las otras socias, al haber actuado pasivamente, desconocen el manejo interno de la organización. Esta situación se agudiza en los casos en que el comedor o el comité han sido producto de la apuesta personal de una o un grupo reducido de mujeres, quienes convocaron al resto con el fin de cumplir las exigencias que los organismos de cooperación y los organismos públicos establecen para proporcionar la ayuda alimentaria.

(iii) Eficiencia

Podemos identificar en estas organizaciones un problema de “excesivo amateurismo”, sobre todo relacionado con el potencial paternalismo que suele existir en los comedores y comités. Como se explicó anteriormente, estas organizaciones suelen tener problemas de renovación de los cargos

62. Ver Beltrán, Arlette; Hanny Cueva y Armando Millán, “Crédito para microempresas de mujeres: una evaluación de impacto”, en Vásquez, Enrique (ed.), *Impacto de la inversión social en el Perú*, Lima: CIUP-IDRC, 2000, p. 216.

dirigenciales. Cuando las socias que ocupan esas posiciones son especialmente activas y emprendedoras, el resto de socias usualmente les depositan su confianza, así como las cargas administrativas inherentes a esta función, y las renuevan sucesivamente en sus funciones. Ante la ausencia libre u obligada de estas dirigentas experimentadas, la organización tiene que iniciar un extenso período de reconstitución o reacomodo de funciones con socias inexpertas, que pueden poner en riesgo las actividades que las organizaciones llevan a cabo con relativo éxito.

(iv) Insuficiencia de recursos

Se trata de una limitación permanente que afecta el desempeño de las OPSFL de servicios sociales alimentarios. En el caso de los comedores populares, el financiamiento en sus primeros años de creación provenía tanto de los aportes personales de las mujeres socias —dinero utilizado para la compra de alimentos para la preparación de los menús— como de organismos privados —la cooperación internacional, ONG y organizaciones vinculadas a la Iglesia católica—. Sin embargo, a partir de los primeros años de la década de 1990, el Estado se comprometió a través de la Ley 25307 a subsidiar el 65% del costo de las raciones diarias, y el 35% restante debía ser solventado por las propias socias o sus comensales.

En teoría, el aporte estatal aseguraba el funcionamiento de estas organizaciones; no obstante, estos compromisos fueron incumplidos reiteradamente por los funcionarios gubernamentales. En principio, los primeros desembolsos monetarios destinados a estas organizaciones recién fueron realizados en 1995, es decir, cuatro años después de la promulgación de la Ley 25307. Asimismo, dicho subsidio nunca alcanzó el 65% estipulado y, según cálculos de las representantes de la propia FEMOCCPAALC,⁶³ fue disminuyendo hasta significar únicamente el 13% del costo de las raciones hacia 1999.⁶⁴ El efecto de estos problemas presupuestales ha recaído, por supuesto, en las mujeres socias y los usuarios de estas organizaciones. Ante el aumento de precio de las raciones debido a los problemas presupuestales de los comedores, los beneficiarios han optado por comprar un menor número de menús por familia, con el consecuente deterioro alimenticio y nutricional.

63. Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao.

64. Ver artículo “Subsidio a comedores populares no alcanza”, publicado en *El Comercio* el 2 de octubre de 1999.

Por otro lado, el aporte gubernamental administrado por el Pronaa amenazó la autonomía de estas organizaciones durante el gobierno de Fujimori. En efecto, la entrega de alimentos durante este período se convirtió en un instrumento de control y manipulación con fines políticos, no solo sobre aquellos comedores que surgieron explosivamente a raíz de la promulgación de la Ley 25307, sino también sobre aquellos de tradición autogestionaria que durante años habían operado sin la ayuda directa del Estado. Permanentemente se formularon denuncias que acusaban al Pronaa de condicionar su ayuda en alimentos, ollas o automóviles a la asistencia y participación en manifestaciones políticas oficialistas.⁶⁵ Dichas acusaciones llegaron a los medios de comunicación y fueron de conocimiento de la opinión pública, aunque desde las altas esferas gubernamentales fueron negadas o ignoradas.

(v) Fiscalización y rendición de cuentas

No se puede considerar que esta sea una limitación gravitante de las OPSFL de servicios sociales alimentarios. Estas organizaciones incluyen dentro de sus estatutos a una Asamblea General, que es el órgano encargado de velar por el funcionamiento administrativo y la fiscalización de las dirigentas por medio de la participación del conjunto de socias. Claro que, en la práctica, es la Junta Directiva la que toma y decide las acciones de mayor importancia, de manera que las dirigentas de estas organizaciones tienen un amplio margen de acción en el que las demás asociadas no necesariamente llegan a intervenir. Existen, sin embargo, mecanismos de control informales que se encuentran en el nivel de las opiniones personales de las socias de base y que se transmiten durante las actividades cotidianas de trabajo. Esta “fiscalización informal” suele ser efectiva, ya que es posible formar corrientes de opinión al interior de una organización, que obligan a las dirigentas a asumir sus cargos con transparencia y honestidad. En resumen, los mecanismos de fiscalización y control son de naturaleza interna, ya que si bien los organismos que donan alimentos tienen capacidad de presión en el caso que una dirigente actúe de manera poco transparente, carecen de la influencia necesaria para decidir sobre la conformación organizativa de los comedores o de los comités.

65. Portocarrero, Felipe; Arlette Beltrán, María Elena Romero y Hanny Cueva, *op. cit.*, pp. 231-234.

2.2.3 Conclusiones

Estas OPSFL son organizaciones sociales formadas por mujeres y madres de familia de los sectores sociales de mayores carencias socioeconómicas con el fin de encontrar solución a necesidades básicamente alimentarias que no son cubiertas por el Estado, y que repercuten positivamente en el desarrollo de sus capacidades personales y sociales, así como en la comunidad en la que se encuentran insertas. Sin duda, la contribución de “expresión y formación de líderes” es la más importante en el caso de estas organizaciones, pues no existen otras experiencias, ni desde el sector estatal, ni desde el sector privado lucrativo, que hayan promovido la transformación de las funciones tradicionales de las mujeres, en especial de los sectores populares, y que les haya permitido desarrollar nuevas habilidades y conocimientos que trascienden el espacio doméstico y las proyectan a una dimensión no solo comunal o local, sino también nacional.

Por ello, la creación progresiva de organizaciones de segundo y tercer nivel de agregación es la demostración de que estas mujeres, una vez conscientes de su importante papel en la mejora de sus ingresos familiares, han empezado a cuestionar y proponer políticas sociales que incidan sobre la actividad donde se desenvuelven: la alimentación. Igualmente, las continuas marchas y movilizaciones han servido como reafirmación y demostración pública de la capacidad organizativa de las mujeres populares.

La posición del Estado respecto a estas organizaciones, sin embargo, ha estado fuertemente marcada por una tendencia asistencialista y clientelista, cuyo principal objetivo se ha dirigido a obtener beneficios políticos en función de la ayuda proporcionada para satisfacer las necesidades más básicas de las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema. Esta posición, lejos de incentivar la autonomía de las organizaciones sociales integradas por mujeres, significa una “ayuda de doble filo”, ya que si por un lado el gobierno proporciona parte de los insumos necesarios para la operatividad de los comedores, por otro lado, retrae la capacidad de estas organizaciones para extender sus beneficios sobre las propias socias.

Tal vez la limitación más importante de estas organizaciones se encuentre en la dificultad para ejercer prácticas verdaderamente democráticas en su desempeño habitual. En este sentido, la autonomía respecto a otras instituciones, tan defendida por las mujeres socias, se vuelca contra ellas en la medida que genera situaciones de tensión y recelo al interior de la organización, así como también restringe su capacidad para relacionarse incluso con otras OPSFL de servicios alimentarios. Los “liderazgos permanentes” de de-

terminadas socias con grandes capacidades de gestión también se convierten en una suerte de “círculo vicioso” ya que, si bien permiten un mejor manejo de la organización, a la larga tienden a debilitar la estabilidad y sostenibilidad de la misma, pues las demás socias —y sus actividades— terminan dependiendo excesivamente de unas cuantas dirigentas.

2.3 Las OPSFL de educación: escuelas y colegios privados de primaria y secundaria

De acuerdo con las estadísticas oficiales, la educación privada sin fines de lucro en el Perú parecería tener una importancia significativamente menor que la educación pública. En efecto, según datos oficiales del Ministerio de Educación (Mined) para 1998, el Estado cubría aproximadamente el 87% de la matrícula nacional correspondiente a los niveles de primaria y secundaria, mientras que el porcentaje restante (13%) reflejaba la atención brindada por organizaciones e instituciones privadas no lucrativas.⁶⁶ En cifras absolutas, estos porcentajes equivalen a 5.605.600 alumnos matriculados en el sistema público y a 866.100 alumnos en el sistema educativo privado, respectivamente. Asimismo, durante la década de 1990, el gobierno del presidente Fujimori optó por una estrategia que privilegió la ampliación de la cobertura educativa, para lo cual se equiparon, mejoraron y crearon nuevos colegios a través del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (Infes).

No obstante, es casi un lugar común reconocer que el problema de la educación en el Perú no reside tanto en la cobertura, sino en la calidad de la misma. El crecimiento de los centros educativos y la matrícula estatal no ha tenido un correlato adecuado con el financiamiento requerido, lo que ha ocasionado consecuencias significativas en las altas tasas de exclusión —alto índice de fracaso escolar en los primeros grados— y diferencias entre los circuitos de escolarización de calidad muy diferente —centros educativos públicos vs. centros educativos privados. El fracaso escolar, sus costos y sus

66. Hasta 1995, la educación privada en primaria y secundaria solo podía ser proporcionada por instituciones sin fines de lucro. Con la promulgación de la Ley 26549, de los Centros Educativos Privados, y la publicación, al año siguiente, del Decreto Legislativo 882, promulgado por el Ejecutivo, que norma la participación privada en la educación, en la actualidad, los centros educativos de primaria y secundaria, así como también las universidades, pueden tener fines lucrativos. Asimismo, esta legislación, que buscaba alentar la inversión privada en educación, permite a los centros educativos tener amplios márgenes de gestión en los campos pedagógico, administrativo y económico.

consecuencias en los propios estudiantes y sus padres constituyen algunos de los mayores problemas de la educación estatal.⁶⁷

En un contexto de esta naturaleza, la decisión de incorporar a los hijos en el sistema educativo público generalmente se toma como resultado de la carencia de recursos económicos para matricularlos en centros de estudios privados o particulares. La educación privada, si bien cobra por sus servicios, cuenta con una mayor oferta educativa para hacer frente a la diversidad de necesidades sociales,⁶⁸ y proyecta además un estereotipo positivo como medio eficaz para brindar una educación de mayor calidad y alcanzar con mayor facilidad la movilidad social y el progreso económico. Esto resulta claro al comprobar que las diferencias entre la educación pública y la privada se manifiestan en distintos retornos a la educación. Así, en 1997, era posible constatar que aquellos que cursaron estudios en escuelas privadas recibían un premio salarial promedio equivalente a 159% en comparación con el 107% obtenido en el caso de los que estudiaron en escuelas públicas.⁶⁹

Por otro lado, la caída de los ingresos familiares es considerada por algunos especialistas del área como la razón principal de una supuesta disminución de la matrícula privada. Sin embargo, de acuerdo con datos proporcionados por el propio Mined, durante la última década, la matrícula privada, por lo menos en los niveles de primaria y secundaria, no ha disminuido sino que ha crecido ligeramente,⁷⁰ como se puede apreciar en el gráfico 1.

La aparente disminución de la matrícula en algunos centros educativos privados puede estar asociada, más bien, a otro fenómeno que incide indirectamente en dichos niveles. Durante la última década, ha crecido el número de instituciones educativas de menor tamaño y con una calidad de enseñanza cuestionable. Al tener pensiones escolares más económicas, estos centros educativos habrían atraído a alumnos ya insertos en el sistema privado,

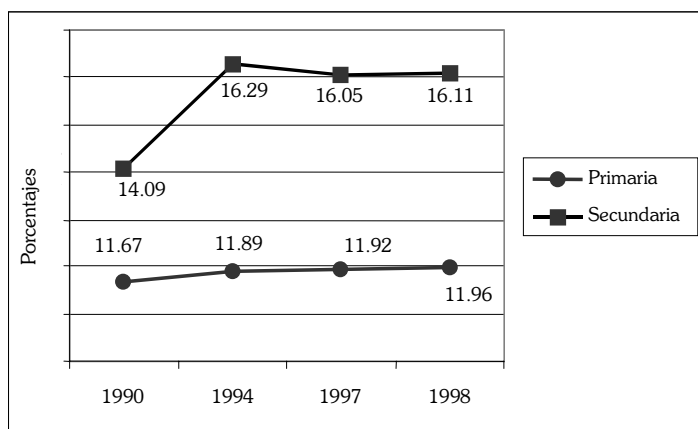
67. Díaz, Hugo; Vicente Huayte, Francisco Farro y José Távara, *La educación privada en Lima Metropolitana*, París: UNESCO - Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 1995, p. 24.

68. *Ibid.*, p. 25.

69. Saavedra, Jaime y Eduardo Maruyama, "Los retornos a la educación y la experiencia en el Perú: 1985-1997", en *Pobreza y economía social: análisis de una encuesta (ENNIV-1997)*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, pp. 184-185.

70. La educación privada, sin embargo, se ha expandido muy poco en comparación con otros países de América Latina. De acuerdo con la entrevista personal realizada al especialista Hugo Díaz, mientras que en el Perú la educación privada representa el 16% de la matrícula de educación secundaria, en Bolivia representa el 29%, en Argentina y Venezuela el 29%, en Colombia el 39% y en Chile el 42%.

Gráfico 1
Participación de la matrícula privada respecto al total de alumnos matriculados en el sistema educativo nacional, por niveles



Fuente: Webb, Richard y Graciela Fernández Baca, *Perú en números 1999*, Lima: Instituto Cuánto, 1999, p. 292.
 Elaboración: CIUP.

pero cuyos padres no pueden solventar los altos costos de los centros educativos tradicionales y de mayor prestigio. De esta forma, se produce un fenómeno de incremento en el número de locales escolares, pese a que la matrícula total no se ve alterada, lo que, a su vez, es consistente con la percepción de los promotores de algunas instituciones privadas sobre la disminución del número de alumnos matriculados.

De acuerdo con Díaz y Eléspuru, el crecimiento del número de centros educativos privados ha sido notable en los últimos años, especialmente en las zonas periféricas y marginales de Lima y las principales ciudades del país.⁷¹ Este dato, por sí mismo, es bastante significativo sobre todo si tenemos en cuenta que solo en Lima metropolitana se concentra alrededor del 50% del total de los servicios educativos privados en los niveles de primaria y secundaria.⁷² No obstante, el hecho de que este crecimiento se deba a la

71. Díaz, Hugo y Otto Eléspuru, "Impactos iniciales de las leyes de la educación privada en la matrícula", en *Signo Educativo*, Año 7, No. 66, Lima: Consorcio de Centros Educativos Católicos del Perú, 1998, p. 35.

72. Díaz, Hugo; Vicente Huayte, Francisco Farro y José Távara, *op. cit.*, p. 3.

aparición de colegios con locales pequeños, que funcionan en condiciones precarias, con dificultades para hacer frente al salario de sus profesores, sin adecuados estudios de mercado y financieros y con el riesgo de cerrar en el corto plazo, refleja las diferencias entre las organizaciones que componen este subsector. Con seguridad, no son estos colegios nuevos y pequeños los que han construido el prestigio que posee la educación privada en la sociedad peruana.

A modo de conclusión, es preciso señalar, sin embargo, que el debate entre la educación privada y la educación pública tiene tintes de un falso dilema. En efecto, este conflicto luce en la actualidad como un producto de una ya desgastada batalla ideológica más que como resultado de sistemas con objetivos genuinamente diferentes. De acuerdo con algunos especialistas,⁷³ es necesario tanto una educación privada *con metas sociales*, como una educación pública *que desarrolle la eficiencia característica del sector privado*. En este sentido, no hay contradicción entre la educación pública de alta calidad y el aliento para la expansión de la educación privada, y le cabe más bien, al aparato estatal, elaborar los incentivos necesarios para que ambos sistemas se orienten hacia las direcciones mencionadas.

2.3.1 Caracterización básica de los colegios privados peruanos

A diferencia de los centros educativos estatales, los privados tienden a ser más *heterogéneos*. Esta heterogeneidad es un aspecto importante para nuestro análisis, ya que las contribuciones y las limitaciones de estas OPSFL podrían verse influenciadas por estas diferencias existentes. Consideramos necesario, por lo tanto, elaborar una caracterización básica de los principales tipos de centros educativos privados sin fines de lucro que den cuenta de sus particularidades:⁷⁴

- **Centros educativos privados laicos autofinanciados.** Es el grupo más numeroso en el país y representa cerca del 90% de todos los centros educativos privados.⁷⁵ Concentra una gran variedad de condicio-

73. Para una discusión mayor sobre este debate, revisar Wolf, Laurence y Claudio de Moura Castro, *Public or Private Education for Latin America? That is the (False) Question*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Educación, 2001.

74. Díaz, Hugo; Vicente Huayte, Francisco Farro y José Távara, *op. cit.*, pp. 34-41 y 118-122.

75. Hugo Díaz, en entrevista personal.

nes de funcionamiento, lo que se refleja en diferencias significativas respecto a la calidad educativa que ofrecen. Por lo general, su principal fuente de financiamiento proviene del pago de pensiones de enseñanza. Los más importantes centros educativos considerados de alta calidad son no solo aquellos que reciben el apoyo financiero de gobiernos extranjeros, sino también algunos colegios con tradición. Estos colegios suelen experimentar e innovar en programas y métodos de enseñanza, tienen una alta preocupación por la calidad educativa, se orientan a la formación de la personalidad y el intelecto de los estudiantes, y los capacitan en técnicas de estudio. No obstante, la gran mayoría tiene escasa cobertura y pequeña infraestructura, por lo general inapropiada para la enseñanza educativa, además de serios problemas para solventar el pago de profesores o comprar equipamiento básico. Con no poca frecuencia, la remuneración de los docentes es inferior que la que otorga el Estado, y los profesores no poseen un título pedagógico ni un ideario motivador. En resumen, estos últimos centros tendrían tan poca calidad educativa como la que se puede encontrar en un centro estatal deficiente.

- **Centros educativos privados cooperativos.** Tienen como objetivos: (i) el fortalecimiento y el fomento de la educación cooperativa; (ii) la promoción de la participación de la comunidad educativa en las actividades de educación; y, (iii) la promoción de la educación privada y el fortalecimiento del derecho de los padres para elegir el tipo y el centro de educación para sus hijos. La entidad que dirige este tipo de centros es el Consejo de Administración de una Cooperativa de Servicios Educativos, cuyos socios son los padres cuyos hijos estudian en ese centro educativo. A diferencia del tipo de centro educativo anterior, donde los padres aceptan la propuesta educativa que ofrece el colegio, los padres de familia de los centros cooperativos tienen una participación fundamental en los lineamientos fundacionales, académicos y administrativos del mismo.
- **Centros educativos católicos⁷⁶ autofinanciados.** Cubren sus gastos únicamente con la pensión de enseñanza que se cobra a los alumnos y representan la mayor proporción de centros educativos promovidos por la Iglesia. El nivel de ingresos de los padres de familia se suele

76. La Iglesia católica tiene libertad para establecer centros educativos de todo nivel –inicial, primaria, secundaria y superior– en el ámbito de la educación particular, siempre que se adecuen a la legislación nacional vigente.

encontrar entre los estratos alto y medio, y principalmente se ubican en zonas residenciales. En este tipo de centros, la participación de los padres a través de las Asociaciones de Padres de Familia (Apafa) es limitada, ya que muy pocos de ellos asisten a las reuniones. La característica fundamental de su opción educativa se encuentra en el nivel de innovación y experimentación de sus programas de estudio, así como en la orientación humana y cristiana con la que forman a sus alumnos.

- **Centros educativos católicos de financiación mixta.** En este caso, se trata de centros educativos que, manteniendo su estructura privada, reciben ayuda en términos de plazas docentes y/o dinero de parte del Estado u otras instituciones —la misma congregación, una diócesis, un patronato o una asociación, por ejemplo—, lo que permite al padre de familia no tener que cubrir los costos completos de la educación de sus hijos y, en algunos casos, no hacer pago alguno de pensiones escolares. Dentro de este tipo de centros podemos distinguir claramente dos subtipos: los colegios parroquiales⁷⁷ y los colegios del Movimiento Fe y Alegría.

En conclusión, el análisis de los distintos tipos de centros educativos privados nos muestra al subsector de la educación primaria y secundaria sin fines de lucro como un escenario variado y heterogéneo. Esta heterogeneidad se basa, principalmente, en la existencia de centros educativos de excelencia académica —laicos y religiosos, cuyos altos costos se convierten en una barrera para el acceso de los más pobres—, con otros centros pequeños, de bajo costo, pero cuya calidad educativa es sumamente cuestionada. Una tercera opción, los centros educativos de financiamiento mixto, como es el caso de Fe y Alegría, permite una combinación que resulta casi ideal: calidad educativa y acceso a los pobres, además de una sólida formación en valores. Estas son las razones que nos llevan a profundizar en un análisis más exhaustivo del caso Fe y Alegría y que nos permitirán establecer con mayor profundidad el papel que cumplen este tipo de organizaciones sin fines de lucro.

77. Atienden mayormente a poblaciones de ingresos bajos y medios y, por lo general, se ubican en zonas populares y urbanas. Pueden recibir ayuda del Estado en términos de plazas docentes o recursos financieros, así como de otras instituciones, principalmente la parroquia. Las condiciones de la infraestructura no son las óptimas ya que se suele carecer de auditorio, talleres y biblioteca. La participación de los padres de familia en la educación es muy intensa.

Los centros educativos del Movimiento Fe y Alegría

Cuando la organización de Fe y Alegría nace en Venezuela hace más de tres décadas, orientada fundamentalmente por los principios de la educación popular, una “opción por los pobres”, y la prestación de servicios educativos en las zonas más deprimidas y de difícil acceso, su condición de experiencia *sui generis* originó expectativas pesimistas respecto a la consecución de sus metas y objetivos. Las siguientes décadas demostraron que la experiencia no solo podía ser exitosa, sino también replicable a otros países de Latinoamérica. Desde entonces, el Movimiento Fe y Alegría y su modelo educativo se han extendido a lo largo de 13 países de la región, entre los que se incluye el Perú desde 1965. En nuestro país, el Movimiento cuenta con 53 colegios —27 de ellos en Lima—, 66.600 alumnos y alumnas, más de 2.400 profesores y alrededor de 300 religiosos y religiosas.

Este enorme equipo humano así como la correspondiente infraestructura educativa son financiados por una confluencia de agentes compuestos por la propia organización religiosa, el sector gubernamental y la colaboración de las propias comunidades beneficiarias. Un ejemplo, que grafica el grado de involucramiento de los padres de familia en esta propuesta educativa es el aporte de mano de obra para el levantamiento de la infraestructura, lo que significa un aproximado de 2.000 dólares americanos por cada aula construida. Sin embargo, el mayor contribuyente es el Estado, el que, según datos de 1998, tenía el compromiso de cubrir la planilla de profesores por un monto de 7 millones de dólares anuales.⁷⁸

Las características fundamentales del modelo de Fe y Alegría se componen de lo siguiente: financiamiento mixto, la misma autonomía de una institución particular, capacidad de experimentación y enfoques pedagógicos alternativos. Basado en una modalidad de gestión de educación privada, este modelo aparece como una experiencia exitosa de colaboración Estado-iniciativa privada, ya que, además del aporte gubernamental y eclesial, las poblaciones de asentamientos humanos, así como sus organizaciones gremiales y comunales, desempeñan un papel clave en la creación y el desarrollo de los centros educativos.

El carácter de la escuela como espacio de confluencia de los diferentes agentes educativos es y ha sido, durante su existencia, otro de los pilares principales del modelo que pone en práctica el Movimiento. De acuerdo con

78. Ver artículo “Colegio 50 de Fe y Alegría será construido en Ayacucho”, publicado en *El Comercio*, el 18 de agosto de 1998.

el padre Jesús Herrero, S.J.,⁷⁹ Coordinador General de Fe y Alegría, el “funcionamiento óptimo” de sus colegios se produce cuando los siguientes componentes están presentes en la dinámica educativa normal y cotidiana: *i)* una infraestructura adecuada y favorable para el proceso educativo; *ii)* compromiso de los padres en la tarea educativa; *iii)* compromiso e interés de los profesores que integran los planteles escolares; *iv)* existencia de una mística basada en la consideración del proceso educativo como la “construcción de personas” (sic); *v)* una educación integral centrada en valores; y, *vi)* una combinación delicada entre la búsqueda de una mayor horizontalidad en la relación profesor-alumno, y el respeto por el orden y la autoridad. Todos estos elementos, según el padre Herrero, conforman la propuesta de calidad educativa que ofrecen los colegios Fe y Alegría.

2.3.2 Los centros educativos privados: contribuciones

(i) Provisión de servicios

Las OPSFL que pertenecen a este campo brindan básicamente servicios educativos y pedagógicos. Las diferencias con sus pares estatales, sin embargo, son muy significativas. Como hemos mencionado previamente, uno de los problemas principales de la educación primaria y secundaria en el Perú es la calidad, y no la cobertura, que ha sido la piedra angular de las políticas educativas de los últimos años. Precisamente, algunos indicadores nos demuestran que los centros privados consiguen mejores resultados en términos de calidad educativa y efectividad. Así, en el caso de la educación primaria de menores, por ejemplo, estadísticas del Mined para 1998 revelaban que en el sector privado existían menos alumnos por maestro, menos alumnos por aula, mucho menor atraso escolar y una tasa de repetición 5 veces menor que en el sector público (ver cuadro 2).

El análisis del rendimiento educativo de los alumnos para centros educativos de gestión pública y gestión privada también nos revela diferencias significativas. Aunque datos de este tipo son escasos en el medio peruano, los pocos que existen evidencian una clara ventaja para la educación privada. En Huancayo, por ejemplo, un estudio realizado por el Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (Iniden), para una muestra de 21 colegios, encontró que mientras que el 72.1% de los alumnos de 5° de secundaria de colegios privados contestó correctamente una serie de opera-

79. Información proporcionada por el padre Herrero en entrevista personal.

Cuadro 2
Algunos indicadores de la educación primaria de menores, 1998

Indicador	Pública	Privada	Total
Alumnos por maestro	30	19	27
Alumnos por escuela	132	93	126
Alumnos por aula (en uso)	29	16	27
Tasa de repetición ^{1/}	16,2	3,2	14,6
Atraso escolar ^{1/ 2/}	57,4	20,8	52,9

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa.

^{1/} Datos correspondientes al Censo Escolar 1993.

^{2/} Proporción de alumnos matriculados en un grado diferente del que le correspondía de acuerdo con su edad.

ciones matemáticas básicas, para el caso de los alumnos de colegios estatales, este porcentaje solo alcanzaba el 62%⁸⁰. Si bien las diferencias no parecen ser alarmantes, lo cierto es que el rendimiento académico de los alumnos de centros educativos privados resulta ser siempre superior al de los estatales. Esto puede comprobarse a través de las cifras mostradas en el cuadro 3, que son el resultado de una evaluación educativa nacional realizada por el Mined en 1998 a estudiantes de centros educativos urbanos polidocentes completos. En dichas cifras, los resultados se muestran favorables a los alumnos de colegios privados *en todos los casos*, ya sea que estemos hablando de estudiantes de diferentes grados de primaria, de secundaria o de pruebas en matemáticas o lenguaje.⁸¹

Cabe aclarar que estas diferencias en el rendimiento académico no se deben únicamente a una mayor calidad en la enseñanza. Los niveles de bienestar de un alumno pueden afectar su desempeño académico, y es bien sabido que estos son mayores entre las familias que pueden matricular a sus hijos en centros educativos privados. Por ejemplo, según la misma evaluación del Mined, los alumnos de escuelas no estatales tienen menor incidencia de pobreza, de desnutrición, un mayor nivel de escolaridad del padre y trabajan en un mucho menor porcentaje que los alumnos del sistema estatal.⁸² Sin embargo, el hecho de atender a poblaciones con características distintas

80. Iniden, *Informe de evaluación*, julio 1999.

81. Ministerio de Educación, *Boletín Crecer*, No. 5/6, Lima: MINED, noviembre de 2000, p. 7.

82. *Ibíd.*, pp. 7-8.

—a las que se deberían adecuar los respectivos servicios— no tendría que ser un obstáculo para que ambos tipos de centros educativos obtengan un rendimiento similar de sus alumnos.

Cuadro 3
Puntajes en las pruebas de matemática y lenguaje según grado y gestión, 1998 (en promedios)

Nivel	Matemática	Lenguaje
Primaria – 4° Grado		
Estatal	293	291
No Estatal	336	343
Primaria – 6° Grado		
Estatal	292	292
No Estatal	342	341
Secundaria – Cuarto		
Estatal	290	289
No Estatal	336	340
Secundaria – Quinto		
Estatal	289	290
No Estatal	337	337

Fuente: Evaluación Crecer 1998. Ministerio de Educación.

Ahora bien, podría observarse que las ventajas cualitativas de la educación privada en primaria y secundaria pierden su fuerza si tenemos en cuenta los mayores gastos que significa una educación de este tipo para los padres de familia. En efecto, aunque son datos para 1993, el costo más alto por alumno correspondía a los centros educativos privados laicos, y ascendían a 847 dólares americanos al año por alumno. Los costos más bajos, por supuesto, los encontrábamos en los centros educativos estatales (US\$115,98) y los centros educativos Fe y Alegría (US\$114,25). Estos últimos datos son reveladores si tenemos en cuenta las siguientes observaciones. En primer lugar, algunos especialistas han concluido que controlando factores como estatus socioeconómico de la familia, capital humano promedio en la comunidad de origen, indicadores de habilidad y características observables de los colegios, *existe una ventaja en ingresos para los egresados de centros educativos privados*.⁸³ Esto quiere decir que aquellos que estudiaron en un colegio

83. Ver Saavedra, Jaime, “Educación pública y educación privada en el Perú: su impacto relativo sobre los ingresos”, en *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*, Lima: Instituto Cuánto, 1996, p. 256.

privado tienen posibilidades de conseguir sueldos mejores al desempeñarse en el ámbito laboral que aquellos que se formaron en colegios públicos.

En segundo lugar, la educación privada no solo es un bien de consumo sino una inversión rentable para los padres de familia. Los ingresos durante la vida de un egresado de un colegio privado son mayores que los de aquellos que lo hicieron de uno público, y la diferencia parece ser lo suficientemente grande como para cubrir los mayores costos involucrados en la educación privada. Finalmente, es interesante constatar que los costos por alumno en los centros educativos estatales y los colegios Fe y Alegría son similares, lo que revela indirectamente que en estos últimos existe una mayor eficiencia en la utilización de dicho dinero, al comprobar los mejores servicios que suelen ofrecer. Esta eficiencia se basa en el aporte voluntario de tiempo y trabajo por parte de los padres de familia, sobre todo en labores de infraestructura básica, experiencia que no existe en el sistema estatal y que debe sumarse a sus costos de operación.

Los colegios del Movimiento Fe y Alegría ofrecen ventajas adicionales. La experiencia educativa de este movimiento significa de por sí una contribución al desarrollo de la “educación” misma, aspecto reconocido por los propios organismos de cooperación internacional, quienes están muy interesados en reproducir este modelo para más países de la región latinoamericana. Una de estas ventajas es la existencia de un *proyecto educativo propio*. Al ser administrados por congregaciones religiosas, estos centros cuentan con un proyecto educativo institucional, que se trabaja en constante comunicación y diálogo con las políticas públicas de educación. Este hecho es algo que recién se empieza a trabajar en el caso de las escuelas estatales, las que tradicionalmente han estado inmersas en un sistema educativo muy centralizado en el que el Mined tomaba todas las decisiones curriculares, normativas y políticas, de manera que el grado de autonomía de las escuelas públicas era inexistente o, en el mejor de los casos, muy limitado. Por el contrario, los colegios Fe y Alegría son administrados con un proyecto educativo generado por una congregación, pero en el que también han participado los profesores.

Según María Amelia Palacios,⁸⁴ al existir una congregación manejando el centro educativo, se genera una cierta cohesión en términos de valores y de propuesta educativa, que permite una mejor dirección pedagógica de las escuelas. Además, la continuidad en la gestión del colegio es importante, ya que generalmente son miembros de la congregación los que dirigen la escue-

84. Ex presidenta de la ONG Tarea y ex miembro del Consejo Directivo del Foro Educativo, en entrevista personal.

la, o al menos asesoran o están muy cercanos a quien dirige el centro educativo. Este hecho permite dar una mayor continuidad al proyecto, a diferencia de los centros educativos estatales, en los cuales la rotación y el traslado de los responsables es muy frecuente.

Otra ventaja adicional que señalan nuestros entrevistados es que generalmente las personas de la congregación que trabajan en el centro educativo, ya sea en la conducción o como maestros, dedican su vida a esa institución, algo que no sucede con la educación pública, donde los bajos salarios obligan a los profesores a generar ingresos adicionales, lo que trae como consecuencia una menor dedicación al colegio donde laboran. Asimismo, es frecuente que este tipo de centros tengan más oportunidades de programas extracurriculares para los alumnos, y también más posibilidades de capacitación para los profesores, puesto que la congregación asume el costo de solventar la presencia de algunos, o de todos los profesores, en cursos de capacitación especializados. Este hecho tiene relación con la naturaleza internacional de las congregaciones, ya que promueven el intercambio de experiencias de lo que llaman “obras educativas” entre diferentes países de la región. El aspecto financiero, ciertamente, es fundamental. Los centros educativos del movimiento Fe y Alegría cuentan con mayor disposición de recursos que provienen de la propia Iglesia, de las casas centrales de las congregaciones y hasta de la cooperación internacional, todo lo cual es invertido en el mismo colegio.

Finalmente, además de los educativos también se brindan servicios alimentarios al alumnado. En los colegios Fe y Alegría, en efecto, se distribuyen diariamente almuerzos cuyos insumos provienen de las donaciones de instituciones privadas –otros centros educativos, Cáritas, etc.– o de agencias de cooperación y gobiernos como la Unión Europea y el gobierno español.

(ii) Innovación

En el campo de la innovación, los centros educativos privados destacan nitidamente sobre sus contrapartes estatales. Los factores fundamentales para que se produzca dicho proceso son la autonomía y la libertad de acción respecto del extremo control que ejerce el Mined sobre los colegios que pertenecen a la esfera pública. En el caso de Fe y Alegría, por ejemplo, estos centros educativos tienen una mayor flexibilidad para aceptar innovaciones, proyectos y trabajos con otras instituciones. Muchas de estas organizaciones tienen convenios con el Mined para implementar programas piloto y experimentar. Esta capacidad de experimentar es considerablemente más

difícil de lograr en el sistema público. La existencia de una cultura burocrática obliga al centro educativo estatal a solicitar autorización a la Unidad de Servicios Educativos (USE) correspondiente para implementar una innovación, aun cuando existe una norma que establece un 30% del tiempo del currículum de libre disponibilidad. A pesar de ello, cuando los centros estatales quieren realizar innovaciones encuentran dificultades de autorización de las USE.

Los centros educativos de Fe y Alegría son especialmente destacados en el campo de las innovaciones educativas. Una de estas experiencias innovadoras es la formación laboral que se le brinda al alumnado. Convencidos de que la mayoría de sus egresados no continuarán estudios universitarios, los directivos de los colegios de Fe y Alegría tienen como prioridad la capacitación laboral juvenil, con el fin de brindar a sus alumnos un oficio para su posterior desenvolvimiento laboral. Este adiestramiento es posible gracias a la suscripción de convenios con microempresas que sirven de laboratorio formativo.

Por otro lado, conscientes del notable predominio de colegios privados en zonas urbanas, el Movimiento Fe y Alegría ha iniciado, en los últimos años, una política dirigida a ayudar en la mejora de los servicios que brindan las escuelas y colegios públicos rurales. Esto es posible gracias a la creación de redes rurales educativas que en la actualidad involucran a cerca de 85 escuelas primarias y 5 colegios secundarios, y cuyos indicadores de gestión han mejorado notablemente desde la puesta en marcha del programa.⁸⁵ Este trabajo en redes permite proveer de capacitación, apoyo a la programación curricular, asesoramiento en la relación con los padres de familia, visitas programadas a los centros educativos, entre otros, en convenio con diferentes ONG o Institutos Superiores Tecnológicos (IST). Asimismo, el énfasis agrícola de este programa no solo es adecuado para el contexto, sino que influye en mejores hábitos alimenticios para los alumnos y sus padres. En Quispicanchis (Cusco), por ejemplo, el programa ha promovido la siembra y consumo de tomate, lechuga y otras legumbres sembradas en biohuertos.⁸⁶

Finalmente, algunos colegios, en especial los católicos, están experimentando nuevas estrategias pedagógicas, como es la educación personalizada y centrada en las necesidades del alumno, o la utilización de metodologías activas, que permiten a los profesores mantener un contacto permanente de

85. Ver Iniden, *Informe de Educación*, Año IX, No. 5, Mayo 2000.

86. *Ibíd.*, p. 3.

manera particular con los alumnos, a la vez que se encuentran trabajando con grupos grandes de alumnos. Estas experiencias son casi inexistentes en los centros educativos públicos.

(iii) Promoción de cambios en las políticas

¿Tienen los centros educativos privados capacidad para influenciar en las políticas educativas? El análisis de la relación entre el Estado y la sociedad civil en el área de la educación durante el gobierno de Fujimori en la década de 1990 puede ayudar a clarificar el panorama. De acuerdo con nuestros entrevistados, dicho gobierno siempre se mostró muy poco inclinado al diálogo con las organizaciones del sector privado sin fines de lucro. Si bien es posible establecer puentes de comunicación con funcionarios de nivel intermedio del Mined, las autoridades de más alto nivel —quienes son los verdaderos tomadores de decisiones— tenían una manera de actuar muy centralizada y no estaban dispuestas a establecer un diálogo con los sectores pertenecientes a la base del sistema educativo. De esta forma, solo cuando la opinión pública mostraba un profundo rechazo a una política educativa —como fue el caso del debate acerca de la gratuidad de la enseñanza pública en la década de 1990— es que el gobierno retrocedía y tomaba otra actitud, a pesar de que se trataba de propuestas lanzadas con mucha fuerza y arduamente defendidas.

Lejos de existir disposición para el diálogo desde los predios gubernamentales, la incorporación de propuestas de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas educativas dependió, en la práctica, de una deferencia, casi un “favor” de su parte. Así, existiendo un creciente interés y participación de los agentes educativos en dichas políticas, a partir de 1995 los programas educativos del Mined comienzan a nutrirse de una diversidad de experiencias de innovación pedagógica y propuestas de política que surgen de las propias bases. Si bien no existieron canales institucionales para el intercambio de experiencias entre el Estado y la sociedad civil en el campo de la educación, había sí una relación indirecta a través de la cual se produjo una interlocución técnica que dio sus frutos en aspectos pedagógicos. En los aspectos relacionados con la gestión, el desarrollo magisterial o el financiamiento de la educación, el diálogo siempre fue inexistente.⁸⁷

87. Vegas, Martín, *La educación necesita un balance*, Lima: Boletín Electrónico Foro Educativo No. 88 (mimeo), octubre 1999, p. 2.

Sin embargo, los centros educativos privados no tienen como función principal abogar por cambios en las políticas educativas. Para ello, existen organizaciones o consorcios, instancias de nivel intermedio que se concentran en la problemática de la educación privada. La más importante, y tal vez la que tiene mayor capacidad de influencia sobre las políticas educativas, es el Consorcio de Centros Educativos Católicos del Perú, institución que agrupa alrededor de 1.200 colegios, pero que básicamente centra sus actividades en la defensa de los colegios religiosos católicos, a excepción de algunas movilizaciones por la paz realizadas durante la época más intensa de la violencia política. Esta es precisamente una de las debilidades del sector privado sin fines de lucro en la educación primaria y secundaria respecto a la promoción de cambios en las políticas sociales, pues existen diferentes asociaciones de colegios particulares que no actúan de manera coordinada ni con una agenda común.

Los colegios de élite relacionados con gobiernos extranjeros, por ejemplo, se encuentran agrupados en la Asociación de Colegios Bilingües y Culturales, que reúne a 21 instituciones y también tiene cierta capacidad de influencia en las políticas educativas. No sucede lo mismo con la Asociación de Promotores de Centros Educativos Privados que solo ha podido convocar alrededor de 200 colegios laicos, dada su relativa desorganización y debilidad estructural como asociación. Finalmente, existen en el caso de Lima asociaciones de colegios en el Cono Norte y en el Cono Sur, organizaciones que reúnen alrededor de 800 colegios que brindan sus servicios en las zonas más populares de la capital del país. Estas asociaciones tienen como objetivo el asesoramiento y respaldo técnico de los colegios miembros, por lo que su panorama tiene un alcance local, y no llegan a influir en el sector gubernamental a excepción de funcionarios de nivel medio del Mined.

No se puede desdeñar tampoco el papel que durante los últimos años ha venido cumpliendo la asociación Foro Educativo, entidad sin fines de lucro constituida por profesionales reconocidos en el campo de la educación, que aunque centrada en los problemas de la educación nacional –y no necesariamente la privada– es un espacio que genera propuestas, procesos participativos y acuerdos para influir en las políticas educativas y en la construcción de una cultura democrática. Para Palacios, esta institución, a pesar de sus debilidades, es el único espacio que promueve debate y genera opinión en el área educativa, tiene llegada a los medios de comunicación masivos, y ha conseguido cierto nivel de interlocución con las instancias burocráticas más altas del sector.⁸⁸

88. En entrevista personal realizada el 17 de febrero de 1999.

(iv) **Expresión y formación de líderes**

El cumplimiento de esta función es relativa en el caso de las OPSFL de educación primaria y secundaria. Por un lado, en lo que se refiere a la formación de líderes, los centros educativos privados han cumplido un papel importante como canteras de formación de la élite política, profesional, intelectual y cultural del país. Este hecho está ligado a la mejor calidad educativa recibida por sus alumnos, pero probablemente obedece también a las particulares características de la sociedad peruana.

Distinta es la orientación de los centros educativos Fe y Alegría. Se ha mencionado anteriormente la importancia de la “opción por los pobres” en los estatutos fundacionales del movimiento, y dicha opción promueve no solo la posibilidad de que niños y jóvenes de las zonas de pobreza y pobreza extrema accedan a una educación de calidad superior a la estatal, sino que ofrece una sólida formación humanista y fomenta valores éticos y morales. Así, la “mística” del modelo de Fe y Alegría implica el cuestionamiento de la propia definición convencional de *educación*, y la manera como es abordada desde el sistema estatal. Ha sido señalado por diversos especialistas el carácter reduccionista de una educación tradicional centrada en conocimientos, orientada fundamentalmente al “saber hacer”.

Desde el marco conceptual del Movimiento de Fe y Alegría, el eje de la educación se ubica en la persona y en la formación integral de seres humanos. De esta forma, la orientación educativa de este modelo cuestiona incluso los principios y paradigmas vigentes, ya que el “saber hacer” se encontraría relacionado con una concepción de la persona valorada principalmente por sus capacidades como soporte principal de actividad productiva. Como señalan Aguirre y Romero, se trata de una concepción del individuo “coherente con el modelo neoliberal que subordina al ser humano a la dinámica del mercado asignando a todo producto, servicio, e incluso las capacidades humanas, un valor comercial.”⁸⁹

Asimismo, el compromiso de los centros educativos Fe y Alegría se centra en la relación con la comunidad donde opera el colegio. Existe un esfuerzo permanente por conocer la realidad local y nacional, así como valorar las culturas y experiencias populares en los sectores urbano-marginales, mientras que el acento en su formación “en” y “para” el trabajo se orienta hacia la realización personal y el desarrollo comunitario.

89. Aguirre, Emma, y María Leonor Romero, “Fe y Alegría y la educación para todos”, en Foro Educativo y Ayuda en Acción, *Educación para todos. Balance de una década*, Lima: Foro Educativo/Ayuda en Acción, 2000, p. 138.

Sin embargo, una carencia que comparten los centros educativos privados con los públicos se refiere a la promoción de la tolerancia y el pluralismo. Un rasgo general de la educación en el Perú ha sido el negar implícitamente, o sancionar explícitamente, valores, actitudes y comportamientos diferentes de los que la cultura dominante califica como deseables. Como afirma Patricia de Arregui: “la discriminación y hasta la segregación, más que la tolerancia o la integración, se yergue como la manera en que docentes y alumnos lidian con las brechas culturales y étnicas que caracterizan crecientemente a la mayor parte de las sociedades urbanas y modernas.”⁹⁰ Un escenario de esta naturaleza no favorece la opción a expresar puntos de vista y opciones de vida diferentes.

(v) Democratización y construcción de comunidad

A pesar de la heterogeneidad del sector que nos encontramos analizan-do, la “democratización y construcción de comunidad” es una de las contribuciones importantes de las OPSFL de educación primaria y secundaria. No todos los tipos de centros educativos privados promueven las prácticas democráticas, pero sí hay una diferencia significativa en relación a la esfera de la educación pública. En efecto, diversos especialistas⁹¹ señalan que las escuelas y colegios no son precisamente modelos de instituciones democráticas, sino que generan y reproducen esquemas autoritarios que predominan en la sociedad peruana. Siendo más grave esta situación en el sistema público, una crítica constante a la educación en nuestro país tiene que ver con el hecho de no estar orientada a la promoción y formación de ciudadanos capaces de respetar las voluntades de las mayorías y las minorías, de resolver civilizadamente los conflictos, de competir de manera justa o establecer normas justas. En otras palabras, nos encontramos frente a un escenario sumamente difícil para el desarrollo de valores democráticos.

Frente a este panorama, un grupo de colegios privados, los llamados “alternativos”, han optado precisamente por la construcción de la democracia a través de la formación en las aulas. El objetivo de estos centros educa-

90. Kalinowski, Dina; Armando Ruiz y Claudia Dueñas, *Escuelas que construyen democracia. Siete experiencias innovadoras en el Perú*, Lima: CIDE-EDUCALTER, 1996, p. 8.

91. Ver Kalinowski, Dina; Armando Ruiz y Claudia Dueñas, *op. cit.*, p. 8; y Benavides, Martín; Verónica Villarán y Santiago Cueto, “Socialización escolar y educación en valores democráticos: el caso de las escuelas alternativas”, en Panfichi, Aldo y Marcel Valcárcel (eds.), *Juventud: sociedad y cultura*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999, p. 134.

tivos se orienta principalmente a diseñar y experimentar estrategias de cambio organizacional individualizado a través de las cuales niños y niñas aprendan a vivir y crecer en democracia.⁹² Un estudio realizado entre colegios públicos,⁹³ privados laicos y privados religiosos, tanto alternativos como tradicionales, puso en evidencia que, efectivamente, los primeros tenían una influencia mayor en el desarrollo de rasgos democráticos de los estudiantes que terminan la secundaria.⁹⁴ Esto quedaba especialmente claro en lo que se refería al conocimiento de la actualidad política, dogmatismo, tolerancia por diferencias raciales, tiempo de voluntariado y número de actividades en las que los estudiantes actuaban como líderes.

Debemos reconocer, no obstante, que el número de colegios alternativos es muy reducido, pero este aporte directo al fomento de las prácticas democráticas en nuestro país se ve amplificado si observamos la labor de las OPSFL educativas en la construcción de comunidad. Aquí nuevamente debe mencionarse el caso de los colegios Fe y Alegría por su constante relación y preocupación por la comunidad que los acoge. Una de las condiciones que exigen los directivos del Movimiento Fe y Alegría para implementar un centro educativo en una localidad, es que la población se organice y se comprometa a mantener una relación constante con el proceso educativo de sus hijos. De esta manera, la comunidad y los padres de familia aportan al éxito del modelo a través de la construcción y mantenimiento de escuelas, apoyando el proceso de aprendizaje de los hijos y hasta controlando la asistencia de los profesores. A su vez, los padres y los miembros de la comunidad se ven beneficiados con actividades de promoción y desarrollo de microempresas, liderazgo, talleres sobre derechos humanos, aspectos legales, entre otros.⁹⁵ Igualmente, por sus conexiones con universidades y centros educativos vinculados a la congregación jesuita, los colegios Fe y Alegría están en condiciones de generar un capital social de mayor amplitud, a través de redes sociales que involucran a sectores más extensos de la población.

Las expectativas de los padres de familia se ven satisfechas porque, a diferencia de la actitud del Estado, la confianza se ve reforzada al cumplirse los horarios, las construcciones programadas, y se percibe una garantía de

92. Kalinowski, Dina; Armando Ruiz y Claudia Dueñas, *op. cit.*, p. 8.

93. En dicho estudio se consideró como “colegio público alternativo” a un centro educativo Fe y Alegría.

94. Benavides, Martín; Verónica Villarán y Santiago Cueto, *op. cit.*, p. 167. Estos resultados fueron obtenidos aun después de controlar las variables de edad, nivel socioeconómico, desarrollo intelectual, número de años de estudio en el colegio e influencias familiares.

95. Iniden, *op. cit.*, p. 3.

que las actividades de ellos mismos se verán reflejadas inmediatamente en obras, las que, a su vez, inciden favorable y directamente en la comunidad.⁹⁶ Así, por ejemplo, en el Colegio Fe y Alegría No. 45 de Arequipa y en el No. 37 de San Juan de Lurigancho, se ha aprovechado la accidentada topografía del suelo de los barrios populares para una distribución armónica de ambientes a desnivel. Igualmente, en el Fe y Alegría No. 32 de San Juan de Lurigancho, el No. 43 de Ventanilla y el No. 15 de Sullana, se han arborizado las zonas circundantes a los locales escolares, que se convierten en beneficios directos para la propia comunidad.⁹⁷

2.3.3 Los centros educativos privados: limitaciones

(i) Particularismo

Tal vez esta sea una de las limitaciones más importantes de las OPSFL educativas. De acuerdo con nuestro estudio, podemos identificar tres aspectos relacionados con el “particularismo”:

- Los centros educativos privados cubren un porcentaje menor de la matrícula total de primaria y secundaria. Como se ha mencionado, involucran aproximadamente al 13% de todos los alumnos de dichos niveles educativos. En consecuencia, su capacidad de operación es limitada y sus potenciales beneficios para la sociedad peruana no tienen un alcance universal. La participación de la educación privada en el Perú es bastante menor en comparación con otros países de la región como Chile, Colombia, Argentina, Venezuela, e incluso Bolivia.
- Encontramos, para el caso de las OPSFL educativas de primaria y secundaria, un marcado *centralismo*. En principio, casi el 95% de los centros educativos privados operan en zonas urbanas, mientras que en el caso de la educación pública este porcentaje solo llega al 25%.⁹⁸ Asimismo, más del 75% de los servicios que ofrecen se concentran en Lima y algunas cuantas ciudades del interior, como Arequipa, Cusco, Chiclayo y Trujillo. Una excepción es el caso de los Colegios Fe y Alegría, que, aunque también concentran la provisión de sus servicios en áreas urbanas, han tenido una política de extensión de sus servicios

96. Ver artículo “Fe y Alegría, la vocación de brindar educación de calidad en el Perú”, publicado en el diario *Gestión* el 5 de setiembre de 1998, p. 20.

97. Aguirre, Emma y María Leonor Romero, *op. cit.*, pp. 141-142.

98. Hugo Díaz, en entrevista personal.

- hacia diferentes departamentos del Perú y recientemente han iniciado una estrategia de educación rural.
- Otra dimensión del “particularismo” se manifiesta en las dificultades para acceder a este tipo de servicios educativos. La gran mayoría de escuelas y colegios cobra por sus servicios, por lo que el factor económico resulta ser una restricción difícil de superar para grandes sectores de la población peruana. En consecuencia, la calidad de los servicios ofrecidos por estas organizaciones solo puede ser aprovechada por aquellos que pueden solventar dichos servicios, con lo cual se crea una suerte de *elitismo educativo*. Algunas experiencias como los colegios católicos parroquiales, que cobran bajas pensiones, o los colegios Fe y Alegría, que brindan sus servicios de manera gratuita, atenúan ligeramente esta limitación.

(ii) Paternalismo

No es una limitación de las OPSFL educativas de primaria y secundaria. Probablemente, el hecho de que la mayoría de estas organizaciones cobre por sus servicios evita la existencia de este problema. En el caso de los centros educativos Fe y Alegría, si bien la educación es gratuita, tanto los miembros de la comunidad donde se instala el colegio como los propios padres de familia asumen compromisos con la organización basados en una relación horizontal, y que son fundamentales para el funcionamiento del modelo. Así, el “paternalismo” es incompatible con el proyecto educativo de Fe y Alegría.

(iii) Eficiencia

Tampoco se percibe una importancia significativa de esta limitación para el caso de las OPSFL educativas. Existe sí una suerte de “excesivo amateurismo” en algunos colegios privados laicos, sobre todo en aquellos que son pequeños y no cuentan con los recursos ni la infraestructura suficiente como para brindar servicios de buena calidad. En los colegios de este tipo, los maestros suelen estar mal remunerados y no existe un proyecto educativo consistente. Por la naturaleza de su origen, así como por los fines que persiguen a veces —no necesariamente educativos—, tampoco han desarrollado la capacidad para integrarse a las asociaciones que agrupan a los colegios laicos y han quedado al margen de los beneficios que estas organizaciones podrían proveer y que podrían ser útiles para mejorar los servicios que brindan a sus alumnos.

(iv) Insuficiencia de recursos

Los problemas de recursos financieros sí resultan ser importantes para las organizaciones que nos encontramos estudiando. El ingreso casi exclusivo que tienen los centros educativos privados es el pago de pensiones. En la medida que la educación privada no es un servicio de primera necesidad, una situación de crisis económica y retracción de los ingresos familiares suele afectar especialmente a aquellos centros educativos cuya población abarca los sectores medios y bajos superiores. En tales situaciones, la educación pública, dada su naturaleza gratuita, se convierte en una alternativa educativa. En un escenario de este tipo, los colegios que brindan servicios a las poblaciones de los sectores socioeconómicos de mayor poder adquisitivo no ven afectados sus niveles de matrícula.

En los últimos años, el incremento de centros educativos laicos de pequeño tamaño que cobran pensiones más bajas ha tenido como consecuencia la reducción de la matrícula de numerosos colegios católicos y laicos tradicionales. De esta manera, en un intento por recuperar los niveles de matrícula de años anteriores, numerosos colegios han reducido las pensiones o exonerado del pago de matrícula para hacer sus servicios más asequibles a los padres de familia. Cabe mencionar que, a pesar de los problemas descritos, los centros educativos privados, en general, tienen menores problemas de recursos que los del sistema público, ya que el presupuesto decidido y asignado por el Mined no suele cubrir necesidades básicas como la compra de materiales, libros e infraestructura educativa.

(v) Fiscalización y rendición de cuentas

No existen mecanismos formales de fiscalización y rendición de cuentas entre las OPSFL educativas. Este proceso se produce habitualmente de manera interna en estas organizaciones y depende en realidad de la naturaleza del centro educativo. En el caso de los colegios católicos, por ejemplo, la congregación de la que dependen ejerce estos mecanismos de control, y existe poca intervención o conocimiento del manejo administrativo y financiero de la institución por parte de los padres de familia. En el caso de los colegios privados laicos tradicionales y de élite, la situación es similar, aunque la fiscalización no la realiza un ente suprainstitucional. En los colegios laicos pequeños existen menos mecanismos de control, sobre todo porque estos colegios suelen tener un “dueño-director” que maneja de manera casi exclusiva la administración y gestión del centro educativo.

Sin embargo, la comunidad educativa de los colegios privados sí tiene capacidad para ejercer un cierto control sobre el desempeño general de la institución, de los profesores y de la calidad educativa. En su condición de “clientes”, los padres de familia pueden exigir cambios y mejoras de los servicios, situación ante la cual los directivos de los colegios suelen responder. Esta situación es prácticamente desconocida en los centros educativos públicos, donde la intervención de los padres de familia es muy limitada, y es muy común incluso la falta de control de la asistencia de los propios profesores.

2.3.4 Conclusiones

Una de las características básicas que permiten entender este subsector es la heterogeneidad existente entre los centros educativos privados. En efecto, la diversidad de modalidades de operación —colegios laicos “extranjeros”, laicos pequeños, católicos autofinanciados, parroquiales, Fe y Alegría— tiene como consecuencia que tanto las contribuciones como las limitaciones sean aplicables a algunos casos pero no a todos en general. Sin embargo, es posible afirmar que la contribución más importante de estas organizaciones se encuentra en el campo de la provisión de servicios. Dichos servicios son casi exclusivamente de naturaleza educativa y pedagógica y, aunque su cobertura es mucho menor, han demostrado ser de mejor calidad y mayor costo-beneficio que los servicios brindados por centros educativos públicos. Esta diferencia puede medirse a través de menores tasas de repitencia y deserción escolar, menor atraso escolar, y de un rendimiento académico superior.

No obstante, las ventajas de las OPSFL educativas sobre sus pares estatales no solo se ponen en evidencia en el caso de la provisión de servicios, sino que es largamente superior la capacidad de innovación educativa que tienen estas organizaciones, dada su mayor libertad y autonomía respecto a las permanentes restricciones impuestas desde el Ministerio de Educación. Una mención especial debe hacerse a los centros educativos del Movimiento Fe y Alegría, los cuales no solo ofrecen servicios educativos de calidad de manera gratuita, sino que su modelo organizativo, extendido por diferentes regiones a lo largo de cerca de 35 años, tiene un acento fundamental en la permanente búsqueda de innovaciones adecuadas a la realidad del país —por ejemplo, la capacitación laboral juvenil, o el trabajo en redes educativas rurales— y una relación y compromiso recíproco con las comunidades donde desarrollan sus actividades.

Quizá la debilidad más importante de las OPSFL educativas de primaria y secundaria se encuentra en la dimensión excluyente que se genera como parte de sus operaciones. La educación privada en el Perú se mantiene básicamente por el cobro de pensiones, esto es, los centros educativos no ofrecen sus servicios de manera gratuita y, aunque el padre de familia tiene una amplia diversidad de opciones económicas, resulta de todos modos una barrera infranqueable para las poblaciones de menores ingresos, y más aún para aquellos que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. Precisamente la insuficiencia de recursos económicos es otra de las limitaciones importantes de estas organizaciones, sobre todo en las épocas de difícil situación económica del país.

3. Reflexiones finales

Aun cuando las generalizaciones tienen el riesgo de pasar por alto las diferencias y particularidades de los fenómenos sociales, a la luz del examen de tres tipos de organizaciones privadas sin fines de lucro pertenecientes a los campos del ambiente, servicios sociales y educación, es posible afirmar que el tercer sector en el Perú ha tenido un relativo impacto favorable sobre el desarrollo social del país. En efecto, su presencia en diversas áreas ha permitido proporcionar servicios que el Estado y el sector privado no han sido capaces de cubrir; ha logrado hacer visibles temas descuidados e incluso ignorados por la agenda gubernamental que han impulsado cambios sociales; ha facilitado y promovido el nacimiento y consolidación de nuevos liderazgos en la sociedad civil; y, finalmente, ha generado o influido —con menos frecuencia de la deseable por cierto— en la formulación de determinadas políticas públicas.

Sin embargo, al lado de estos atributos, el tercer sector en el Perú ha adolecido también de serias limitaciones financieras que han bloqueado el desarrollo de nuevas iniciativas y la expansión de las ya existentes, ha carecido de un adecuado nivel de profesionalización de sus cuadros en lo que concierne a la gestión de sus organizaciones y, por último, no ha producido suficientes mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas de sus actividades. Veamos con mayor detenimiento cada uno de estos aspectos teniendo en cuenta que se trata de afirmaciones relacionadas con las OPSFL estudiadas, aun cuando algunas de las características identificadas puedan tener una aplicación de orden más amplio.

- **Las organizaciones del tercer sector son, en algunos casos, las únicas, o las más importantes, proveedoras de determinados servicios.** Esto ocurre, principalmente, con aquellas organizaciones que operan en el campo del ambiente y en el de los servicios sociales alimentarios. En efecto, ni el sector privado ni el sector estatal han asumido las tareas que cumplen estas organizaciones ya sea por la escasez de recursos, por la ausencia de un planeamiento social eficaz o, simplemente, por el desinterés en el tema. Para los beneficiarios de estas actividades, sin embargo, la presencia de estas organizaciones ha cubierto necesidades que no podían ser atendidas de otra manera. En el caso de la educación primaria y secundaria, los servicios de las OPSFL han demostrado tener una calidad superior, cuando menos, a la de sus contrapartes estatales usualmente aquejadas de enormes limitaciones financieras, de infraestructura y de personal bien remunerado y adecuadamente capacitado.
- **Las OPSFL han logrado cumplir un importante papel innovador en las áreas que operan.** De hecho, esta constatación es especialmente notoria en las áreas del ambiente y la educación, pues su constante experimentación y formulación de iniciativas innovadoras a lo largo de los años ha expandido las áreas de interés ciudadano y reformulado viejos paradigmas de intervención social. Algo similar puede decirse en relación a los servicios sociales alimentarios, cuya misma creación espontánea por parte de la población como parte de una estrategia de sobrevivencia frente a la pobreza extrema, pone de manifiesto la capacidad innovadora de los sectores populares frente a los problemas derivados de una insuficiencia crónica de ingresos.
- **Las OPSFL han influenciado de manera limitada en la promoción de políticas públicas o cambios sociales.** Si bien es cierto que esta situación es general a los tres casos estudiados, ello ha obedecido no tanto a la propia incapacidad organizativa o a la insuficiencia en la difusión de sus mensajes o propuestas, sino más bien a la manera paternalista, clientelista y vertical como el Estado, sobre todo en la década del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), asumió la relación con estas organizaciones. La negativa a reconocerlas como interlocutoras válidas de las demandas y necesidades provenientes de la sociedad civil, frustró la posibilidad de establecer una relación institucionalizada a través de canales permanentes de diálogo entre la sociedad y el Estado. Todo ello trajo consigo que los marcos legales producidos carecieran de una participación efectiva de estas organiza-

- ciones, pues solo en unos pocos casos los cambios de política propuestos han sido incorporados en las normas y legislaciones vigentes.
- **Las OPSFL no parecen haber cumplido un papel fundamental como canales de expresión y formación de líderes.** No obstante, si bien es notoria su contribución en el campo de los servicios sociales alimentarios —especialmente en la promoción de nuevas habilidades y capacidades en las mujeres de los sectores populares— y en el de la educación, los otros tipos de OPSFL cumplen un papel limitado, pues en algunas ocasiones se han constituido en un freno para la difusión del pluralismo o han desaprovechado oportunidades para que sus beneficiarios desarrollen sus propias capacidades individuales.
 - **A las OPSFL les cuesta convertirse en verdaderas ‘escuelas de democracia’.** Este hecho se encuentra relacionado con la existencia de una cultura organizacional basada en la presencia de estructuras jerárquicas poco flexibles y estilos de gestión, tanto al interior de las instituciones como en su relación con los beneficiarios, poco consensuales y más bien autoritarios.

En lo que concierne a las más importantes limitaciones de las OPSFL peruanas estudiadas, existen algunas características que merecen ser brevemente comentadas.

- **En el caso de las OPSFL analizadas es visible un marcado centralismo en la cobertura de sus operaciones.** Si bien esta característica resultó clara para los casos de las organizaciones ambientalistas y las dedicadas a brindar servicios en los niveles primario y secundario, también estuvo presente entre las organizaciones de servicios sociales alimentarios. En efecto, aunque los Comités del Vaso de Leche se encuentran distribuidos por casi todo el territorio nacional debido a su cercana relación con los gobiernos locales, los comedores populares concentran sus actividades sobre todo en las zonas urbano-marginales de Lima y en las principales ciudades del interior del país, con el consiguiente abandono relativo de las zonas rurales.
- **Existe un constante problema financiero en la operación de las OPSFL estudiadas.** En efecto, un rasgo particularmente acentuado en los casos de las organizaciones ambientalistas y de los servicios sociales alimentarios, es el de destinar gran parte del tiempo a la búsqueda de recursos económicos que les permitan su funcionamiento. Debe indicarse, sin embargo, que es más probable que estas dificultades tengan que ver con la crítica situación económica del país y las nuevas

tendencias de la cooperación internacional, que con la propia capacidad de estas organizaciones para desarrollar estrategias originales e innovadoras de recolección de fondos.

- **No existen mecanismos institucionalizados de fiscalización y rendición de cuentas adecuadamente difundidos y practicados.** Con excepción de las organizaciones ambientalistas y educativas que tienen algunos mecanismos externos de control, lo que usualmente se observa es una suerte de control informal sobre la marcha de las actividades y programas, así como también sobre la propia gestión. No existe una conciencia cabal entre los directivos de las organizaciones acerca de la importancia de implantar este tipo de mecanismos al interior de sus instituciones, pues predomina un estilo de gestión en el que los beneficiarios actúan más como objetos de programas que como sujetos con capacidad para influenciar sobre la dirección de los mismos.
- **Las OPSFL suelen padecer de un cierto ‘amateurismo’ en sus actividades.** Dependiendo del caso, este rasgo se encuentra relacionado con la falta de formación y capacitación adecuadas de los profesionales que integran las organizaciones, la ausencia de una renovación generacional de los cuadros directivos y la escasez de recursos disponibles. Estas debilidades, sin embargo, son imperfectamente cubiertas por sus integrantes con idealismo, compromiso personal con la causa y mucha creatividad.
- **No se observa la existencia de un excesivo paternalismo en las OPSFL estudiadas.** Quizá la excepción sea la de algunas organizaciones ambientalistas, sobre todo las “desarrollistas”, que muestran dificultades para realizar la transferencia de los proyectos que ejecutan a las poblaciones beneficiarias. La escasa participación de estas últimas en el diseño, la implementación, la ejecución y la evaluación de proyectos genera un riesgo permanente que amenaza la sostenibilidad de las acciones emprendidas.

VI

¿El tejido de la sociedad civil? Reflexiones finales y preguntas pendientes (sobre el tercer sector en el Perú)

En el contexto de liberalización económica y democratización inestable que ha caracterizado a la mayor parte de América Latina durante las últimas dos décadas, los tomadores de decisiones han prestado cada vez una mayor atención al papel que desempeñan la sociedad civil y las organizaciones privadas sin fines de lucro (OPSFL) en los procesos de desarrollo. Esta atención se vincula principalmente con dos grandes objetivos: la movilización de nuevos recursos humanos y financieros, y el fortalecimiento de la democracia política como forma de gobierno.

En el primer caso, como se aprecia en el capítulo I, tanto la teoría como la práctica económica han reparado en la existencia e importancia de las OPSFL, ya sean aquellas constituidas para responder a diversas fallas del mercado, o aquellas otras cuya función es satisfacer demandas públicas que los Estados no pueden atender. Además, al redirigir su atención desde las reformas macroeconómicas hacia la lucha contra la pobreza y las persistentes brechas sociales, los gobiernos han buscado nuevos aliados para la financiación e implementación de las políticas sociales. Tales aliados incluyen a ONG, instituciones educativas y organizaciones de base, así como también a fundaciones privadas y grupos de liderazgo empresarial. Como muestra el capítulo III, estas nuevas expectativas sobre el papel desempeñado por los actores privados en el desarrollo han sido compartidas por las instituciones financieras internacionales y las agencias de cooperación.

En el segundo caso, la teoría política y la experiencia histórica sugieren que una sociedad civil dinámica y autónoma es una condición fundamental para la democracia.¹ Diversas OPSFL cumplieron un papel fundamental en la transición hacia regímenes democráticos en el Perú y América Latina durante las décadas de 1970 y 1980. En la actualidad, con la poca credibilidad

1. Ver Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993, y “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”, en *Sociedad civil: análisis y debates*, No. 2, Vol. I, México: DEMOS, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, Foro de Apoyo Mutuo, 1997; y Diamond, Larry, “Repensar la sociedad civil”, en *Metapolítica*, Vol. 1, abril-junio 1997, pp. 185-198.

que aqueja a la mayoría de instituciones públicas y partidos políticos, se han formado expectativas de que sean otros actores de la sociedad civil los que asuman la responsabilidad de expandir la participación ciudadana y la articulación de intereses en la esfera pública.

Sin embargo, ¿cuán realistas son estas expectativas? En el caso del Perú, ¿existe una sociedad civil capaz de asumir estos retos? ¿Quiénes la conforman y cómo operan? ¿Cuáles son las verdaderas capacidades y limitaciones de las OPSFL en una sociedad tan marcada por la pobreza y la desigualdad social?

Los capítulos de este libro representan esfuerzos pioneros, pero aún iniciales, para responder a estas preguntas. Combinando aportes desde la historia, la economía, la sociología y la ciencia política, los estudios aquí presentados enfatizan principalmente al tercer sector definido en forma estructural-funcional, es decir, como el universo de entidades que reúnen las cinco características enumeradas en el inicio de este libro (privadas, organizadas, autogobernadas, sin fines de lucro, y con participación voluntaria y libre). Si bien esto no es equivalente al concepto más amplio y normativo de sociedad civil, encontramos que este marco de análisis brinda importantes pistas para comprender mejor la complejidad del funcionamiento de esta última.

El tercer sector: diversidad y desarrollo

Los trabajos reunidos aquí confirman que existe una amplia gama de organizaciones, fuera del ámbito religioso, donde priman la solidaridad, la participación voluntaria y la acción colectiva por encima del afán de poder político o de las expectativas de lucro individual. Y, contrariamente a lo que muchos han creído, este no es un fenómeno reciente. Como se ha visto en el capítulo II, el Perú tiene una larga historia de asociativismo cívico, y de actividades voluntarias y caritativas. Es una historia que se remonta a las prácticas de reciprocidad de las culturas prehispánicas, y que incluye a las sociedades de ayuda mutua, los sindicatos y las asociaciones profesionales que emergen en el siglo XIX y a inicios del XX. Asimismo, incluye a los nuevos movimientos sociales y ONG que aparecen en escena en la segunda mitad del siglo XX, y que involucran a millones de peruanos y, entre ellos, a mujeres, jóvenes, indígenas y otros grupos históricamente excluidos.

El resultado es un tejido sumamente complejo de formas de organización y acción colectivas. Según constatamos en los capítulos IV y V, se

puede decir que la sociedad civil en el Perú de hoy incluye —pero no se limita— a las más de 110.000 OPSFL que trabajan en campos como la educación, la salud y los servicios sociales comunitarios, y que involucran a más de un millón y medio de personas que representan el 11% de la población entre los 15 y 65 años de edad. Evidentemente, los cálculos realizados en este proyecto subestiman la cantidad total de la actividad asociativa en el Perú, mucha de la cual no está documentada formalmente. No obstante, este trabajo ha logrado identificar a más de 65.000 organizaciones comunitarias de base, 29.000 asociaciones deportivas y culturales, y 14.000 instituciones educativas. Este esfuerzo también nos ayuda a relativizar la presencia y la lógica de las aproximadamente 1.600 ONG que se autodenominan como tales, la mayoría de las cuales se ubica en los centros urbanos y opera con un cuerpo reducido de profesionales asalariados.

Evidentemente, entre las tareas de investigación pendientes se encuentra la necesidad de ampliar este mapeo preliminar para incluir otras formas de OPSFL que no fueron capturadas por este proyecto y, de esta manera, completar los hilos de este rico tejido social. Esto significa llegar a organizaciones más informales y populares, particularmente fuera de las principales ciudades, y también indagar más sobre organizaciones “híbridas” como las rondas y las comunidades campesinas y nativas, que dejamos fuera de este estudio por razones explicadas en el anexo 1. Igualmente, es importante indagar más sobre las instituciones asociadas con la Iglesia católica y otras entidades religiosas, muchas de las cuales quedaron fuera del marco comparativo de este estudio por tratarse de instituciones cuya principal actividad era confesional.

A propósito de la religión, el capítulo II demuestra cómo la doctrina social de la Iglesia católica ha tenido un papel fundamental en el desarrollo del tercer sector en el Perú y América Latina. En realidad, la primera experiencia de alianza público-privada en esta región puede rastrearse desde la Colonia, cuando la Iglesia asumió la responsabilidad principal de la educación y el bienestar social. En la actualidad, las parroquias, escuelas y organizaciones caritativas católicas siguen siendo las principales beneficiarias de las donaciones privadas en el Perú, así como de importantes subsidios públicos.² Asimismo, durante el último siglo, la Iglesia ha evolucionado considerablemente en su defensa de la equidad y la justicia social, y su presencia ha ayudado a sostener muchas de las organizaciones comunitarias y de dere-

2. Ver Portocarrero S., Felipe y Armando Millán, *Perú: ¿país solidario?*, Lima: CIUP, Center for Civil Society Studies, The Johns Hopkins University, 2001, pp. 22-23.

chos humanos en el país. Si bien las escuelas y ONG asociadas con la Iglesia están incorporadas en nuestro estudio, la inclusión de datos sobre las parroquias y otras entidades confesionales podría tener importantes implicancias para la medición del empleo, los ingresos y el impacto de la sociedad civil en el Perú.

Otra tarea pendiente es la de actualizar los datos que se han recopilado sobre este sector, puesto que las estadísticas procesadas y presentadas en el capítulo IV corresponden al año 1995. ¿Cómo ha evolucionado el tercer sector desde entonces? Hasta ese año predominaron, en términos de empleo y peso económico, las instituciones educativas privadas. Este hecho se explica, en parte, por las diversas tradiciones religiosas y culturales presentes en el país y por la profunda decadencia de la educación pública, pero también por el hecho de que, en 1995, el marco legal aún no permitía la obtención de beneficio privado en la educación. Un tema que requiere ser investigado ahora es si se mantiene el peso del sector privado sin fines de lucro en la educación peruana a partir de 1996, cuando se abrieron nuevas oportunidades lucrativas.

Además de construir un mapa de la variedad de organizaciones que conforman el tercer sector en el Perú, esta investigación ha ayudado a documentar el volumen y la diversidad de ciudadanos que forman parte de estas entidades o que son beneficiados por ellas. En efecto, si bien los ciudadanos que militan en partidos políticos y movimientos sociales “clásicos” son pocos, es evidente que los peruanos sí se organizan en muchas otras formas para lograr objetivos colectivos. Los datos aquí presentados sobre empleo y trabajo voluntario abarcan solamente a un subgrupo de entidades. Sin embargo, los mismos pueden ser complementados por diversas encuestas a la población realizadas por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP)³ y por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).⁴

Los jóvenes y las mujeres forman la mayor parte de la población del Perú y, por consiguiente, del electorado nacional y de la sociedad civil. Aun-

3. Según encuestas desarrolladas por esta institución, el 48% de la población afirma participar en alguna forma de organización social, ver Tanaka, Martín y Patricia Zárate, *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2000.

4. Según una encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario, realizada por nuestro mismo equipo en el nivel nacional en el año 2001, por ejemplo, el 34% de adultos indica haber realizado trabajo voluntario en una amplia gama de organizaciones sociales, cívicas y religiosas. Ver Portocarrero S., Felipe; Cynthia Sanborn, Armando Millán y James Loveday, *Voluntarios, donantes y ciudadanos en el Perú*, Lima: CIUP, en prensa.

que aún no tenemos datos sobre el empleo por edades en el tercer sector, en el capítulo V se constata que en varios ámbitos —como las organizaciones sociales de base y las entidades educativas— la participación de las mujeres y los jóvenes ha sido fundamental. Estas organizaciones han desempeñado un papel importante no solo en la provisión de servicios innovadores para sus comunidades, sino también en aumentar las capacidades y habilidades de sus miembros. La participación de jóvenes en el tercer sector también está reflejada en una encuesta realizada por el CIUP en el año 2000 entre jóvenes de los diversos sectores de Lima.⁵ Allí vemos que, si bien los jóvenes no están conformes con la política como tal (el 61% ve a la política como algo negativo y solamente el 4% había realizado alguna actividad voluntaria que fuera explícitamente política), un 36% de ellos realizaba trabajo voluntario y un 32% estaba conformado por miembros activos de entidades voluntarias, entre las cuales destacaban las parroquias, los clubes deportivos y diversas organizaciones relacionadas con la educación y cultura, la salud, y los servicios sociales. Evidentemente, la participación y el impacto social de las mujeres y los jóvenes en este sector son temas que merecen una mayor profundización.

El tercer sector, la sociedad civil y el Estado

Una sociedad extensamente organizada no es, sin embargo, sinónimo de una sociedad civil fuerte, ni significa que sea capaz de asumir grandes responsabilidades sociales o políticas. De hecho, al mirar más de cerca este complejo tejido organizacional, observamos que es bastante fragmentado y frágil en su construcción. Asimismo, la mayoría de OPSFL en el Perú son institucionalmente débiles y económicamente precarias. Los resultados de este libro nos ayudan a entender mejor por qué esto es así.

En los capítulos IV y V, por ejemplo, vemos que la mayoría de actividad asociativa en el Perú es realizada por pobres urbanos y rurales, con escasos recursos y con objetivos muy locales u orientados hacia su propia supervivencia. Además, en los capítulos II y III se observa que la histórica debilidad de las organizaciones sociales de base en el Perú se acentuó durante las últimas dos décadas por diversos factores, entre ellos, las crisis económicas, la violencia política y el impacto de las políticas de ajuste estructural. En muchos casos, estas organizaciones de los pobres no solo son un reflejo de la incapa-

5. Portocarrero S., Felipe; James Loveday y Armando Millán, *Donaciones y trabajo voluntario: los jóvenes de Lima Metropolitana*, Lima: CIUP, 2001.

cidad del Estado para resolver las brechas sociales, sino que tampoco representan una solución duradera para estos problemas.

La debilidad de muchas organizaciones de la sociedad civil en el Perú también está relacionada con el declive de los partidos políticos, las federaciones laborales, los sindicatos y otras formas intermediarias de organización y agregación de intereses. Este fenómeno ha dejado a muchos sectores de la sociedad sin voz efectiva en el nivel nacional y con una capacidad limitada de fiscalizar al gobierno de turno. Ahora bien, como fue señalado anteriormente, el proyecto Hopkins optó por dejar fuera de la definición “estrecha” del tercer sector a los partidos políticos y los sindicatos, no por querer subestimar la esfera de la política, sino por razones conceptuales y comparativas. El propósito básico del estudio fue analizar aquellas organizaciones que eran efectivamente autónomas del Estado, y donde la participación de los ciudadanos era voluntaria y libre. Mientras este podría ser el caso de los partidos y sindicatos en el Perú, en otros países incluidos en el proyecto ni los unos ni los otros operan de ese modo. En algunos casos, la membresía es obligatoria; en otros, ambos tipos de organizaciones funcionan literalmente como apéndices del Estado.

De ahí que, si bien el declive de los partidos y sindicatos en el Perú durante las últimas dos décadas ha sido ampliamente comentado por analistas, consideramos que hace falta obtener una adecuada información empírica sobre estas organizaciones y sus relaciones con otros actores de la sociedad civil. Según la escasa información disponible, aproximadamente 250.000 personas pertenecen a sindicatos en el Perú y menos del 5% de los adultos se declaran miembros de algún partido político.⁶ Además, no se sabe mucho sobre sus estructuras internas y formas de operación, sus fuentes y niveles de ingreso, su actual composición social y sus formas de reclutamiento. Aun así, es evidente que los demás actores de la sociedad civil no están en condiciones de sustituir las diversas funciones políticas que cumple un sistema de partidos, ni de reemplazar a las organizaciones sindicales a la hora de defender los intereses de los trabajadores. Urge, por lo tanto, una mayor investigación sobre estas entidades.

Aunque el régimen fujimorista se caracterizaba por su hostilidad hacia las organizaciones autónomas de los ciudadanos y hacia la libre competencia política, vemos que las relaciones entre sociedad civil y Estado en el Perú han sido más complejas de lo que parecen. En efecto, el capítulo III nos

6. Portocarrero, Felipe y Armando Millán, *op. cit.*, p. 12.

demuestra que el marco legal para la actividad privada sin fines de lucro en el Perú se ha mantenido como uno de los más libres y flexibles de América Latina. La Constitución actual reconoce la libertad de asociación como uno de los derechos humanos básicos, y las OPSFL son reguladas a través de tres figuras legales sencillas: asociación, fundación y comité. Entre ellas, la asociación civil sin fines de lucro es sumamente fácil de establecer y sus actividades—incluso aquellas con fines de lucro realizadas para generar ingresos—están sujetas a muy poca regulación pública formal.

Pero si el Estado no ha interferido en la vida asociativa de la mayoría de OPSFL, tampoco ha hecho mucho para promoverlas y, menos aún, para fortalecerlas durante los últimos años. Como también observamos en este estudio, el financiamiento público directo durante la década de 1990 constituye menos del 5% de los ingresos totales de las OPSFL para las cuales hemos podido obtener información financiera. Asimismo, han habido pocos incentivos tributarios para la actividad sin fines de lucro o para las donaciones filantrópicas que las apoyan. La tendencia del sector público durante la década pasada fue la de concentrar los programas sociales y el gasto público en el gobierno central y, particularmente, en algunas agencias estatales claves del Poder Ejecutivo. Si bien esto puede haber parecido coherente con el objetivo de implementar un plan nacional de lucha contra la pobreza, y contaba con la participación de diversas ONG y organizaciones de base como socios, la concentración de recursos en el Poder Ejecutivo terminó siendo poco saludable para el desarrollo social y para la democracia política. La corrupción, la manipulación política y la ineficiencia en los gastos de las agencias públicas fueron hechos notables durante el régimen fujimorista, y el poder de los socios privados para corregir esta situación fue mínimo. Por cierto, fueron estos mismos hechos los que contribuyeron a la derrota del fujimorismo y su reemplazo por un gobierno de transición con prominentes representantes de la sociedad civil a bordo. La pregunta que queda pendiente es si la calidad y el rumbo de las alianzas intersectoriales mejoran con este cambio.

La sostenibilidad del tercer sector

Si hasta ahora el sector público no ha apoyado significativamente al tercer sector en el Perú, ¿quién lo hace? ¿Cómo se sostienen estas miles de OPSFL? Lo hacen, principalmente, con los aportes de sus propios miembros y beneficiarios, según constatamos en este estudio. En el capítulo IV, hemos

visto que casi el 68% de los ingresos de las OPSFL para las cuales obtuvimos información ha sido autogenerado a través del pago de tarifas, cuotas de membresía y cobros por los servicios que estas organizaciones proveen. Otro 22% de los ingresos de este sector proviene de donaciones y préstamos internacionales, los cuales se destinan principalmente a un grupo reducido de ONG con alta capacidad profesional. Finalmente, solo un 5% de los ingresos del tercer sector proviene de la filantropía corporativa y privada nacionales. En otras palabras, ni el Estado, ni las empresas, ni las élites más acomodadas del país hacen contribuciones económicas significativas al desarrollo de la sociedad civil en el Perú.

Aunque este cuadro podría reflejar una sociedad civil bastante autónoma, en realidad significa serias limitaciones de recursos y una gran precariedad financiera para la mayoría de organizaciones. Obviamente, las organizaciones de los pobres urbanos y rurales tienden a ser las más débiles y, por lo tanto, siguen sujetas a la manipulación política de los gobiernos de turno. La mayoría de las instituciones educativas privadas, por su parte, se mantienen de acuerdo con la capacidad de pago de las familias beneficiadas, lo cual reproduce las tremendas brechas sociales del país en vez de revertirlas. Pero incluso en el caso de las ONG de mayor tamaño e internacionalmente reconocidas, muchas experimentan una exagerada sensibilidad a los cambios en las agendas y prioridades políticas de algunos donantes externos. Evidentemente, los esfuerzos para fortalecer a la sociedad civil organizada en el Perú tienen que dirigirse también a lograr una mayor estabilidad y sostenibilidad económica del sector. Esto no solamente pasa por la diversificación de las fuentes de ingreso externas, sino también por la exploración de nuevas formas de financiamiento y generación de ingresos nacionales: por un lado, mecanismos novedosos de acceso a los recursos públicos de manera transparente y eficaz; y, por otro lado, la promoción de un mayor compromiso social entre las élites privadas nacionales. Estudios realizados por el CIUP, Servicios para el Desarrollo (Sase) y otros demuestran que el discurso de la responsabilidad social ha aumentado notablemente entre las nuevas generaciones de empresarios peruanos.⁷ Sin embargo, la cantidad e impacto social

7. Ver Caravedo, Baltazar, *Lo social y la empresa a fines de siglo. Responsabilidad social empresarial: avances y logros*, Lima: CIUP, Perú 2021, Sase, 2000; Portocarrero S., Felipe; Cynthia Sanborn, Sergio Llusera y Viviana Quea, *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*, Lima, CIUP, 2000; Caravedo, Baltazar; Pilar Mariscal, Karem Salinas y Juan Carlos Villacorta, *Responsabilidad social: una nueva forma de gerencia*, Lima: CIUP, Sase, Perú 2021, 2000; Benavides, Marcela y Guida de Gastelumendi,

de la filantropía nacional se mantienen bastante limitados en contraste con otros países con similar nivel de desarrollo. Revertir esta situación debe ser una tarea de todos.

Responsabilidad social empresarial: un compromiso necesario, Lima: CIUP, Sase, Perú 2021, 2001; y, Caravedo, Baltazar; Henry Day, Gabriel Ortiz de Zevallos, Richard Webb y Juan Julio Wicht, *La responsabilidad social empresarial en las estrategias de desarrollo del gobierno peruano*, Lima: CIUP, IDRS, 2002.

Bibliografía

- Aguirre, Carlos, "Disputed Views of Incarceration in Lima, 1890-1930: The Prisoners' Agenda for Prison Reform", en Salvatore, Ricardo D.; Carlos Aguirre y Gilbert M. Joseph (eds.), *Crime and Punishment in Latin America*, Duke: Duke University Press, 2001.
- Aguirre, Emma, y María Leonor Romero, "Fe y Alegría y la Educación para Todos", en Foro Educativo y Ayuda en Acción, *Educación para todos. Balance de una década*, Lima: Foro Educativo/Ayuda en Acción, 2000.
- Alberti, Giorgio y Enrique Mayer, "Reciprocidad andina: ayer y hoy", en *Reciprocidad e intercambio en los andes peruanos*, Lima: IEP ediciones, 1974.
- Altamirano, Juan, *De refugio a instituto, 300 años de recorrido*, Lima: 1996.
- Andaluz, Carlos y Walter Valdez, *Código del medio ambiente y los recursos naturales (actualizado, concordado y sumillado)*, Lima: Proterra, 1995.
- Anderson, Perry, *Campos de batalla*, Barcelona: Editorial Anagrama, 1998.
- Angulo, Nedda, *Organización social y empresa: experiencias de las Centrales de Comedores Populares de El Agustino y Santa Anita*, Lima: Servicios Educativos El Agustino, 1999.
- Anheier, Helmut; Gabriel Rudney y Lester Salamon, *The Nonprofit Sector in The United Nations System of National Accounts: Definition, Treatment and Practice*, Baltimore: Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Working Paper No. 4, 1992.
- Arroyo, Juan, *Salud: la reforma silenciosa*, Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, 2000.
- Badelt, Christoph, "Entrepreneurship Theories of the Non-Profit Sector", en *Voluntas*, volume 8, number 2, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 162-178.
- Balbi, Carmen Rosa, *Identidad clasista en el sindicalismo. Su impacto en las fábricas*, Lima: Desco, 1989.
- Ballón, Eduardo, "Fondos de inversión social y gasto social en América Latina: una aproximación preliminar", en Henríquez, Narda (ed.), *Construyendo una agenda social*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.
- "ONG's, sociedad civil y desarrollo", en Desco, *Los desafíos de la cooperación*, Lima: Desco, 1996.
- Ballón, Eduardo, y Carlos Monge, "Las ONGs y los sectores populares: 'nos habíamos querido tanto'", en Valderrama León, Mariano (ed.), *Cambios en las organizaciones de promoción del desarrollo peruanas*, Lima: Cepes / ALOP, 1998.

- Ballón, Eduardo y otros, *El Perú en una encrucijada: centros de promoción, retos y alternativas*, Lima: Cepes, 1988.
- Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú, 1822-1933*, Lima: Editorial Universitaria, 7ª edición corregida y aumentada, Tomo II, 1983.
- Bedregal, Luis, “La cooperación internacional y el trabajo de las ONGDs en el Perú”, en *Cooperación internacional, ONGDs y desarrollo*, Lima: Sase Ediciones, 1993.
- Beaumont, Martín de, “Algo de Estado, algo de empresa...Las ONG´s en el Perú de los noventa”, en *Desco, Los desafíos de la cooperación*, Lima: Desco, 1996.
- Béjar, Hector, “Non Governmental Organisations and Philantropy: The Peruvian Case”, en *Voluntas*, volume 8, number 4, Manchester: Manchester University Press, 1997.
- Beltrán, Arlette; Hanny Cueva y Armando Millán, “Crédito para microempresas de mujeres: una evaluación de impacto”, en Vásquez, Enrique (ed.), *Impacto de la inversión social en el Perú*, Lima: CIUP-IDRC, 2000.
- Beltrán, Arlette; María Elena Planas, Hanny Cueva y Armando Millán, *Estudio sobre el contexto social en donde desarrollan las acciones de apoyo alimentario las organizaciones sociales para la alimentación*, Lima: Promudeh, 2001.
- Benavides, Marcela y Guida de Gastelumendi, *Responsabilidad social empresarial: un compromiso necesario*, Lima: CIUP, Sase, Perú 2021, 2001.
- Benavides, Martín; Verónica Villarán y Santiago Cueto, “Socialización escolar y educación en valores democráticos: el caso de las escuelas alternativas”, en Panfichi, Aldo y Marcel Valcárcel (eds.), *Juventud: sociedad y cultura*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999.
- Ben-Ner, Avner, “Non-Profit Organizations: Why Do They Exist in Market Economies?” en Rose-Ackerman, Susan (ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions. Studies in Structure and Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1986.
- Blondet, Cecilia, *Las mujeres y el poder: una historia de Villa El Salvador*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1991.
- Bonilla, Heraclio, “Comunidades de indígenas y Estado nación en el Perú”, en *Histórica*, vol. VI, número 1, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1982.
- *Guano y burguesía en el Perú*, Lima: IEP, 1974.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires: Paidós y CLAD, 1999.
- Brunner, José Joaquín, *El tercer sector como espacio de integración moral*. Primer Taller del Grupo de Estudio Sobre Filantropía y Responsabilidad Social, versión preliminar, Santiago de Chile, enero 2000.
- Compertella, Andrea e Inés González Bombal, “Historia del sector sin fines de lucro en Argentina”, en Roitter, Mario e Inés González Bombal (comp.), *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*, Buenos Aires: Cedes, 2000.

- Campodónico, Humberto, *La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso del Perú*, serie de Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Flacso, 1999.
- “Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial: el caso del Perú”, en Tussie, Diana (ed.), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Flacso, sede Argentina, 1997.
- Campodónico, Humberto; Manuel Castillo Ochoa y Andrés Quispe, *De poder a poder*, Lima: Desco, 1993.
- Caravedo, Baltazar, *Lo social y la empresa a fines de siglo. Responsabilidad social empresarial: avances y logros*, Lima: CIUP, Perú 2021, Sase, 2000.
- Caravedo, Baltazar; Henry Day, Gabriel Ortiz de Zevallos, Richard Webb y Juan Julio Wicht, *La responsabilidad social empresarial en las estrategias de desarrollo del gobierno peruano*, Lima: CIUP, IDRS, 2002.
- Caravedo, Baltazar; Pilar Mariscal, Karem Salinas y Juan Carlos Villacorta, *Responsabilidad social: una nueva forma de gerencia*, Lima: CIUP, Sase, Perú 2021, 2000.
- Casas, Carlos, “Municipalidades pobres”, en *Punto de Equilibrio*, año 7, número 56, 1998.
- Castro, Juan Francisco y Edwin Goñi, “Políticas sociales y gobiernos locales”, en *Punto de Equilibrio*, año 7, número 56, 1998.
- Chávez, Jorge, “Viveros y reforestación en comunidades campesinas. Un proceso de innovación tecnológica”, en *Revista Andina*, año 15, No.1, Cusco: Centro Bartolomé de las Casas, 1997.
- Código Civil del Perú de 1984*, Lima: 1984.
- Collier, David, *Barriadas y élites: de Odría a Velasco*, Lima: IEP, 1978.
- Contreras, Carlos y Marcos Cueto, *Historia del Perú contemporáneo*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999.
- Córdova, Patricia, *Liderazgo femenino en Lima*, Lima: Fundación Friedrich Ebert y Embajada Real de los Países Bajos, 1996.
- Cortez, Rafael, *Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS*, Documento de Trabajo No. 33, Lima: CIUP, 1998.
- Cotler, Angelina, *Communal Kitchens in Lima: Limits and Possibilities for Social Change*, Urbana: University of Illinois at Urbana-Champaign (mimeo), 2000.
- Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima: IEP, 1978.
- Cuánto, *Perú en números 1996*, Lima: Instituto Cuánto, 1997.
- Cueva, Hanny y Armando Millán, *Las organizaciones femeninas para la alimentación y su relación con el sector gubernamental*, Cuaderno de Investigación Social No.16, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales, 2000.
- De Belaunde, Javier; Beatriz Parodi y Delia Muñoz, *Cómo promover la responsabilidad social empresarial en el Perú. Marco legal e institucional*, Lima: CIUP, Perú 2021, 2001.

- De Belaunde, Javier y Beatriz Parodi, “Legislación vigente para el sector privado y sin fines de lucro en el Perú”, en Oliveira, Anna Cynthia (ed.), *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica*, International Center for Not-for-Profit Law, Esquel Group Foundation, BID y PNUD, 1997.
- “Marco legal del sector privado sin fines de lucro en el Perú”, en *Apuntes 43*, segundo semestre 1998, Lima: CIUP, 1998.
- Delpino, Nina y Luis Pásara, “El otro actor en escena: las ONGD”, en Pásara, Luis et.al, *La otra cara de la luna: nuevos actores sociales en el Perú*, Buenos Aires: CEDYS, 1991.
- Degregori, Carlos Iván, “Cosechando tempestades: las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho”, en Stern, Steve (ed.), *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad*, Lima: IEP/UNSC, 1999.
- “Ayacucho después de la violencia”, en Degregori, Carlos Iván (ed.), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996.
- (ed.), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996.
- Diamond, Larry, “Repensar la sociedad civil”, en *Metapolítica*, vol. 1, abril-junio 1997.
- Díaz, Hugo y Otto Eléspuru, “Impactos iniciales de las leyes de la educación privada en la matrícula”, en *Signo Educativo*, año 7, No. 66, Lima: Consorcio de Centros Educativos Católicos del Perú, 1998.
- Díaz, Hugo; Vicente Huayte, Francisco Farro y José Távora, *La educación privada en Lima Metropolitana*, París: UNESCO - Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 1995.
- Driant, Jean-Claude, *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*, Lima: Desco, 1991.
- Drzewieniecki, Joana, *Coordinadora Nacional de Derechos Humanos: un estudio de caso*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Cuadernos de Investigación Social N° 17, 2000.
- ESAN, *Financiamiento de la salud en el Perú*, Lima: ESAN, 1996.
- Feldstein, Martin, “Hospital Price Inflation: A Study of Nonprofit Price Dynamics”, en *American Economic Review*, No. 61, 1971, pp. 853-872.
- Figuroa, Adolfo, “Distribución de ingresos y pobreza en el Perú”, en Crabtree, John y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*, Lima: CIUP, IEP, 1999.
- Flores Galindo, Alberto, *La tradición autoritaria. Violencia y democracia en el Perú*, Lima: Aprodeh y Sur, 1999.
- “La Agonía de Mariátegui”, en *Obras completas II*, Lima: Fundación Andina, 1994.
- *Tiempo de plagas*, Lima: El Caballo Rojo ediciones, 1988.
- *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1987.
- Flores Galindo, Alberto y Manuel Burga, “Apogeo y crisis de la República Aristocrática”, en *Obras completas II*, Lima: Fundación Andina, 1994.

- Foncodes, Ponencia preparada para el seminario “Participación social y fortalecimiento municipal para la superación de la pobreza”, setiembre 1997.
- García, Pilar, *Iglesia y poder en el Perú contemporáneo, 1821-1919*, Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1994.
- Giesecke, Alberto, “Consideraciones para el impulso de las ONGDs como factores de desarrollo. Algunas reflexiones”, en *Cooperación Internacional, ONGDs y Desarrollo*, Lima: Sase Ediciones, 1993.
- Glave Testino, Manuel, *La investigación del medio ambiente en el Perú*, Lima: Consorcio de Investigación Económica, 1995.
- Golte, Jürgen, *Cultura, racionalidad y migración urbana*, Lima: IEP, 2001.
- Gonzales de Olarte, Efraín, *En las fronteras del mercado. Economía política del campesinado en el Perú*, Lima: IEP, 1994.
- Gootenberg, Paul, *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano, 1820-1860*, Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1997.
- Graham, Carol, *Safety Nets, Politics and the Poor—Transitions to Market Economies*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1994.
- Graham, Carol y Cheikh Kane, “Opportunistic Government or Sustaining Reform. Electoral Trends and Public-Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995”, en *Latin American Research Review*, Spring 1998.
- Hansmann, Henry, “Economic Theories of Nonprofit Organization”, en Powell, Walter W. (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press, 1987.
- Hokama, Daniel, *Elements of the Focalized Strategy to Combat Extreme Poverty 1996-2000*, Lima: Ministerio de la Presidencia, 1996.
- Huamán, María Josefina, “Las relaciones de género y el hábitat urbano”, en Portocarrero Suárez, Patricia (comp.), *Estrategias de desarrollo: intentando cambiar la vida*, Lima: Flora Tristán Ediciones, 1993.
- Iguíñiz, Javier, “La estrategia económica del gobierno de Fujimori: una visión global”, en Crabtree, John y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori: 1990-1998*, Lima: CIUP, IEP, 1999.
- Imano, Margarita, *Cooperativas de ahorro y crédito del Perú*, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 1992.
- Iniden, *Informe de educación*, año IX, No. 5, mayo 2000.
- *Informe de evaluación*, julio 1999.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Censo nacional de universidades 1995*, Lima: INEI, 1996.
- *Compendio estadístico 1994-1995*, Lima: INEI, 1996.
- *Encuesta financiera a centros educativos de gestión no estatal 1995*, Lima: INEI, 1996.
- *Censo nacional de municipalidades 1994*, Lima: INEI, 1995.
- *Censo nacional económico 1993*, Lima: INEI, 1993.

- James, Estelle, "The Nonprofit Sector in Comparative Perspective", en Powell, Walter W. (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press, 1987, pp. 403-405.
- Joseph, Jaime, "La Mesa de Concertación de Cajamarca (Perú)", en *Desarrollo de Base*, revista de la Fundación Interamericana, vol. 21, No. 1, 1997.
- Kahhat, Farid, *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales, 2000.
- Kalinowski, Dina; Armando Ruiz y Claudia Dueñas, *Escuelas que construyen democracia. Siete experiencias innovadoras en el Perú*, Lima: CIDE-EDUCALTER, 1996.
- Kingma, Bruce R., "Public Good Theories of the Non-Profit Sector: Weisbrod Revisited", en *Voluntas*, volume 8, number 2, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 135-148.
- Klaiber, Jeffrey, *La iglesia en el Perú*, Lima: Fondo Editorial PUCP, 1988.
- Klarén, Peter, *Peru. Society and Nationhood in the Andes*, New York: Oxford University Press, 2000.
- Krashinsky, Michael, "Stakeholder Theories of the Non-Profit Sector: One Cut at the Economic Literature", en *Voluntas*, volume 8, number 2, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 149-161.
- Krugman, Paul, *The Return of Depression Economics*, New York: Norton, 1999.
- Landim, Leila, *Defining the Nonprofit Sector: Brazil*, Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Working Paper No. 9, 1993.
- Landim, Leila y Andrés Thompson, "Non Governmental Organisations and Philantropy in Latin America: An Overview", en *Voluntas*, volume 8, number 4, Manchester: Manchester University Press, 1997.
- Lee, Andrew, *Civil Society: Background Paper*, mimeo, 1999.
- López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima: IDS, 1997.
- "De imperio a nacionalidades oprimidas", en Lumbreras, Luis et al., *Nueva historia general del Perú*, Lima: Mosca Azul Editores, 1980.
- Lora, Carmen, *Creciendo en dignidad: movimiento de comedores autogestionarios*, Lima: Instituto Bartolomé de las Casas - CEP, 1996.
- Macera, Pablo, "Iglesia y economía en el Perú durante el siglo XVIII", en *Trabajos de Historia 2*, Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1997.
- "Noticias sobre la enseñanza elemental en el Perú durante el siglo XVIII", en *Trabajos de Historia 2*, Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1997.
- *Visión histórica del Perú (del paleolítico al proceso de 1968)*, Lima: Editorial Milla Batres, 1978.
- Manrique, Nelson, *Historia de la República*, Lima: Fondo Editorial de Cofide, 1995.
- Marzal, Manuel, "Religión y sociedad peruana del siglo XXI", en Portocarrero, Gonzalo y Marcel Valcárcel (editores), *El Perú frente al siglo XXI*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.

- *Los caminos religiosos de los inmigrantes en la gran Lima*, Lima: PUCP Fondo Editorial, 1988.
- Matos Mar, Jorge, *Desborde popular y crisis del Estado, el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Lima: IEP, 1984.
- Mayer, Enrique, “Las reglas del juego en la reciprocidad andina”, en *Reciprocidad e intercambio en los andes peruanos*, Lima: IEP ediciones, 1974.
- Milla Batres, Carlos, “Hospitales de Lima y Callao”, en *Diccionario Histórico y Biográfico del Perú, Tomo V*, Lima: Editorial Milla Batres, 1986.
- Ministerio de Economía y Finanzas, *Memorándum de Políticas Financieras del Gobierno del Perú para el período 1° abril 1999 al 31 marzo, 2002*, Lima - Perú, 1998.
- Ministerio de Educación, *Boletín Crecer, No.5/6*, Lima: Mined, noviembre 2000.
- *Consolidados de Información Estadística 1997*, Unidad de Estadística Educativa, 1997.
- *Censo nacional educativo 1993*, Lima: Ministerio de Educación, 1995.
- Ministerio de la Presidencia, Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (Secti), *ONGD: Directorio de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo*, Lima: 1999.
- *Evaluación Global de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú. 1996*, Lima, 1998.
- *Cooperación Técnica Internacional en el Perú. Evaluación 1994-1995*, Lima: 1997.
- Ministerio de la Presidencia, Secti, PACT y USAID, *Directorio de organizaciones no gubernamentales de desarrollo ONGD - Perú*, Lima: Secti, 1996.
- Ministerio de Salud, *Censo nacional de infraestructura sanitaria 1995*, Lima: Ministerio de Salud, 1995.
- Montoya, Rodrigo, *Multiculturalidad y política*, Lima: Casa de Estudios del Socialismo, 1998.
- Mochón, Francisco y Alfonso Pajuelo, *Microeconomía*, Madrid: MacGraw Hill, 1990.
- Nelson, Paul, “Transparencia, fiscalización y participación: la implementación de los nuevos mandatos en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo”, en Tussie, Diana (ed.), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, sede Argentina, 1997.
- Nelson, Richard y Michael Krashinsky, “Two Major Issues of Public Policy: Public Policy and Organization of Supply”, en Nelson, Richard y Dennis Young (eds.), *Public Subsidy for Day Care of Young Children*, Lexington, Mass.: D.C. Heath & Co., 1973.
- Newhouse, Joseph, “Toward a Theory of Non-Profit Institutions: An Economic Model of a Hospital”, en *American Economic Review*, No. 60, 1970, pp. 64-74.
- Noriega, Jorge, *Perú: las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)*, Lima: Desco, 1997.

- Noriega, Jorge y Miguel Saravia (eds.), *Las organizaciones no gubernamentales (ONG)*, Lima: Desco, 1994.
- Ortmann, Andreas y Mark Schlesinger, "Trust, Repute and the Role of Non-Profit Enterprise", en *Voluntas*, volume 8, number 2, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 97-119.
- Osorio, Ernesto, "La deriva de la democracia: afirmaciones y dilemas del tercer sector y propuesta de una agenda común en América Latina", en *II Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe del ISTR. Memoria*, 23-24 de septiembre de 1999, Santiago de Chile.
- Oxhorn, Philip, *Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America*, Montreal: McGill University, 1998.
- Padrón, Mario (ed.), *Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Perú*, Lima: Desco, 1988.
- Palomino, Eduardo, *Educación peruana: historia, análisis y propuestas*, Lima: Proeducación, 1993.
- Parodi, María Beatriz, "Nuevas opciones jurídicas en la relación Estado-Empresas-Organizaciones de la Sociedad Civil", en *Repensando lo público en América Latina - Las organizaciones de la sociedad civil*, Primer Encuentro de la Red de investigadores sobre el Tercer Sector de América Latina y Caribe (ISTR), 1998.
- Parodi, Carlos, *Economía de las políticas sociales*, Lima: CIUP, 1997.
- Pásara, Luis; Nina Delpino, Rocio Valdeavellano y Alonso Zarzar, *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*, Buenos Aires: CEDYS, 1991.
- Pauly, Mark P. y Michael R. Redisch, "The Not-for-Profit Hospital as a Physicians' Cooperative", en *American Economic Review*, No. 63, 1973, pp- 87-99.
- Pease, Franklin, *Perú hombre e historia: entre el siglo XVI y el XVII*, Lima: Edubanco, 1992.
- Portocarrero S., Felipe, *Las grandes fortunas en el Perú: 1916-1960*, Lima: tesis de doctorado en Sociología en curso, manuscrito, Universidad de Oxford, 2001.
- *Huérfanos, mendigos y locos: el caso de la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima (1880-1920)*, Lima: CIUP, texto mecanografiado, 1994.
- Portocarrero S., Felipe; Arlette Beltrán, María Elena Romero y Hanny Cueva, *Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú*, Lima: CIUP, 2000.
- Portocarrero S., Felipe; Arlette Beltrán y Alex Zimmerman, *Inversiones públicas en el Perú (1900-1968), una aproximación cuantitativa*, Lima: CIUP, 1988.
- Portocarrero S., Felipe y Armando Millán, *Perú: ¿país solidario?*, Lima: CIUP, Center for Civil Society Studies, The Johns Hopkins University, 2001.
- Portocarrero S., Felipe; Cynthia Sanborn, Armando Millán y James Loveday, *Voluntarios, donantes y ciudadanos en el Perú*, Lima: CIUP, en prensa.
- Portocarrero S., Felipe; Cynthia Sanborn, Hanny Cueva, Regina List y Lester Salamon, *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*, Lima: CIUP, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies, 2001.

- Portocarrero S., Felipe; Cynthia Sanborn, Sergio Llusera y Viviana Quea, *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*, Lima: CIUP, 2000.
- Portocarrero S., Felipe y Cynthia Sanborn, “Entre el Estado y el mercado: definiendo el sector sin fines de lucro en Perú”, en *Apuntes 43*, Lima: CIUP, segundo semestre 1998.
- Portocarrero S., Felipe; James Loveday y Armando Millán, *Donaciones y trabajo voluntario: los jóvenes de Lima Metropolitana*, Lima: CIUP, 2001.
- Portocarrero S., Felipe y María Elena Romero, “La caja negra o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: el caso de Pronaa”, en Portocarrero S., Felipe (ed.), *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2000.
- Portocarrero S., Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación*, Lima: CIUP, IDRC, 1994.
- Portocarrero, Gonzalo, *Racismo y mestizaje*, Lima: SUR, Casa de Estudios del Socialismo, 1993.
- Proterra, *Directorio ambiental peruano*, Lima: Proterra, 1993.
- Proyecto comparativo del sector sin fines de lucro, CIUP y Calandria, *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario 1997*, Lima: Asociación de Comunicadores Calandria, texto mecanografiado, 1998.
- Putnam, Robert, “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”, en *Sociedad civil: análisis y debates*, No. 2, vol. I, México: DEMOS, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, Foro de Apoyo Mutuo, 1997.
- *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Quijano, Aníbal, *La economía popular y sus caminos en América Latina*, Lima: Mosca Azul Editores, 1998.
- Quiroz, Alfonso W., *Deudas olvidadas*, Lima: PUCP, 1993.
- Roitter, Mario; Inés González Bombal y Andrea Campetella (comp.), *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*, Buenos Aires: CEDES, 2000.
- Rojas M., Carlos, “Alto Cenepa. Repoblamiento y autodesarrollo indígena, en vez de colonización y saqueo” [entrevista], en *Medio Ambiente*, año XI, No. 69, Lima: Consorcio Revista Medio Ambiente, 1996.
- Rojas, Jorge, “La reforma del sistema financiero peruano, 1990-1995”, en *Economía*, vol. 17, No. 33-34, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.
- Romero, Catalina, “Religiones en el futuro: desafíos y posibilidades”, en *Cuestión de Estado*, No.17, Lima: IDS, 1996.
- “Iglesia y sociedad en el Perú: mirando hacia el siglo XXI”, en Portocarrero, Gonzalo y Marcel Valcárcel (editores), *El Perú frente al siglo XXI*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.
- Rose-Ackerman, Susan, “Altruism, Ideological Entrepreneurs and the Non-Profit Firm”, en *Voluntas*, volume 8, number 2, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 120-134.

- Rospigliosi, Fernando, *Las fuerzas armadas y el 5 de abril. La percepción de la amenaza subversiva como una motivación golpista*, Lima: IEP, 1996.
- Rostworowski, María, *Historia del Tahuantinsuyo*, Lima: IEP, 1988.
- Ruda, Juan José, *Los sujetos de derecho internacional. El caso de la Iglesia Católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano*, Lima: PUCP, 1995.
- Saavedra, Jaime, “Educación pública y educación privada en el Perú: su impacto relativo sobre los ingresos”, en *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*, Lima: Instituto Cuánto, 1996.
- Saavedra, Jaime, y Eduardo Maruyama, “Los retornos a la educación y la experiencia en el Perú: 1985-1997”, en *Pobreza y economía social: análisis de una encuesta (ENNIV-1997)*, Lima: Instituto Cuánto, 1999.
- Salamon, Lester M., “Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations”, en Powell, Walter W. (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press, 1987, pp. 99-117.
- Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier, “Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally”, en *Voluntas*, vol. 9, No. 3, 1998.
- “Field Guide No. 8. Impact Analysis”, en *The Johns Hopkins Comparative Sector Project* (documento interno), Baltimore: Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University, 1997.
- *The Third World’s Third Sector in Comparative Perspective*, Working Paper No. 24, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1997.
- “Explaining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis”, Working Draft, Presentado en la Segunda Conferencia Anual de la Sociedad Internacional para la Investigación del Tercer Sector, México: julio 1996.
- “Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally”, en *Voluntas*, vol. 9, No. 3, 1998, pp. 213-248.
- *The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO – Revision 1*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project, Baltimore: Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Working Paper No. 19, 1996.
- *Toward an Understanding of the International Nonprofit Sector Project*, Baltimore: Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Working Paper No. 1, 1992a.
- *In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions*, Baltimore: Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Working Paper No. 2, 1992b.
- *In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification*, Baltimore: Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Working Paper No. 3, 1992c.
- Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski y asociados, *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore: The Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies, 1999.
- Sanborn, Cynthia, “Los obreros textiles de Lima: redes sociales y organización laboral, 1900-1930”, en Panfichi, Aldo y Felipe Portocarrero S. (eds.), *Mundos interiores. Lima: 1850-1950*, Lima: CIUP, 1995.

- Sanborn, Cynthia y Aldo Panfichi, "Fujimori y las raíces del neopopulismo", en Tuesta Soldevilla, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- Sanborn, Cynthia y Hanny Cueva, "El tercer sector en el Perú: dimensiones y potencial social", en *Apuntes 46*, Lima: CIUP, 2000.
- Sánchez León, Abelardo, "Historia y evolución de la cooperación con ONG 's", en Desco, *Los desafíos de la cooperación*, Lima: Desco, 1996.
- Sase e Instituto Apoyo, *Evolución institucional de las ONGD en el Perú*, Lima: agosto 1993.
- Seddon, Jessica, *Puzzling Participation: A New Authoritarianism in Peru*, B.A. Thesis, Harvard University, March 1997.
- Spalding, Karen, *De indio a campesino: cambios en la estructura social del Perú colonial*, Lima: IEP, 1974.
- Starn, Orin, *Nightwatch. The Politics of Protest in the Andes*, Durham: Duke University Press, 1999.
- "Senderos inesperados: las rondas campesinas de la sierra sur central", en Stern, Steve (ed.), *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad*, Lima: IEP/UNSCHEIDT, 1999.
- Stern, Steve, "Más allá del enigma: una agenda para interpretar a Sendero y el Perú, 1980-1995", en Stern, Steve (ed.), *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad*, Lima: IEP/UNSCHEIDT, 1999.
- Sulmont, Denis, *El movimiento obrero peruano (1890-1980), reseña histórica*, Lima: Tarea, 1984.
- *Historia del movimiento obrero peruano de 1890 a 1977*, Lima: Tarea, 1977.
- Tanaka, Martín y Patricia Zárate, *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2000.
- Teixidó, Soledad y Reinalina Chavarri, *La acción filantrópica como un elemento de la responsabilidad social: el caso chileno*, Santiago de Chile: PROhumana ediciones, 2000.
- Tejada, Luis, "La influencia anarquista en el APRA", en *Socialismo y Participación*, No. 29, Lima: CEDEP, 1989.
- *La cuestión del pan*, Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1988.
- Tocón, Carmen, "Organizaciones de mujeres para la alimentación en Chimbote (1990-1992)", en Balbi, Carmen Rosa (ed.), *Lima. Aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa*, Lima: PUCP, 1997.
- Tovar, Jesús, *Dinámica de las organizaciones sociales*, Lima: Servicios Educativos El Agustino-SEA, 1996.
- UNICEF y FEMOCCPAALC, *Mujeres de comedores y cultura de paz. Conversatorio de líderes de organizaciones de la sociedad civil y la cooperación, con dirigentas capacitadoras*, Lima: UNICEF – FEMOCCPAALC, 1999.
- Valderrama, Mariano, "Concertación del desarrollo local y sostenibilidad de las ONG en el Perú", en Valderrama, Mariano (ed.), *La sostenibilidad de las ONG latinoamericanas*, Lima: ALOP, 1998.

- Vásquez, Enrique; Rafael Cortez y Gustavo Riesco, *Inversión social para un buen gobierno en el Perú*, Lima: CIUP, 2000.
- Vásquez, Enrique y Gustavo Riesco, “Los programas sociales que ‘alimentan’ a medio Perú”, en Portocarrero S., Felipe (ed.), *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2000.
- Varian, Hal, *Análisis microeconómico*, Barcelona: Antoni Bosch Editor, 1992.
- Vegas, Martín, *La educación necesita un balance*, Lima: Boletín Electrónico Foro Educativo No. 88 (mimeo), octubre 1999.
- Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *De la desinflación a la hiperestanflación: Perú 1985-1990*, Documento de Trabajo No. 5, Lima: CIUP, 1992.
- Villar, Rodrigo, “¿A quién rendirle cuentas? Algunas ideas sobre el *accountability* y la democracia del tercer sector”, ponencia presentada en el seminario *Filantropía, responsabilidad social y ciudadanía*, organizado por CEDES y la Fundación W.K. Kellogg, en Antigua, Guatemala, 3-5 de abril de 2001.
- *El tercer sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencia*, Bogotá: Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales, 2001.
- Wachtel, Nathan, “La desestructuración andina”, en *Los vencidos. Los indios del Perú frente a la conquista española, 1530-1570*, Madrid: Alianza Universidad, 1976.
- Webb, Richard y Graciela Fernández Baca, *Perú en números 1999*, Lima: Instituto Cuánto, 1999.
- Weisbrod, Burton, “Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy”, en Phelps, Edmund (ed.), *Altruism, Morality and Economic Theory*, New York: Russel Sage, 1974.
- *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Mass: D.C. Heath & Co, 1977.
- Weyland, Kurt, *Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities*, trabajo presentado en la reunión anual del American Political Science Association, New York, 1-4 setiembre 1994.
- Wing, Harry, “Asistencia financiera en la década de los noventa”, en *Cooperación internacional, ONGDs y desarrollo*, Lima: Sase Ediciones, 1993.
- Wolf, Laurence y Claudio de Moura Castro, *Public or Private Education for Latin America? That is the (False) Question*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Educación, 2001.
- Zapata, Antonio, “Las localidades y el asociacionismo en el Perú de los noventa”, en Bardález, Elsa; Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.), *Repensando la política en el Perú*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999.
- Zarzar, Alonso, “Las rondas campesinas en Cajamarca”, en Pásara, Luis; Nina Delpino, Rocío Valdeavellano y Alonzo Zarzar, *La otra cara de la luna: nuevos actores sociales en el Perú*, Buenos Aires: CEDYS, 1991.

Anexos

Anexo 1

Aplicación de la definición “estructural operacional” al caso peruano

De acuerdo con la definición “estructural-operacional” ofrecida por Salamon y Anheier de la Universidad de Johns Hopkins,¹ las OPSFL comparten cinco características principales: se encuentran mínimamente institucionalizadas, son privadas, no distribuyen utilidades, son autogobernadas e involucran algún grado de participación voluntaria. Ahora bien, teniendo en cuenta esta definición, es importante preguntarnos ¿son estas características aplicables al caso peruano?

La primera tarea necesaria para establecer cuán adecuada es la definición “estructural operacional” para el caso peruano consiste en identificar a todas aquellas organizaciones que podrían reunir las cinco características antes mencionadas y cuya incorporación al sector sin fines de lucro, en algunos casos, debe ser discutida. Dicha identificación puede realizarse desde dos aproximaciones: la primera, recurriendo al marco legal existente; y, la segunda, considerando los tipos de organizaciones más representativos para el caso peruano. Como veremos posteriormente, una aproximación legal tiene importantes desventajas, razón por la cual optaremos por la segunda aproximación.

1. Tipos de organizaciones según el marco legal

Según el Código Civil de 1994, las figuras legales bajo las cuales una organización sin fines de lucro puede registrarse son tres: asociaciones, fundaciones y comités. Dos excepciones son las cooperativas y las comunidades

1. Una discusión al respecto puede ser revisada en Salamon, Lester y Helmut Anheier, “In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definition”, *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, No. 2, Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992. Asimismo, una discusión sobre su aplicación al caso peruano puede ser encontrada en Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn, “Entre el Estado y el mercado: definiendo el sector sin fines de lucro en el Perú”, en *Apuntes 43*, Lima: CIUP, segundo semestre 1998, pp. 67-75.

campesinas y nativas, que gozan de un reconocimiento legal especial, cuyas características particulares serán desarrolladas más adelante.

- **Asociaciones.** Una asociación es definida, según el Código Civil, como “una organización estable de personas naturales o jurídicas, o de ambas, que a través de una actividad común persiguen un fin no lucrativo.”² Esta es la tipificación más utilizada por las OPSFL en el Perú, puesto que es la más sencilla de obtener y la que permite mayor flexibilidad en su accionar por dos razones: (i) pueden funcionar sobre la base de sus propios estatutos, con la única condición de que su gobierno interno considere, por lo menos, una Asamblea General de Miembros y un Consejo Directivo; y, (ii) las actividades que realizan están sujetas a un limitado control por parte del Estado.
- **Fundaciones.** El Código Civil define a la fundación como “una organización no lucrativa instituida mediante la afectación de uno o más bienes para la realización de objetivos de carácter religioso, asistencial, cultural u otros de interés social.”³ A diferencia de las asociaciones, que no tienen un órgano regulador específico, las fundaciones deben responder ante el Consejo Nacional de Supervigilancia de Fundaciones (Consuf), cuyas atribuciones, si bien necesarias y justificadas en muchos sentidos, tienen como inconveniente reducir el margen de autonomía indispensable para el buen funcionamiento de estas entidades. Así, por ejemplo, regulaciones como la imposibilidad del fundador de participar al interior de la organización y la necesidad de contar con una autorización del Estado para realizar actos de disposición y gravamen de bienes que no sean objeto de las operaciones ordinarias,⁴ claramente obstruyen su eficiente desempeño. De hecho, el funcionamiento de las fundaciones se encuentra mucho más regulado por el Estado que el correspondiente a las asociaciones, razón por la cual su constitución, en la práctica, ha estado más limitada, aun cuando no deja de ser significativa.⁵
- **Comités.** De acuerdo con el Código Civil, el comité es “la organización de personas naturales o jurídicas, o de ambas, dedicada a la recauda-

2. *Código Civil del Perú de 1984*, Sección cuarta, Artículo 80.

3. *Código Civil del Perú de 1984*, Sección cuarta, Artículo 99.

4. *Código Civil del Perú de 1984*, Sección cuarta, Artículo 103.

5. Un amplio estudio sobre este tipo de OPSFL puede encontrarse en Portocarrero S., Felipe; Sanborn, Cynthia, Sergio Llusera y Viviana Quea, *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*, Lima: CIUP, 2000; sobre todo pp. 81-148.

ción pública de aportes destinados a una finalidad altruista.”⁶ Las normas legales referidas a estas organizaciones son muy similares a las de las asociaciones, y aunque la introducción de esta figura en el Código Civil de 1984 fue novedosa –pues fue establecida con el fin de facilitar y hacer más transparentes las colectas públicas–, muy pocas organizaciones caritativas se han registrado de esta manera (la Cruz Roja y la Liga Peruana de Lucha contra el Cáncer son los dos ejemplos más conocidos).

Aun cuando una aproximación legal permite elaborar una estructura de organizaciones sin fines de lucro en el Perú ordenada y precisamente definida, tiene dos desventajas importantes. En primer lugar, no se puede apreciar la diversidad de organizaciones existentes puesto que la mayoría se registran como asociaciones. Y, en segundo término, no permite incluir en nuestro estudio a todas aquellas OPSFL que, pese a no encontrarse formalmente registradas, funcionan efectivamente como organizaciones.⁷

2. Tipos de OPSFL realmente existentes

Considerando lo anterior, resulta conveniente elaborar un listado que incluya los diversos tipos de OPSFL realmente existentes en el país, independientemente de si se han registrado o no legalmente. Asimismo, como veremos luego, la aplicación de la definición “estructural-operacional” antes propuesta se facilitará al considerar los diversos tipos de organizaciones que operan en la práctica en lugar de las figuras legales propuestas en el marco jurídico que las rige.

- **Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).** Aunque teóricamente dichos términos incluyen a toda organización que no forma parte del go-

6. *Código Civil del Perú de 1984*, Sección cuarta, Artículo 111.

7. Para un mayor desarrollo de este punto puede consultarse: de Belaunde, Javier y Beatriz Parodi, “Legislación vigente para el sector privado y sin fines de lucro en el Perú”, en Oliveira, Anna Cynthia (editora), *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica*, International Center for Not-for-Profit Law, Esquel Group Foundation, BID y PNUD, 1997, pp. 258-299. Igualmente, de los mismos autores, “Marco legal del sector privado sin fines de lucro en el Perú”, en *Revista Apuntes* 43, segundo semestre 1998, Lima: CIUP, 1998.

bierno, en la práctica, tanto en el Perú como en toda América Latina, se utilizan para identificar a un subgrupo de organizaciones que nacieron, entre las décadas de 1960 y 1980, con un conjunto de objetivos generales y estructuras de gobierno interno similares y con una considerable dependencia de las fuentes de financiamiento externo.⁸

Actualmente, las ONG ofrecen una diversidad de servicios, principal aunque no exclusivamente, a sectores pobres o discriminados de alguna manera en los campos del desarrollo urbano y rural, agricultura, derechos humanos, género, cultura, medios de comunicación, empleo, educación, salud y medio ambiente. Los servicios más importantes ofrecidos son la capacitación técnica y administrativa, la investigación académica y aplicada, así como la asistencia técnica, la generación de publicaciones y otras actividades de difusión. Por su parte, las ONGD son un subgrupo de las ONG dedicadas principalmente a actividades de promoción del desarrollo de sectores pobres de las zonas urbanas marginales y rurales. Sin embargo, no existe una definición estricta de las ONGD, razón por la cual, en los últimos años, ambos términos, ONG y ONGD, se utilizan como sinónimos.

En los últimos años, las ONG han incrementado notablemente su visibilidad por la creciente influencia en el país de la cooperación internacional que financia a estas organizaciones (fundaciones europeas, canadienses y norteamericanas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones). Por último, es importante resaltar que las ONG no constituyen un tipo específico de persona jurídica en el Perú y, como se mencionó previamente, suelen adoptar la figura de la asociación civil para registrarse.

- **Instituciones educativas.** Hasta 1995, las instituciones educativas privadas solo podían constituirse como organizaciones sin fines de lucro, por lo cual recibían un conjunto de beneficios tributarios, previo reconocimiento y autorización de funcionamiento del Ministerio de Educación.

8. Al respecto, se puede revisar Ballón, Eduardo et al, *El Perú en una encrucijada: centros de promoción, retos y alternativas*, Lima: CEPES, 1988; Padrón, Mario (ed.), *Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Perú*, Lima: DESCO, 1988; Delpino, Nino y Luis Pásara, "El otro actor en escena: las ONGD", en Pásara, Luis et al, *La otra cara de la luna: nuevos actores sociales en el Perú*, Lima: CEDYS, 1991; y Noriega Dávila, Jorge y Miguel Saravia López de Castilla (eds.), *Las organizaciones no gubernamentales (ONG)*, Lima: DESCO, 1994. Un panorama más actualizado del funcionamiento de las ONG se puede obtener en Valderrama, Mariano (ed.), *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*, Lima: ALOP, 1998.

Evidentemente, bajo estas condiciones, las instituciones educativas no se encontraban impedidas de generar utilidades, pero sí obligadas a reinvertirlas en la misión de la organización, tal como había quedado establecido en los estatutos fundacionales. No obstante, a partir de 1996, se permite la constitución de instituciones educativas privadas con fines lucrativos, lo cual permite distribuir las utilidades entre sus propietarios.⁹

Según el Censo Educativo de 1993, las instituciones educativas privadas, que por definición son sin fines de lucro, incluyen centros educativos iniciales, primarios y secundarios, tanto de menores como de adultos, escolarizados y no escolarizados, así como centros educativos ocupacionales, especiales, técnicos y pedagógicos. Adicionalmente, debemos considerar a las universidades dentro del universo de estas instituciones. Finalmente, es importante mencionar que la modalidad jurídica bajo la cual se ha registrado la mayoría de instituciones educativas es la asociación, y, en menor medida, la cooperativa, que se describirá posteriormente.

- **Instituciones de salud.** Las instituciones privadas que proveen servicios de salud, a diferencia de las instituciones educativas, pueden constituirse como organizaciones con o sin fines de lucro. Quizás en contra de lo que se esperaría, aquellas instituciones de salud privadas sin fines de lucro representan alrededor del 22% de las atenciones del sector privado.¹⁰ Dichas instituciones adoptan, generalmente, la figura legal de la asociación y, en menor medida, la cooperativa. Según el Censo de Infraestructura Sanitaria de 1995, las OPSFL en el campo de la salud incluyen clínicas, centros médicos, puestos de salud y otros (que incluyen ONG, casas de reposo, etc.).
- **Organizaciones sociales de base.** Las organizaciones sociales de base (OSB) son “todas aquellas formas asociativas que adopten los habitantes de los asentamientos urbanos, urbanizaciones populares de interés social, asociaciones para vivienda, asociaciones pro vivienda, cooperativas de vivienda, centros rurales y programas municipales de vivienda, previstas por ley siempre que no tengan fines de lucro ni desarrollen actividades políticas o confesionales; también quedan incluidas todas aquellas agrupaciones de hecho, siempre que no tengan fines de lucro ni desa-

9. *Ley de promoción de la inversión privada en la educación.* Decreto Legislativo No. 882. En el capítulo 5 se desarrolla de manera más específica el caso particular de las instituciones educativas.

10. Cifra estimada sobre la base del total de atenciones reportadas en el Censo de Infraestructura Sanitaria, 1995, realizado por el Ministerio de Salud.

rollen actividades políticas o confesionales.”¹¹ Así, pues, en esta categoría se encuentran incluidos los clubes de madres, los comedores populares, los comités de vaso de leche y otras organizaciones similares que se han multiplicado considerablemente durante las dos últimas décadas. Cabe resaltar que, a diferencia de las ONG y ONGD antes mencionadas, los objetivos de las OSB se orientan a satisfacer las necesidades básicas de sus propios miembros y tienden a estar concentradas en la lucha por la diaria supervivencia.

En este punto, conviene mencionar que el reconocimiento legal y la personería jurídica particular de los que gozan estas organizaciones fueron establecidos por la Ley No. 25307, antes de la cual carecían de identidad legal propia y su reconocimiento formal solo alcanzaba el nivel municipal. Sin embargo, aun después de la ley antes mencionada, pocas organizaciones han hecho uso de esta alternativa debido a la falta de difusión de la misma, así como a razones de tipo burocrático y administrativo. Por ello, la magnitud y la vida activa de estas organizaciones ha sido y continúa siendo muy difícil de documentar.¹²

- **Organizaciones deportivas y recreativas.** A pesar de que el deporte es probablemente una de las pocas actividades que logra involucrar a toda la población, independientemente de la clase social, lugar de residencia y modalidades de organización social y cultural, las formas de organización existentes se diferencian notablemente. En efecto, en Lima y otras ciudades capitales de departamentos existe un pequeño grupo de clubes deportivos y recreativos privados y exclusivos, un reducido número

11. Ordenanza No. 088 del 22 de noviembre de 1995 emitida por la Municipalidad de Lima.

12. Al respecto, se puede revisar Pásara, Luis; Nina Delpino, Rocío Valdeavellano y Alonso Zarzar, *op. cit.*; y Tovar, Jesús, *Dinámica de las organizaciones sociales*, Lima: Servicios Educativos El Agustino – SEA, 1996. Cabe resaltar que, aunque la bibliografía sobre las OSB en general es escasa, existen abundantes trabajos sobre OSB específicas, y, especialmente, sobre comedores populares. Sobre este tema, puede consultarse Blondet, Cecilia, *Las mujeres y el poder: una historia de Villa El Salvador*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1991; Lora, Carmen, *Creciendo en dignidad: movimiento de comedores autogestionarios*, Lima: Instituto Bartolomé de las Casas (CEP), 1996; Tocón, Carmen, “Organizaciones de mujeres para la alimentación en Chimbote (1990-1992)”, en Balbi, Carmen Rosa (editora), *Lima. Aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa*, Lima: PUCP, Fondo editorial, 1997; UNICEF y FEMOCCPAALC, *Mujeres de comedores y cultura de paz. Conversatorio de líderes de organizaciones de la sociedad civil y la cooperación, con dirigentas capacitadoras*, Lima: UNICEF – FEMOCCPAALC, 1999.

de organizaciones deportivas profesionales sin fines de lucro, y también diversos equipos deportivos auspiciados por colegios o universidades, mayoritaria aunque no exclusivamente, de élite. Asimismo, existe una modesta infraestructura deportiva en las principales ciudades del interior del país, que incluye canchas de fútbol, estadios, gimnasios y unas pocas piscinas para la natación. Sin embargo, virtualmente en todo centro urbano, en cada barrio y, en menor medida, en las comunidades rurales, existen equipos de fútbol o se practica algún deporte con recursos de la más variada índole.

Estas organizaciones no cuentan con un estatus legal específico y, por consiguiente, si llegan a registrarse legalmente, lo hacen como asociaciones. Sin embargo, independientemente de su inscripción legal, el Instituto Peruano del Deporte (IPD) mantiene un registro de federaciones deportivas nacionales, las cuales, a su vez, registran a los más importantes equipos profesionales y amateurs en las diferentes disciplinas deportivas. A pesar de ello, los miles de clubes locales y barriales deportivos y recreativos que no reciben apoyo público de ningún tipo, generalmente no se encuentran registrados, lo cual hace difícil su identificación y posterior cuantificación.

- **Organizaciones culturales.** La mayor parte de los museos y centros culturales privados también adoptan la figura legal de asociaciones y, en mucho menor medida, la de fundaciones. Si estas entidades obtienen el reconocimiento oficial como centros culturales por el Ministerio de Educación a través del Instituto Nacional de Cultura (INC), también están comprendidas en el marco legal que les permite recibir algunas exoneraciones tributarias similares a las otorgadas a las instituciones educativas. Es importante resaltar que tales beneficios impositivos no están disponibles para otro tipo de asociaciones, incluso si ellas involucran actividades culturales y educativas en sus agendas. Más aún, la mayor parte de la actividad cultural desarrollada en el Perú (incluyendo la música contemporánea, la danza y el teatro) no recibe el apoyo estatal ni goza de los beneficios antes mencionados si no han sido oficialmente registradas.
- **Organizaciones provinciales y de migrantes.** También llamados clubes provinciales y clubes departamentales, corresponden a una de las formas más tempranas de organizaciones establecidas por los migrantes en Lima, que proceden de la misma ciudad, distrito, provincia o departamento y que comparten ciertos objetivos económicos, religiosos, culturales, políticos o sociales. Teniendo en cuenta este amplio abanico de objetivos involucrados, sus actividades son diversas, pues incluyen la venera-

ción de santos locales, la celebración de fiestas tradicionales, el intercambio de información y recursos, entre otros. Sin embargo, aun cuando los clubes más grandes se registran como asociaciones sin fines de lucro, los más pequeños están poco incentivados a inscribirse y, en la práctica, la mayoría no lo hace. Más aún, a diferencia de otros casos, no existe un registro formal de estas organizaciones, de sus miembros o acerca del funcionamiento de sus finanzas.

- **Organizaciones tradicionales del sector rural.** A pesar de la creciente urbanización del Perú, la importancia del sector rural sigue siendo considerable no solo en términos poblacionales, sino también porque sus miembros reflejan y preservan una larga tradición histórica y una vasta diversidad cultural. Ahora bien, aun cuando legalmente no se distinguen las organizaciones sin fines de lucro urbanas y rurales, existen dos importantes excepciones a este criterio que serán tratadas posteriormente: las comunidades campesinas y las comunidades nativas. Así, pues, en esta categoría no incluimos a estas comunidades, sino a las diversas organizaciones que se constituyen específicamente en el sector rural, entre las cuales se encuentran las rondas campesinas y las ligas de autodefensa, cuyas principales tareas han sido y son la vigilancia y defensa de las tierras de las comunidades, del ganado y de otras propiedades. No obstante que su resurgimiento obedeció a las continuas incursiones de Sendero Luminoso, sus raíces, sobre todo en el caso de Cajamarca, se remontan a las primeras décadas de este siglo, cuando se registraron diversas luchas que los campesinos libraron contra el abigeato que assolaba la zona. A mediados de la década de 1980, como resultado de la expansión de la violencia terrorista, estas organizaciones fueron reconocidas legalmente por el Estado. Sin embargo, pocas de ellas se han registrado legalmente y aun cuando los expertos tienen alguna idea de su número, este no es conocido con precisión.¹³
- **Fundaciones.** Estas organizaciones fueron definidas anteriormente desde una perspectiva legal. Si bien algunas ONG se registran como fundaciones, estas son solo un pequeño porcentaje de las fundaciones existentes. La mayoría son un tipo de organización independiente que, en términos generales, podemos dividir en dos grandes grupos. El primero de ellos, que podemos denominar tradicional, se encuentra conformado por fun-

13. Al respecto, se puede revisar Degregori, Carlos Iván (ed.), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996; y Zarzar, Alonso, “Las rondas campesinas en Cajamarca”, en Pásara, Luis; Nina Delpino, Rocío Valdeavellano y Alonso Zarzar, *op. cit.*

daciones que deben su origen a donaciones efectuadas por miembros de la élite económica peruana interesados en proteger a ancianos, niños y discapacitados, es decir, de corte asistencialista. En segundo lugar, se encuentran las fundaciones corporativas de tipo más moderno constituidas, sobre todo, por grandes empresas (Telefónica, Backus) o bancos (Crédito, Wiese-Sudameris), que mayormente se encuentran dedicadas a la promoción cultural, preservación del ambiente, protección de especies en extinción y a la conservación del patrimonio arqueológico nacional.¹⁴

- **Sindicatos.** Hasta fines de la década de 1970, los sindicatos constituían actores claves en la dinámica política del país. Sin embargo, en las últimas dos décadas, su número y gravitación se han reducido drásticamente, como consecuencia de la sostenida crisis económica, las políticas de estabilización y el colapso de los partidos políticos. En el Perú, la afiliación sindical es libre y voluntaria. Los sindicatos pueden cobrar cuotas a sus integrantes, así como crear cooperativas, cajas, fondos y otras entidades de auxilio y promoción social de sus miembros. Sin embargo, están impedidos de dedicarse a actividades de política partidaria, religiosa o lucrativa, o de aplicar sus fondos o bienes sociales a fines distintos de los de su mandato fundacional. Finalmente, es importante resaltar que, aun cuando legalmente los sindicatos son considerados organizaciones sin fines de lucro y se inscriben como tales en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, no constituyen un tipo especial de persona jurídica y su registro legal, si se lleva a cabo, utiliza la figura de la asociación.
- **Gremios empresariales.** Los gremios empresariales son instancias de representación empresarial cuyo objetivo principal, en la práctica, no es lucrar, sino conformar grupos de presión política e incentivo a la actividad empresarial.¹⁵ En el Perú, estas instituciones pueden ser agrupadas en tres grandes grupos: las de primer nivel, que se encuentran conformadas por empresas del mismo giro y son relativamente pequeñas; las de segundo nivel, que reúnen gremios sectoriales como, por ejemplo, la Sociedad Nacional de Industrias; y, las de tercer nivel, tipo Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), que reúnen tanto a

14. Portocarrero, Felipe; Cynthia Sanborn, Sergio Llusera y Viviana Quea, *op. cit.*, pp. 96-101. En realidad, la tipología que plantean los autores incluye: fundaciones tradicionales, fundaciones corporativas, fundaciones cooperativas, fundaciones híbridas, fundaciones relacionadas con el gobierno y otro tipo de fundaciones. Sin embargo, para efectos de este estudio, las más relevantes son las dos primeras.

15. Campodónico, Humberto; Manuel Castillo Ochoa y Andrés Quispe, *De poder a poder*, Lima: Desco, 1993.

gremios de segundo nivel como del primero. Ahora bien, a pesar de que su objetivo principal no es lucrar, las figuras legales bajo las cuales se registran no necesariamente son sin fines de lucro. En efecto, estos gremios se registran, en algunos casos, como asociaciones y en otros como sociedades. Estas últimas, de acuerdo con la legislación peruana, tienen como propósito la búsqueda de beneficios económicos.

- **Cooperativas.** A comienzos de la década de 1960, se inicia el movimiento cooperativista en el Perú que alcanzó su máxima expansión en los primeros años de la década de 1990 y, pocos años después, su posterior colapso. Desde 1991, se encuentran reguladas por la Ley General de Cooperativas, que declara la “necesidad nacional y de utilidad pública, la promoción y la protección del cooperativismo, con un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia y a la realización de la justicia social”. Según dicha ley, una cooperativa es “una persona jurídica constituida sin fines de lucro, y que debe propiciar el servicio inmediato de sus miembros y mediato de la comunidad.”¹⁶ Asimismo, es importante destacar que, de acuerdo con dicha ley, las cooperativas tenían derecho a un tratamiento legal preferencial del cual, en la actualidad, han dejado de gozar.¹⁷

Considerando la misión para la cual fueron creadas, podemos distinguir a las cooperativas en dos grupos: de ahorro y crédito, y otras. Las primeras, definidas desde su inicio como sociedades de auxilio mutuo dedicadas a fomentar el ahorro y otorgar crédito a sus socios a un interés razonable, son consideradas parte del sistema financiero y tratadas como tales. Las segundas tienen ámbitos de acción múltiples; entre los más importantes, la educación y la producción agrícola.

- **Asociaciones mutuales.** El sistema de las asociaciones mutuales ha atravesado por varias etapas, desde su apogeo en la década de 1960, hasta el inicio de su virtual liquidación a partir de 1993. Legalmente, las asociaciones mutuales de crédito para vivienda son asociaciones de derecho privado sin fines de lucro, en las cuales pueden invertir personas naturales y jurídicas con el fin de promover la formación de capitales y

16. Decreto Supremo No. 074-90-TR, en *El Peruano*, Lima: 7 de enero de 1991, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas y reúne el Decreto Ley No. 85 de 1981 y la legislación posterior al respecto hasta 1991.

17. Al respecto se puede revisar Imano, Margarita, *Cooperativas de ahorro y crédito del Perú*, Lima: BCR, 1992; y Rojas, Jorge, “La reforma del sistema financiero peruano, 1990-1995”, en *Economía*, vol. 17, No. 33-34, Lima: PUCP, 1995.

destinarlos a préstamos para vivienda. Sin embargo, a pesar de los intentos de las pocas mutuales sobrevivientes por convertirse en instituciones financieras, la aguda crisis patrimonial y de gestión que sufrían hizo que el esfuerzo fuera inviable.

- **Comunidades campesinas y comunidades nativas.** Como se mencionó anteriormente, las comunidades campesinas y nativas gozan de un reconocimiento jurídico especial. En efecto, según la Constitución de 1993, las comunidades campesinas y nativas son personas jurídicas y tienen existencia legal. Además, son autónomas en su organización, en su trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, aunque la propiedad de su tierra es imprescriptible, es decir, que no se puede vender ni expropiar. Por su parte, el Código Civil de 1984 establece que se trata de “organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo general”. Esto último es interesante porque, legalmente, estas organizaciones no son definidas ni como privadas ni como públicas, sino como de “interés público” y “autónomas”, y reguladas por una legislación especial.
- **Organizaciones religiosas.** Hasta 1980, las congregaciones religiosas católicas carecían de personería jurídica, lo cual, teóricamente, les impedía realizar cualquier tipo de transacción patrimonial. En dicho año, con el fin de regularizar esta situación, se firmó un Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú, por el cual se reconocía la personería jurídica de carácter público a la Iglesia católica. A partir de dicho acuerdo, las organizaciones religiosas empiezan a asumir la figura legal de asociación. Sin embargo, dada su especial naturaleza, la estructura organizacional de su gobierno interno no necesariamente corresponde a la requerida por otras asociaciones civiles, pues sus diversas instancias de gestión solo tienen que ser aprobadas por la autoridad eclesiástica competente.¹⁸ La situación de las organizaciones religiosas no católicas es completamente diferente, puesto que no tienen reconocimiento especial alguno y adoptan, como la mayoría de OPSFL, la forma legal de asociaciones, y deben cumplir con todos los requerimientos que el Código Civil establece.
- **Partidos políticos.** Los partidos políticos y organizaciones similares en el Perú adquieren personería jurídica al inscribirse en el Registro de Parti-

18. Ruda, Juan José, *Los sujetos de Derecho Internacional. El caso de la Iglesia Católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano*, Lima: PUCP, 1995.

dos Políticos del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y están regidos por la legislación electoral general.¹⁹ Sin embargo, dicha legislación solo regula sus actividades en el campo electoral. De hecho, paralelamente, los partidos también pueden inscribirse como asociaciones sin fines de lucro para realizar diversas actividades o recaudar fondos para fines educativos y sociales, condición que se mantiene independientemente de los resultados electorales.

- **Otras asociaciones.** Finalmente, es necesario considerar un último tipo de organizaciones que no han sido mencionadas anteriormente porque no son tan ampliamente conocidas o suficientemente numerosas, pero que, sin embargo, serán incluidas dentro de nuestras estimaciones. Tal es el caso de los asilos, las asociaciones de vivienda y diversos tipos de asociaciones profesionales.

3. Aplicación de la definición “estructural-operacional” al caso peruano

Considerando los dieciséis tipos de organizaciones antes identificados, es necesario detenerse en cada una de las cinco características de la definición “estructural-operacional” mencionadas previamente, con el fin de discutir los “casos híbridos”, es decir, los casos de organizaciones que no cumplen a cabalidad con alguna de las características y que, por tanto, no fueron incluidas dentro de las estimaciones de nuestro estudio.

- **Se encuentran mínimamente institucionalizadas.** Las OPSFL tienen un grado mínimo de institucionalización, independientemente de si son formales, es decir, de si se encuentran legalmente registradas y cumplen con las leyes tributarias existentes y otras obligaciones públicas; o informales, esto es, que operan al margen de las leyes existentes y del marco tributario vigente. Esta aclaración es particularmente importante en el caso peruano, puesto que así como existen numerosas organizaciones sin fines de lucro formales, especialmente aquellas cuyas finanzas dependen de la cooperación internacional, existen también numerosas

19. Decreto Ley No. 14250 de 1962 que aprueba el Texto Único Integrado de la Ley Orgánica Electoral, cuyo contenido, sin embargo, ha sufrido múltiples modificaciones con cada nuevo proceso electoral, sin que hasta el momento se haya procedido a una consolidación definitiva del marco legal.

organizaciones deportivas y recreativas, culturales, provinciales y de migrantes, tradicionales del sector rural y OSB que, si bien no están legalmente registradas, tienen una mínima institucionalización expresada, por ejemplo, en la presencia de directivos, la existencia de reuniones periódicas e incluso, en algunos casos, en el mantenimiento de locales estables. En resumen, podemos decir que todos los tipos de organizaciones identificadas en el punto anterior cumplen con esta característica.

- **Son privadas.** Las OPSFL son privadas en tanto se encuentran institucionalmente separadas del Estado. Si bien la mayor parte de las organizaciones sin fines de lucro en el Perú son claramente privadas, existe un caso en que esta separación no es obvia: las comunidades campesinas y nativas. En efecto, legalmente, estas organizaciones no están definidas como privadas o públicas, sino como de “interés público” y “autónomas.”²⁰ En la práctica sirven, en gran medida, como formas de gobierno local y, en algunos casos, terminan convirtiéndose en distritos municipales formales. Por esta razón, decidimos no incluirlas como parte del sector de nuestro interés y, por tanto, no considerarlas al momento de realizar las estimaciones. Dos razones adicionales para ello, como se mencionará más adelante, están relacionadas con la no distribución de utilidades y la participación voluntaria de sus miembros. Adicionalmente, el caso de los partidos políticos debería ser analizado pero, por razones que expondremos posteriormente, los dejaremos fuera de la discusión.
- **No distribuyen utilidades.** Esta afirmación no quiere decir que las OPSFL no generen utilidades (“sin fines de lucro” no es equivalente a “con fines de pérdida”), sino que dichas utilidades son reinvertidas en la misión de la organización y no repartidas entre sus miembros. Es importante mencionar que, bajo la definición “estructural operacional” con la que estamos trabajando, este es un criterio fundamental de exclusión más no de inclusión. La mayoría de las organizaciones identificadas anteriormente cumple esta característica; sin embargo, existen cuatro casos que deben ser discutidos: los gremios empresariales que se registran como sociedades, las cooperativas, las asociaciones mutuales y las comunidades campesinas y nativas.
 - i) Con respecto a los gremios empresariales registrados como sociedades, hemos decidido no considerarlos, aun cuando su objetivo principal no es, en la práctica, generar lucro, porque en muchos casos sí

20. Código Civil del Perú de 1984, Sección cuarta.

llegan a generar y repartir utilidades, según información del Censo Nacional Económico. No obstante, es necesario destacar que sí se han incluido los gremios empresariales registrados como asociaciones, puesto que, por definición, no reparten utilidades.

- ii) En el caso de las cooperativas, debemos hacer referencia a los dos grupos antes señalados. Las cooperativas de ahorro y crédito, aun cuando no reparten utilidades en un sentido estricto, transfieren dichas ganancias a sus miembros a través de los intereses, razón por la cual no han sido consideradas como parte del tercer sector. El caso de las “otras cooperativas” es un poco más difícil de determinar, pues incluyen tanto a cooperativas de trabajadores que ofrecen servicios como a cooperativas educativas. Las primeras no serán consideradas, pues los ingresos recibidos por las cooperativas son entregados a sus miembros como remuneración por su trabajo, lo cual es justo, pero no podría decirse estrictamente que no repartan utilidades. Las cooperativas educativas, sin embargo, funcionan de diferente manera, pues aun cuando algunas generan utilidades, efectivamente las reinvierten en sus respectivas organizaciones. Por ello, estas últimas sí serán consideradas y se encuentran incluidas entre las instituciones educativas antes mencionadas.
 - iii) El caso de las asociaciones mutuales es similar al de las cooperativas de ahorro y crédito, por lo que tampoco han sido consideradas.
 - iv) Finalmente, la dimensión no lucrativa de las comunidades campesinas y nativas es problemática en tanto una parte significativa de sus tierras y recursos están, en la práctica, divididos entre familias individuales, así como también lo están los beneficios que puedan obtener. Al mismo tiempo, existen tierras comunales y diversas formas de empresas comunitarias en las que la distribución y el uso de los beneficios pueden variar entre las diversas comunidades. En este caso, la distribución de beneficios entre las familias podría considerarse como una forma de reinversión que contribuye efectivamente a su desarrollo. Sin embargo, esta es una complicación que se suma al problema anteriormente mencionado respecto a si pueden ser consideradas como organizaciones privadas o no.
- **Son autogobernadas.** Se trata de una característica importante porque, en muchos casos, las OPSFL incluyen, entre sus directivos, miembros de empresas que las financian o del Estado. Así, pues, para que una organización se considere autogobernada, la participación de represen-

tantes empresariales y estatales no debe exceder el 50%; de lo contrario, las decisiones no estarían controladas por la misma organización. Existen cuatro casos en los que vale la pena revisar en qué medida las organizaciones son autogobernadas: las OSB, las ONG, las fundaciones y los gremios empresariales

- i) La mayoría de las OSB dependen, en gran medida, de las donaciones de alimentos provenientes del gobierno, la Iglesia y, en algunos casos, de la cooperación internacional. Por esta razón, son más vulnerables a la manipulación política y a mayores restricciones en el tipo de alianzas permitidas con otras organizaciones. Pese a que no se trata de políticas institucionales explícitas, existen evidencias que han documentado dicha vulnerabilidad.²¹ De manera que estas presiones externas hacen que las OSB no sean plenamente autogobernadas; a pesar de ello, hemos decidido incluirlas porque, si bien limita su capacidad de acción en otros ámbitos, en el campo alimentario, donde usualmente se desenvuelven, son lo suficientemente autónomas para ser consideradas dentro de nuestro estudio.
- ii) Así como la mayoría de las OSB, muchas ONG dependen también financieramente de las donaciones de la cooperación internacional y, en menor medida, del gobierno. No obstante, su capacidad de acción y negociación con dichas instituciones es mucho más amplia que la correspondiente a las OSB, por lo cual se han incluido dentro de nuestro estudio.
- iii) En el caso de los gremios empresariales, el problema surge porque su directorio está conformado por representantes de empresas. En este sentido, si el 50% o más de los integrantes del directorio corresponden a una empresa, dicho gremio no será autogobernado, puesto que sus decisiones obedecerán a los intereses de dicha empresa. Sin embargo, esto no suele ocurrir, puesto que los gremios y sus directorios son conformados por un diverso conjunto de empresas y, difícilmente, dicho directorio incluirá a más del 50% de representantes de una misma organización. En síntesis, incluiremos a los gremios empresariales,

21. Portocarrero, Felipe; Arlette Beltrán, María Elena Romero y Hanny Cueva, *Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú*, Lima: CIUP, 2000, pp. 228-237; Tocón, Carmen, "Organizaciones de mujeres para la alimentación en Chimbote (1990-1992)", en Balbi, Carmen Rosa (ed.), *Lima. Aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa*, Lima: PUCP, Fondo Editorial, 1997, p. 205.

que se encuentran inscritos como asociaciones y que, por lo tanto, no reparten utilidades.

- iv) Finalmente, se encuentran las fundaciones corporativas, que podrían obedecer a las decisiones de la empresa y, en consecuencia, no ser autogobernadas. Sin embargo, siempre que exista una fundación, existe una persona jurídica diferente de la empresa que, aunque es influenciada por los intereses de la empresa que la conforma, tiene su propio patrimonio y, por tanto, un margen de acción independiente suficiente como para ser incluida dentro de nuestro estudio.

- ***Involucran participación voluntaria.*** Esta característica considera dos dimensiones diferentes aunque relacionadas. En primer lugar, un grado significativo de participación de voluntarios en sus actividades y gestión, ya sea en sus órganos directivos o mediante el empleo de personal y aportes voluntarios. En segundo término, el carácter voluntario de la participación, lo que implica la no obligatoriedad. En el caso peruano, la primera dimensión es quizás la más controvertida, puesto que muchas de las OPSFL (incluidos centros educativos, de investigación, ONG, entre otros) tienen profesionales pagados y personal de apoyo que no involucran trabajo o gestión voluntaria; no obstante, en dichos casos, usualmente existe financiamiento proveniente de donaciones voluntarias (principalmente ONG privadas internacionales como CARE, ADRA, Cáritas, entre otras). Ahora bien, la segunda dimensión hace necesario discutir la inclusión de dos organizaciones: colegios profesionales y comunidades campesinas.

- i) En el caso de los colegios profesionales, la obligatoriedad es mucho más clara, pues, con frecuencia, los profesionales no pueden ejercer a menos que pertenezcan a sus respectivos colegios y en otros, aunque sí se puede ejercer, la colegiatura es necesaria para firmar “legalmente” como profesional. Por tanto, no se ha considerado a estas organizaciones dentro de nuestro estudio.
- ii) En segundo lugar, la naturaleza voluntaria de las comunidades campesinas, en la práctica, también puede ser cuestionable, puesto que una persona es miembro de dicha comunidad si nace en una familia que, a su vez, pertenece a la comunidad. De manera que no hay una decisión autónoma para pertenecer a estas organizaciones, sino, más bien, una fuerza de la tradición histórica y las costumbres que hace que todos aquellos que nacen y residen en las comunidades campesi-

nas sean automáticamente considerados miembros y, por tanto, sujetos a obligaciones y derechos que no encierran elemento alguno de elección, a menos que se decida migrar. Adicionalmente a las consideraciones antes desarrolladas con respecto a la repartición de utilidades y su pertenencia al sector privado, decidimos mantener estas organizaciones fuera de nuestro estudio.

- ***Criterios adicionales: no son confesionales ni partidarias.*** Dentro de una definición estrecha del sector sin fines de lucro se decidió dejar fuera a las organizaciones confesionales (dedicadas al culto religioso) y partidarias (dedicadas a promover partidos políticos). Cabe resaltar que las actividades que estas organizaciones lleven a cabo en otros campos (como educación, por ejemplo) sí se incluyen. Esta restricción adicional fue impuesta como parte del proyecto comparativo antes mencionado, aunque en una definición amplia sí se incluyen. En el caso peruano, debido a las dificultades para acceder a la información relevante, decidimos dejarlas fuera del estudio.

Anexo 2

La clasificación internacional de organizaciones sin fines de lucro y su relación con los tipos existentes en la práctica en el Perú

Después de determinar que una organización cumple con los criterios para ser considerada una OPSFL, es necesario dar un paso adicional y ubicarla de acuerdo con la Clasificación Internacional de las OPSFL (ICNPO, *International Classification of Non Profit Organizations*), elaborada por Salamon y Anheier, sobre la base del sistema de Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) de la Organización de Naciones Unidas (ONU). En el siguiente cuadro se precisan los grupos y subgrupos considerados por este sistema de clasificación.

Cuadro 1
Clasificación Internacional de las OPSFL

<i>Grupo</i>	<i>Área de actividad</i>
Grupo 1:	Cultura y recreación
1100	Cultura y arte
1200	Deportes
1300	Otras actividades recreativas
Grupo 2:	Educación e investigación
2100	Educación primaria y secundaria
2200	Educación superior
2300	Otra educación
2400	Investigación
Grupo 3:	Salud
3100	Clínicas y hospitales
3200	Asilos
3300	Salud mental
3400	Otros servicios de salud
Grupo 4:	Servicios sociales
4100	Servicios sociales
4200	Atención de emergencias
4300	Apoyo al ingreso
Grupo 5:	Medio ambiente
5100	Protección del medio ambiente
5200	Protección de los animales

(continúa)

(continuación)

<i>Grupo</i>	<i>Área de actividad</i>
Grupo 6:	Desarrollo y vivienda
6100	Desarrollo económico, social y comunitario
6200	Vivienda
6300	Empleo y microempresa
Grupo 7:	Derechos, asesoría legal y política
7100	Derechos civiles y asesoría legal
7200	Derechos y servicios jurídicos
7300	Organizaciones políticas
Grupo 8:	Filantropía
8000	Filantropía
Grupo 9:	Actividades internacionales
9000	Actividades internacionales
Grupo 10:	Religión
10000	Organizaciones religiosas
Grupo 11:	Asociaciones empresariales y profesionales
11000	Gremios empresariales y asociaciones profesionales
Grupo 12:	Varios
12000	Varios

Es importante resaltar que el CIU y, por tanto, la ICNPO clasifican las organizaciones considerando la principal actividad económica que realiza, es decir, aquella que consume la mayor parte de sus gastos operativos. De manera que si una organización realiza actividades en más de un área, se la clasificará considerando aquella área donde sus gastos operativos sean mayores. Esto es particularmente importante en el Perú, pues existen muchas OPSFL, como las ONG, cuyas áreas de actividad principal no son fácilmente identificables. Por ejemplo, una ONG puede realizar proyectos de desarrollo así como de asistencia social. Estrictamente hablando, sobre la base de la ICNPO, si los proyectos de desarrollo involucran la mayor parte de los gastos operativos, será clasificada como una organización de desarrollo económico, social y comunitario (subgrupo 6100). Considerando esto último, y los tipos de OPSFL identificados anteriormente, podemos adaptar la ICNPO al Perú, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Clasificación internacional de las OPSFL adaptada al Perú

Grupo	Área de actividad	Tipo de OPSFL peruana incluida
Grupo 1:	Cultura y recreación	
1100	Cultura y arte	Organizaciones culturales Organizaciones provinciales y de migrantes
1200	Deportes	Organizaciones deportivas
1300	Otras actividades recreativas	Organizaciones recreativas Organizaciones provinciales y de migrantes
Grupo 2:	Educación e investigación	
2100	Educación primaria y secundaria	Centros educativos de primaria y secundaria
2200	Educación superior	Universidades
2300	Otra educación	Otros centros educativos (no considerados en 2100)
2400	Investigación	ONG
Grupo 3:	Salud	
3100	Clínicas y hospitales	Clínicas y hospitales
3200	Asilos	Asilos
3300	Salud mental	Instituciones mentales y ONG
3400	Otros servicios de salud	Centros y postas de salud (incluye CLAS)
Grupo 4:	Servicios sociales	
4100	Servicios sociales	ONG
4200	Atención de emergencias	ONG
4300	Apoyo al ingreso	ONG OSB
Grupo 5:	Medio ambiente	
5100	Protección del medio ambiente	ONG
5200	Protección de los animales	ONG
Grupo 6:	Desarrollo y vivienda	
6100	Desarrollo econ., soc. y comunitario	ONG Organizaciones tradicionales del sector rural
6200	Vivienda	Asociaciones de vivienda
6300	Empleo y microempresa	ONG

(continúa)

(continuación)

Grupo	Área de actividad	Tipo de OPSFL peruana incluida
Grupo 7:	Derechos, asesoría legal y política	
7100	Derechos civiles y asesoría legal	ONG
7200	Derechos y servicios jurídicos	ONG
7300	Organizaciones políticas	No incluidas
Grupo 8:	Filantropía	
8000	Filantropía	Fundaciones
Grupo 9:	Actividades internacionales	
9000	Actividades internacionales	Organizaciones de apoyo a otros países
Grupo 10:	Religión	
10000	Organizaciones religiosas	No incluidas
Grupo 11:	Asociaciones empresariales y prof.	
11000	Gremios empresariales y asoci. prof.	Gremios empresariales y asociaciones profesionales Sindicatos
Grupo 12: Varios		
12000	Varios	No aplicable

Ahora bien, sobre la base de este cuadro, es importante preguntarnos, ¿qué tan aplicable es realmente la ICNPO al caso peruano? Como se puede apreciar en dicho cuadro, si las ONG pudieran ser clasificadas estrictamente, la ICNPO sería de mucha utilidad, no solo para fines comparativos sino también para entender la composición del sector sin fines de lucro en el Perú. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, la clasificación de las ONG por área de actividad es difícil de realizar y, aunque se llevó a cabo para poder tener resultados que sean comparables con los de otros países, para fines internos, ayuda más una clasificación de acuerdo con los tipos de OPSFL.

Por ello, para comparar los resultados de nuestro estudio con los de otros países, hacemos uso de la ICNPO; no obstante, adaptaremos esta clasificación considerando la información disponible y los diferentes tipos de OPSFL antes identificados para poder ofrecer una visión más real y adaptada al caso peruano.

Anexo 3

Metodología de estimación y fuentes de información

La metodología utilizada para estimar las principales variables de este estudio puede ser resumida en cuatro pasos:

1. Recopilación de información primaria sobre número de organizaciones y empleo remunerado equivalente a tiempo completo.
2. Estimación de los gastos operativos y en remuneraciones.
3. Estimaciones especiales: trabajo voluntario equivalente a tiempo completo, su imputación en términos monetarios, el caso especial de las organizaciones sociales de base, membresía y medida de producto.
4. Estimación de la estructura de ingresos.

A continuación se describe brevemente cómo se llevaron a cabo estos pasos, así como también se incluye una lista de las principales fuentes de información utilizadas para las estimaciones descritas.

1. Recopilación de información primaria: número de organizaciones y empleo remunerado

En la mayoría de países incluidos en el Proyecto Comparativo del Sector sin Fines de Lucro de la Universidad de Johns Hopkins, la metodología de estimación tuvo como punto de partida los censos económicos realizados por la institución encargada de elaborar las estadísticas nacionales. En el caso del Perú, dicho punto de partida habría sido el III Censo Nacional Económico (Cenec), llevado a cabo en 1993 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Sin embargo, en el caso peruano, utilizar el Cenec como punto de partida resultaba complicado o, cuando menos, insuficiente, pues su información era recogida a partir de un reconocimiento visual de la organización que iba a ser censada, lo cual resulta difícil en la mayoría de casos de las organizaciones sin fines de lucro que suelen trabajar a “puerta cerrada”. Así, pues, concluimos que el Cenec sólo nos podía servir a manera de muestra para

recoger información financiera. En consecuencia, decidimos cambiar la estrategia y buscar información primaria más completa por sectores considerando que, en los campos en los que no existiera, utilizaríamos el Cenec.

Las fuentes de información primaria utilizadas incluyeron, en primer lugar, censos sectoriales: el Censo Nacional Educativo (Cenedu, 1993), el Censo Nacional de Universidades (Cenuni, 1995) y el Censo Nacional de Infraestructura Sanitaria (Cenis, 1995). Adicionalmente, fue posible acceder a diferentes directorios de ONG, de los cuales dos fueron particularmente utilizados: el primero, elaborado por la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (Secti) y la ONG *Private Agencies Working Together* (PACT); y, el segundo, elaborado por Desco. En tercer lugar, quizás lo más difícil, fue necesario identificar una fuente de información primaria acerca de las Organizaciones Sociales de Base (OSB) que serían incluidas (comedores populares y comités del vaso de leche) pues, aun cuando la información secundaria es abundante, no existen censos oficiales al respecto. Sin embargo, fue posible encontrar un Censo Nacional de Municipalidades (Cenmu, 1994) que, aunque contaba con numerosas limitaciones (entre las que se encontraba la cobertura), es la única fuente que recoge información primaria, en el nivel municipal, de dichas organizaciones. Finalmente, en lo referente a las fundaciones, contábamos con un estudio de Felipe Portocarrero, Cynthia Sanborn, Sergio Llusera y Viviana Quea, *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*, Lima: CIUP, 2000, que incluía su estimación.

En el resto de áreas (asociaciones culturales y recreativas, gremios empresariales, asociaciones de vivienda, entre otros), dado que no encontramos mejores fuentes de información, utilizamos el Cenec antes mencionado. En este punto, es importante resaltar que la utilización del Cenec implicaba una importante subestimación en el caso de dos tipos particulares de organizaciones: asociaciones deportivas y clubes sociales regionales. A pesar de reconocer esta limitación, no fue posible encontrar mejores fuentes de información. En el siguiente cuadro se identifica la fuente de información primaria utilizada para cada una de las áreas de actividad consideradas.

Cuadro 1
Clasificación internacional de OPSFL y fuentes de información primaria

Grupo	Área de actividad	Tipo de OPSFL peruana incluida y fuente primaria
Grupo 1: Cultura y recreación		
1100	Cultura y arte	Organizaciones culturales – Cenec
1200	Deportes	Organizaciones deportivas – Cenec
1300	Otras actividades recreativas	Organizaciones recreativas – Cenec
Grupo 2: Educación e investigación		
2100	Educación primaria y secundaria	C. educativos de primaria y secundaria - Cenedu
2200	Educación superior	Universidades – Cenuni
2300	Otra educación	Otros centros educativos – Cenedu
2400	Investigación	ONG – Directorios ONG
Grupo 3: Salud		
3100	Clínicas y hospitales	Clínicas y hospitales – Cenis
3200	Asilos	Asilos – Cenec
3300	Salud mental	Inst. mentales y ONG – Cenec y Directorios ONG
3400	Otros servicios de salud	Centros y postas de salud (incluye CLAS) – Cenis
Grupo 4: Servicios sociales		
4100	Servicios sociales	ONG – Directorios ONG
4200	Emergencias	ONG – Directorios ONG
4300	Apoyo al ingreso	ONG – Directorios ONG OSB (comed. pop. y comités vaso de leche) - Cenmu
Grupo 5: Medio ambiente		
5100	Protección del medio ambiente	ONG – Directorios ONG
5200	Protección de los animales	ONG – Directorios ONG
Grupo 6: Desarrollo y vivienda		
6100	Desarrollo econ., soc. y comunitarios	ONG – Directorios ONG
6200	Vivienda	Asociaciones de vivienda – Cenec
6300	Empleo y microempresa	ONG – Directorios ONG
Grupo 7: Derechos, asesoría legal y política		
7100	Derechos civiles y asesoría legal	ONG – Directorios ONG
7200	Derechos y servicios jurídicos	ONG – Directorios ONG
7300	Organizaciones políticas	No incluidas

(continúa)

(continuación)

Grupo	Área de actividad	Tipo de OPSFL peruana incluida y fuente primaria
Grupo 8: Filantropía		
8000	Filantropía	Fundaciones – <i>Empresas, fundaciones y medios...</i>
Grupo 9: Actividades internacionales		
9000	Actividades internacionales	Organizaciones de apoyo a otros países – Cenec
Grupo 10: Religión		
10000	Organizaciones religiosas	No incluidas
Grupo 11: Asociaciones empresariales y prof.		
11000	Gremios empresariales y asoci. prof.	Gremios empresariales y asoci. profesionales - Cenec

Finalmente, es importante resaltar tres elementos. El primero es que, en la mayoría de los casos, la información disponible incluía únicamente el número de organizaciones y el total del empleo remunerado; por lo tanto, fue necesario realizar una serie de supuestos y recoger información secundaria o utilizar la disponible del Cenec para estimar el resto de variables. En segundo lugar, se ha supuesto que la información primaria recopilada es válida para 1995, incluso si no fue recogida en dicho año. Finalmente, dado que en la mayoría de los casos la información disponible no desagregaba el empleo remunerado a tiempo completo y parcial, se trabajó con el supuesto de que todo el empleo registrado era a tiempo completo, a menos que se tuviera mayor información.

2. Estimación de gastos en remuneraciones y gastos operativos

Como mencionamos anteriormente, a partir de la información primaria, en la mayoría de los casos, se obtuvo únicamente el número de organizaciones y el total del empleo remunerado a tiempo completo.

Para estimar los gastos en remuneraciones se asignaron salarios promedio según tipos de empleo remunerado identificados en cada una de las áreas de actividad utilizando diversas fuentes de información secundaria.

Finalmente, se estimaron los gastos operativos aplicando, a cada una de las áreas de actividad, la razón gastos operativos – gastos en remuneraciones, estimados sobre la base de la información del Cenec.

3. Estimaciones especiales

3.1 Trabajo voluntario equivalente a tiempo completo y su estimación monetaria

La estimación del trabajo voluntario equivalente a tiempo completo y la imputación de su valor monetario se realizó, básicamente, utilizando la siguiente metodología:

- (i) Se estimó el número de personas que realizan trabajo voluntario por áreas de actividad;
- (ii) Se asignó el número de horas promedio por áreas de actividad que un trabajador voluntario aporta, sobre la base de una Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario que llevamos a cabo en enero de 1998 en cuatro ciudades del Perú; así, se estimó el número de horas de trabajo voluntario aportadas en total por áreas de actividad durante un año, cifra que se convirtió a un equivalente a tiempo completo; y,
- (iii) Se asignó un valor por hora al trabajo voluntario utilizando un salario promedio por área de actividad; dicho salario promedio fue estimado, por área de actividad, dividiendo el gasto total en remuneraciones entre el número total de horas de empleo remunerado; finalmente, se estimó el valor monetario del trabajo voluntario multiplicando el número de horas antes estimada por el salario promedio.

Ahora bien, aunque los pasos seguidos fueron los mismos para todas las áreas de actividad, la información que sirvió como punto de partida para estimar el número de trabajadores voluntarios es diferente según el caso. Específicamente, en los casos en que la fuente de información primaria fue el Cenec, dicho número fue tomado directamente de dicha fuente. En los casos en que la fuente de información primaria fue otra, se tomó del Cenec la razón empleo voluntario – empleo remunerado por áreas de actividad y se aplicó sobre el empleo remunerado a tiempo completo. Finalmente, en el caso de las organizaciones sociales de base, se siguió una metodología diferente, que explicamos a continuación.

3.2 El caso especial de las organizaciones sociales de base

En este caso, la información primaria disponible permitió la estimación del número de comedores populares y comités del vaso de leche, así como

del número de socias involucradas. Adicionalmente, fue posible encontrar información secundaria sobre estas organizaciones; específicamente, el número de horas de trabajo voluntario involucrado. De esta manera, se estimó el número total de horas de trabajo voluntario y luego se convirtió a su equivalente a tiempo completo.

Finalmente, el valor imputado total se calculó multiplicando el número total de horas aportadas por el valor imputado de una hora de trabajo voluntario (diferente para Lima y provincias), que fue estimado como el costo de oportunidad de una hora de tiempo por un estudio realizado por Arlette Beltrán, Hanny Cueva y Armando Millán, Evaluación de impacto del proyecto "Asistencia alimentaria a grupos de mujeres para el desarrollo de microempresas" (proyecto PMA-PRONAA PER 2341), Lima: CIUP, 1997.

3.3 Membresía

La membresía fue estimada utilizando dos métodos diferentes, de acuerdo con el tipo de organización involucrada. En la mayoría de los casos, se supuso que los trabajadores remunerados eran los miembros de la organización, excepto en las áreas 1000, 6200 y, por supuesto, las organizaciones sociales de base incluidas en el área 4300. En estos casos, se utilizó la Encuesta sobre Donaciones y Trabajo Voluntario antes mencionada, que también recogió información sobre membresía.

3.4 Producto

El producto sólo pudo ser estimado para los campos de educación (2100, 2200 y 2300) y salud, sobre la base de la información primaria de estos sectores antes mencionada. No fue posible encontrar estimaciones sobre el producto de otras áreas de actividad.

4. Estimación de la estructura de ingresos

El primer paso para realizar esta estimación fue llevar a cabo el supuesto de que los gastos operativos eran iguales a los ingresos. Así, bastaba con estimar la estructura de ingresos según fuentes de origen. No obstante, las fuentes de información disponibles eran muy escasas. Por ello, en términos generales, se utilizó la información disponible del Cenec, según áreas de actividad. A partir de dicha fuente, se pudo calcular el porcentaje de ingresos

autogenerados (que provienen de pagos por servicios y cuotas de sus miembros). Sin embargo, no fue posible descomponer el origen de los “otros ingresos” de acuerdo con su origen privado o público; por lo que se asignó este rubro a ingresos privados con excepción de los centros educativos públicos de administración privada, en los que fue posible estimar el aporte público a través de las plazas de profesores de dichos centros financiadas públicamente.

Solo en los casos de las ONG, las OSB y organizaciones incluidas en el área de salud se siguió una metodología diferente, pues fue posible acceder a fuentes de información específicas.

En el caso de las ONG, utilizamos información sobre la Cooperación Técnica Internacional, que es la principal fuente de ingresos de las ONG, que incluía además información sobre los fondos domésticos que los aportes internacionales debían tener como contraparte. Adicionalmente, fue posible acceder a fuentes de información secundaria que estimaron el porcentaje del total de ingresos autogenerados por las ONG. Finalmente, se asumió que el resto de los fondos domésticos fue aportado por el sector público, como pago por servicios.

En el caso de las OSB se estimó el número de raciones servidas por organización de acuerdo con el número de socias involucradas y el costo de dichas raciones. Adicionalmente, se contó con información de las donaciones monetarias y en especie tanto del gobierno como de la cooperación internacional. Finalmente, se supuso que la porción del costo total que no era financiada a través de las donaciones antes mencionadas se cubría con los pagos de las socias.

En último lugar, en el caso de las organizaciones del área de salud, fue posible contar con un estudio específico realizado por ESAN, *Financiamiento de la salud en el Perú*, Lima: 1996, cuya estructura fue aplicada directamente.

5. Fuentes de información

Encuesta original

- Proyecto Comparativo del Sector sin Fines de Lucro, CIUP y Calandria, *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario* 1997, Lima: 1998.

Bases de datos

- INEI, *Censo nacional económico* 1993.
- Ministerio de Educación e INEI, *Censo nacional educativo* 1993.
- Ministerio de Salud, *Censo nacional de infraestructura sanitaria* 1995.

Encuestas, censos y estudios

- INEI, *Censo nacional de municipalidades 1994*, Lima: 1995.
- INEI, *Censo nacional de universidades 1995*, Lima: 1996.
- INEI, *Compendio estadístico 1994-1995*, Lima: 1996.
- INEI, *Encuesta financiera a centros educativos de gestión no estatal 1995*, Lima: 1996.
- Ministerio de la Presidencia, Secti; PACT y USAID, *Directorio de organizaciones no gubernamentales de desarrollo ONGD - Perú*, Lima: 1996.

Información secundaria

- Beltrán, Arlette; Hanny Cueva y Armando Millán, Evaluación de impacto del proyecto "Asistencia alimentaria a grupos de mujeres para el desarrollo de microempresas" (proyecto PMA-PRONAA PER 2341), Lima: 1997.
- Cordova, Patricia, *Liderazgo femenino en Lima*, Lima: Fundación Friedrich Ebert y Embajada Real de los Países Bajos, 1996.
- Cuánto, *Perú en números 1996*, Lima: 1997.
- ESAN, *Financiamiento de la salud en el Perú*, Lima: 1996.
- Lora, Carmen, *Creciendo en dignidad. Movimiento de comedores autogestionarios*, Lima: Instituto Bartolomé de las Casas y CEP, 1996.
- Ministerio de la Presidencia, Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (Secti), *Cooperación Técnica Internacional en el Perú. Evaluación 1994-1995*, Lima: 1997.
- Ministerio de Trabajo y Promoción Social, *Boletín de Economía Laboral*, varios números.
- Noriega, Jorge, *Perú: las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)*, Lima: Desco, 1997.
- Pásara, Luis; Nina Delpino, Rocío Valdeavellano y Alonzo Zarzar, *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*, Lima: CEDYS, 1991.
- SASE e Instituto Apoyo, *Evolución institucional de las ONGD en el Perú*, Lima: agosto 1993.

Anexo 4: Cuadros comparativos

Cuadro 1

Empleo remunerado equivalente ATC del sector sin fines de lucro por país y área de actividad, 1995

Región	País	Área de actividad (ICNPO)										Total empleo del sector sin fines de lucro	% del sector sin fines de lucro del empleo total**	
		(en porcentajes)												
		Cultura	Educación	Salud	Servicios sociales	Medio ambiente	Desarrollo	Derechos civiles	Filantropía	Ayuda internac.	Asoc. Prof.			Varios
Europa Occidental	Austria	8.37	8.89	11.63	64.02	0.37	0.00	4.53	0.00	0.77	1.42	0.00	143 637	4.46
	Bélgica	4.90	38.82	30.43	13.81	0.54	9.88	0.37	0.16	0.17	0.92	0.00	357 802	10.48
	Finlandia	14.16	25.04	23.05	17.81	1.00	2.36	8.74	0.04	0.25	7.22	0.32	62 848	2.96
	Francia	12.10	20.73	15.46	39.73	0.96	5.50	1.92	0.01	1.81	1.77	0.00	959 821	4.90
	Alemania	5.37	11.66	30.64	38.83	0.83	6.10	1.64	0.37	0.68	3.87	0.00	1 440 850	4.93
	Irlanda	6.03	53.71	27.59	4.50	0.90	4.28	0.39	0.11	0.31	2.18	0.00	118 664	11.54
	Países Bajos	4.13	27.81	41.83	19.15	0.97	2.58	0.60	0.39	0.59	1.95	0.00	652 829	12.60
	España	11.75	25.09	12.21	31.82	0.35	11.22	3.37	0.11	1.97	1.82	0.30	475 179	4.52
	Reino Unido	24.48	41.46	4.27	13.06	1.27	7.59	0.72	0.71	3.79	2.64	0.00	1 415 743	6.20
	Promedio Europa Occidental* / Total	10.14	28.13	21.90	26.97	0.80	5.50	2.48	0.21	1.15	2.64	0.07	5 627 372	6.95
Otros países desarrollados	Australia	16.38	23.26	18.63	20.06	0.45	10.81	3.18	0.07	0.23	4.31	2.61	402 574	7.24
	Israel	5.86	50.26	27.00	10.87	0.76	0.99	0.44	1.97	0.07	1.79	0.00	145 396	9.21
	Japón	3.10	22.47	47.13	16.63	0.39	0.30	0.18	0.20	0.36	4.99	4.26	2 140 079	3.50
	Estados Unidos	7.34	21.52	46.27	13.49	0.00	6.34	1.83	0.27	0.00	2.95	0.00	8 554 900	7.83
	Promedio otros países desarrollados* / Total	8.17	29.38	34.76	15.26	0.40	4.61	1.41	0.63	0.16	3.51	1.72	11 242 949	6.95
	Promedio todos países desarrollados* / Total	9.54	28.52	25.86	23.37	0.68	5.23	2.15	0.34	0.85	2.91	0.58	16 870 321	6.95
Europa Central	República Checa	31.04	14.59	13.55	11.17	3.74	7.41	3.06	2.02	1.10	12.32	0.00	74 196	1.75
	Hungría	38.06	9.96	4.53	11.05	2.01	13.21	0.97	3.32	0.76	16.13	0.00	44 938	1.33
	Rumanía	33.97	17.93	13.08	20.65	0.66	3.65	4.36	0.81	1.30	3.60	0.00	37 353	0.60
	Eslovaquia	36.71	28.46	1.90	5.19	6.81	1.08	2.91	4.91	0.85	10.36	0.80	16 196	0.87
	Promedio Europa Central* / Total	34.95	17.74	8.27	12.02	3.30	6.34	2.82	2.76	1.00	10.60	0.20	172 683	1.14
América Latina	Argentina	15.12	41.22	13.43	10.65	0.29	5.69	0.39	0.18	1.32	6.81	4.90	395 315	3.70
	Brasil	16.97	36.91	17.79	16.41	0.24	1.05	0.62	0.00	0.40	9.60	0.00	1 034 550	2.25
	Colombia	9.36	26.06	17.50	14.63	0.80	13.11	1.32	0.92	0.06	15.06	1.17	286 861	2.38
	México	7.69	43.21	8.05	8.71	0.69	0.49	0.33	0.31	0.00	30.51	0.00	93 809	0.44
	Perú	3.95	72.72	4.13	1.16	0.60	14.21	0.77	1.39	0.00	1.07	0.00	126 988	2.43
	Promedio América Latina* / Total	10.62	44.02	12.18	10.32	0.53	6.91	0.69	0.56	0.36	12.61	1.22	1 937 524	2.24
	Promedio global / Total	14.40	30.08	19.55	18.34	1.12	5.81	1.94	0.83	0.76	6.51	0.65	18 980 528	4.82

* Promedios no ponderados, calculados suponiendo que los datos no disponibles son iguales a cero.

** Empleo total equivalente a tiempo completo no agrícola.

Fuente: Salamon, Lester; Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler, Wojciech Sokolowski and Associates, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

Es importante resaltar que las estimaciones del Perú y, por tanto, las correspondientes a los promedios de América Latina, han sido actualizadas respecto a la versión original.

Cuadro 2
Empleo remunerado equivalente ATC del sector sin fines de lucro con voluntarios, por país y área de actividad, 1995

Región	País	Área de actividad (ICNPO) (en porcentajes)										Total empleo del sector sin fines de lucro	% del sector sin fines de lucro del empleo total**	
		Cultura	Educación	Salud	Servicios sociales	Medio ambiente	Desarrollo	Derechos civiles	Filantropía	Ayuda internac.	Asoc. Prof.			Varios
<i>Europa Occidental</i>	Austria	6.52	6.93	9.06	49.89	0.29	0.00	3.53	0.00	0.60	1.10	22.07	184 323	5.65
	Bélgica	11.15	30.53	23.92	22.95	0.54	8.29	0.51	0.28	0.35	1.47	0.00	456 901	13.00
	Finlandia	32.65	12.35	13.06	15.53	0.74	1.63	16.82	0.20	0.38	6.21	0.43	137 599	6.27
	Francia	29.96	14.62	9.22	27.36	4.95	4.71	1.88	0.59	2.44	4.28	0.00	1 981 476	9.61
	Alemania	19.74	7.55	21.77	27.20	2.80	4.44	3.27	1.04	1.58	4.23	6.38	2 418 924	8.00
	Irlanda	10.49	42.99	23.33	13.04	0.87	5.68	0.46	0.68	0.40	1.72	0.33	150 314	14.19
	Países Bajos	17.31	23.30	28.95	20.46	2.05	1.70	2.97	0.24	1.20	1.81	0.00	1 042 929	18.72
	España	15.23	20.65	10.51	30.77	3.03	9.21	5.90	0.10	2.63	1.77	0.20	728 778	6.76
	Reino Unido	27.51	25.42	8.02	16.01	2.44	12.53	1.78	1.26	2.41	1.47	1.15	2 536 026	10.58
	Promedio Europa Occidental* / Total	18.95	20.48	16.43	24.80	1.97	5.35	4.13	0.49	1.33	2.67	3.40	9 637 270	10.31
<i>Otros países desarrollados</i>	Australia	22.69	17.93	14.88	23.60	1.41	10.38	2.85	0.16	0.37	3.30	2.43	579 722	10.11
	Israel	8.63	41.42	27.24	16.02	0.62	0.82	1.99	1.62	0.06	1.57	0.00	176 657	10.97
	Japón	5.51	18.47	37.33	17.31	0.68	1.86	0.50	1.06	1.60	5.00	10.68	2 835 176	4.58
	Estados Unidos	8.98	18.52	34.23	22.06	0.99	4.00	4.93	0.97	0.33	3.90	1.09	13 549 062	11.87
	Promedio otros países desarrollados* / Total	11.45	24.08	28.42	19.75	0.93	4.26	2.57	0.95	0.59	3.44	3.55	17 140 617	9.38
	Promedio todos países desarrollados* / Total	16.64	21.59	20.12	23.25	1.65	5.02	3.65	0.63	1.10	2.91	3.44	26 777 887	10.02
<i>Europa Central</i>	República Checa	35.80	10.59	11.90	13.12	6.12	6.75	3.55	2.19	1.42	8.57	0.00	115 056	2.69
	Hungría	36.75	8.91	4.71	15.09	2.18	11.31	2.32	3.71	1.04	13.99	0.00	54 816	1.62
	Rumanía	28.56	15.10	8.47	32.19	2.16	2.39	3.77	0.99	3.95	2.42	0.00	83 861	1.34
	Eslovaquia	37.02	20.42	1.89	10.12	9.02	1.10	3.77	5.55	0.89	9.11	1.10	23 047	1.23
	Promedio Europa Central* / Total	34.53	13.76	6.74	17.63	4.87	5.38	3.35	3.11	1.82	8.52	0.27	276 780	1.72
<i>América Latina</i>	Argentina	13.83	31.54	9.79	13.53	1.56	15.69	1.75	0.12	0.79	8.19	3.21	659 425	6.03
	Brasil	15.08	35.06	17.53	19.21	0.21	3.00	0.72	0.00	0.36	8.57	0.25	1 173 766	2.54
	Colombia	7.55	20.24	15.31	18.71	0.75	18.51	1.57	1.51	0.05	14.87	0.92	377 617	3.11
	México	6.39	30.66	8.45	16.29	1.76	1.25	0.83	0.78	0.00	33.59	0.00	141 024	0.66
	Perú	2.48	45.16	2.57	38.31	0.44	8.81	0.48	0.86	0.00	0.90	0.00	209 970	3.88
	Promedio América Latina* / Total	9.07	32.53	10.73	21.21	0.94	9.45	1.07	0.65	0.24	13.22	0.88	2 561 803	3.25
	Promedio global / Total	18.17	22.65	15.55	21.76	2.07	6.09	3.01	1.09	1.04	6.27	2.28	29 616 471	6.98

* Promedios no ponderados, calculados suponiendo que los datos no disponibles son iguales a cero.

** Empleo total equivalente a tiempo completo no agrícola.

Fuente: Salamon, Lester; Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler, Wojciech Sokolowski and Associates, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

Es importante resaltar que las estimaciones del Perú y, por tanto, las correspondientes a los promedios de América Latina, han sido actualizadas respecto a la versión original.

Cuadro 3
Ingresos del sector sin fines de lucro (con y sin estimación monetaria del trabajo voluntario),
por fuente de ingresos y país, 1995

Región	País	Sin estimación monetaria del trabajo voluntario				Con estimación monetaria del trabajo voluntario**			
		Porcentaje de ingresos procedente de:			Total ingresos monetarios millones de dólares de FF.UU.	Porcentaje de ingresos procedente de:			Total ingresos monetarios y estimación monetaria del trabajo voluntario millones de dólares de FF.UU.
		Sector público	Donaciones privadas	Cuotas y pagos por servicios		Sector público	Donaciones privadas	Cuotas y pagos por servicios	
Europa Occidental	Austria	50.40	6.11	43.49	6 262	41.30	23.07	35.63	7 643
	Bélgica	76.76	4.66	18.58	25 576	65.94	18.10	15.96	29 773
	Finlandia	36.20	5.88	57.92	6 064	25.17	34.56	40.27	8 722
	Francia	57.84	7.52	34.65	57 304	33.40	46.59	20.01	99 234
	Alemania	64.32	3.41	32.27	94 454	42.52	36.15	21.33	142 887
	Irlanda	77.22	6.97	15.81	5 017	67.58	18.58	13.84	5 732
	Países Bajos	59.01	2.68	38.32	60 400	46.03	24.08	29.89	77 427
	España	32.14	18.83	49.03	25 778	25.23	36.27	38.50	32 833
	Reino Unido	46.68	8.75	44.57	78 220	36.44	28.77	34.79	100 196
	Promedio Europa Occidental* / Total	55.62	7.20	37.18	359 074	42.62	29.57	27.80	504 447
Otros países desarrollados	Australia	31.06	6.39	62.55	20 227	25.42	23.38	51.20	24 712
	Israel	63.91	10.25	25.84	10 947	59.09	17.03	23.89	11 842
	Japón	45.24	2.61	52.15	258 959	41.50	10.66	47.83	282 314
	Estados Unidos	30.55	12.88	56.57	566 960	25.62	26.93	47.45	675 973
	Promedio otros Países Desarrollados* / Total	42.69	8.03	49.28	857 094	37.91	19.50	42.59	994 841
	Promedio todos países desarrollados* / Total	51.64	7.46	40.90	1 216 168	41.17	26.47	32.35	1 499 288
Europa Central	República Checa	39.42	14.01	46.58	860	32.09	30.00	37.92	1 056
	Hungría	27.09	18.36	54.55	1 433	26.18	21.10	52.73	1 483
	Rumanía	45.00	26.47	28.55	130	20.50	66.50	13.01	285
	Eslovaquia	21.86	23.29	54.85	295	21.34	25.13	53.53	302
	Promedio Europa Central* / Total	33.34	20.53	46.13	2 718	25.03	35.68	39.30	3 126
América Latina	Argentina	19.47	7.47	73.06	13 321	16.20	23.03	60.77	16 014
	Brasil	15.46	10.73	73.81	11 390	14.50	16.27	69.23	12 144
	Colombia	14.87	14.88	70.24	1 719	13.13	24.89	61.98	1 948
	México	8.51	6.26	85.23	1 554	7.46	17.87	74.68	1 774
	Perú	18.05	12.17	69.78	1 272	17.52	14.73	67.75	1 310
	Promedio América Latina* / Total	15.27	10.30	74.42	29 256	13.76	19.36	66.88	33 190
	Promedio global / Total	40.05	10.48	49.47	1 248 141	32.01	26.53	41.46	1 535 603

* Promedios no ponderados, calculados suponiendo que los datos no disponibles son iguales a cero.

** Empleo total equivalente a tiempo completo no agrícola.

Fuente: Salamon, Lester; Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler, Wojciech Sokolowski and Associates, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

Es importante resaltar que las estimaciones del Perú y, por tanto, las correspondientes a los promedios de América Latina han sido actualizadas respecto a la versión original.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 424-8104 / 332-3229 FAX: 424-1582
NOVIEMBRE 2002 LIMA - PERÚ