III ENCUENTRO DE LA RED LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE

SOCIEDAD INTERNACIONAL DE INVESTIGACION DEL TERCER SECTOR (ISTR)

PERSPECTIVAS LATINOAMERICANAS SOBRE EL TERCER SECTOR

Las múltiples identidades del tercer sector en el Perú

Felipe Portocarrero
Centro de Investigación de la Universidad del Pacifico (CIUP)
Lima - Perú

Buenos Aires, 12-14 de setiembre de 2001

Las múltiples identidades del tercer sector en el Perú[1]

Felipe Portocarrero Suárez

Introducción.

¿Cuál es la importancia económica del tercer sector en el Perú? ¿Qué similitudes y diferencias guarda con otros países de América Latina? ¿Cuáles son los principales campos de actividad en los que se desarrolla? ¿Cómo financia sus iniciativas? ¿Qué papel juega el esfuerzo voluntario en la provisión de los servicios sociales que brinda? ¿Cuáles son sus principales fortalezas y cuáles sus más notorias debilidades? ¿A la luz de qué modelos teóricos podemos comprender el origen y el desarrollo de este conjunto de organizaciones? ¿Tiene el tercer sector peruano una identidad clara de las partes que lo conforman?

Para responder a estas preguntas, se presentarán, en primer lugar, los resultados más importantes de la investigación realizada en el marco del Proyecto Comparativo sobre el Sector sin Fines de Lucro de la Universidad de Johns Hopkins, dirigido por Lester Salamon y Helmut Anheier. En segunda instancia, serán examinados tres tipos de organizaciones privadas sin fines de lucro –medio ambiente, servicios sociales y educación-, que ayudarán a comprender mejor no sólo sus más significativas contribuciones al desarrollo social, sino también las más visibles de sus debilidades y limitaciones. En tercer lugar, se analizará el origen y desarrollo del tercer sector en el Perú a la luz de diversas teorías que pretenden explicar la dinámica de su funcionamiento. Finalmente, concluiremos con algunas reflexiones sobre el proceso de la formación de la ciudadanía en el Perú y su relación con el desarrollo del tercer sector.

I. Principales hallazgos

A través de una combinación de fuentes públicas y privadas[2], el equipo de investigación peruano identificó, para el año base de 1995, aproximadamente 110,621 organizaciones sin fines de lucro privadas en funcionamiento, sin incluir a las organizaciones religiosas, cooperativas, sindicatos o partidos políticos. De este total, 64,905 son organizaciones de base comunitaria, 29,491 son organizaciones deportivas y culturales, y 14,346 son instituciones educativas. Debido a que muchas de ellas no llevan o no publican sus cuentas o planillas, los estimados que aquí se proporcionan sobre el empleo o gastos de operación cubren tan sólo 49,407 organizaciones sin fines de lucro.

Los principales hallazgos cuantitativos sobre el tercer sector en el Perú pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- **Un sector con US$ 1,272 millones**. En 1995, el sector sin fines de lucro en el 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.

- **Un empleador importante**. Detrás de estos gastos existe una fuerza de trabajo considerable que incluye el equivalente a 129,827 trabajadores remunerados a tiempo completo (ATC). Esto

[1] En el Perú el trabajo fue auspiciado por la Fundación W. K. Kellogg y coordinado por Felipe Portocarrero S.y Cynthia Sanborn, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), quienes trabajaron como asociados locales. Participaron como asistentes Hanny Cueva, Armando Millán, Gastón Yalonezky y Claudia Mendieta.

[2] Para desarrollar los estimados que se presentan aquí, el equipo peruano se basó, fundamentalmente, en los censos y encuestas más importantes conducidos por algunos ministerios y otras dependencias gubernamentales en las principales áreas de actividad tales como salud y educación. El III Censo Nacional Económico y una variedad de fuentes de información privadas fueron empleados para complementar, ampliar o corregir las fuentes principales disponibles. A menos que se señale lo contrario, los datos económicos son reportados en dólares americanos a la tasa de cambio promedio de 1995.

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 los niveles central, departamental y municipal. 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.

- **Aportes voluntarios**. 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 éste también atrae una cantidad considerable de esfuerzo voluntario. Las 49,407 organizaciones cubiertas en este estudio también empleaban alrededor de 26,800 empleados voluntarios ATC. Esto incrementa el número total de trabajadores ATC del sector a poco más de 156,000, esto es, aproximadamente el 2.94 por ciento del empleo total no agrícola del país. Más aún, otra información recogida por el equipo peruano, 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 una encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario llevada a cabo en 1998[3], aproximadamente un 31 por ciento 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 eleva la cifra total del empleo remunerado y voluntario en el sector sin fines de lucro a más de 298,000, es decir, alrededor del 5.60 por ciento del empleo total no agrícola del país.

La mitad del promedio internacional. El tamaño relativo del sector sin fines de lucro varía de manera significativa entre los países estudiados, desde un máximo de 12.60 por ciento del total de empleo no agrícola en Holanda, a un mínimo de 0.44 por ciento del empleo total en México. Sin embargo, el promedio entre los 22 países es de 4.82 por ciento. Esto significa que el Perú, con un 2.43 por ciento, se ubica considerablemente por debajo del promedio global. El sector sin fines de lucro peruano es, por ende, comparable en tamaño con el de otros países latinoamericanos, aunque más pequeño con respecto a la mayoría de países desarrollados.

- **Comparable con el promedio latinoamericano**. No obstante que está por debajo del promedio de los 22 países estudiados, el empleo del sector sin fines de lucro en el Perú, como proporción del empleo total, se encuentra ligeramente por encima del promedio latinoamericano. Así, el empleo remunerado ATC en las organizaciones sin fines de lucro en el Perú —2.43 por ciento del empleo total— se encuentra ligeramente por encima del porcentaje latinoamericano de 2.24 por ciento.

- **Ubicación similar en relación a voluntarios**. Cuando se añaden los voluntarios (utilizando el estimado más conservador), las organizaciones sin fines de lucro dan cuenta del 2.94 por ciento del empleo total en el Perú, cifra similar al promedio latinoamericano, pero menor a un tercio del promedio de Europa occidental u otros países desarrollados.

- **Cerca de tres cuartas partes del empleo del sector sin fines de lucro está en el sector educación**. De manera similar a otros países latinoamericanos, la educación predomina claramente como la principal actividad de las organizaciones sin fines de lucro en el Perú. De todos los tipos de actividades sin fines de lucro, el que cuenta con la participación más significativa del empleo remunerado del sector sin fines de lucro en el Perú es el sector

[3] 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 sólo cuatro ciudades principales del país (Arequipa, Cuzco, Trujillo y Lima) y se basa en un auto-registro de horas contribuidas.

educación, principalmente la referida a la educación primaria y secundaria. En efecto, el 72.72 por ciento del empleo remunerado del sector sin fines de lucro se encuentra en el campo de la educación. Sólo la educación primaria y secundaria dan cuenta de cerca del 48 por ciento del empleo del sector sin fines de lucro, reflejando el papel histórico clave de la Iglesia Católica en la formación de muchas de estas instituciones. Más aún, hasta 1995 la legislación nacional obligaba a los establecimientos educativos privados a tener la forma legal de asociaciones sin fines de lucro. La participación de la educación en el empleo del sector sin fines de lucro en el Perú se encuentra considerablemente por encima del promedio latinoamericano de 44.02 por ciento, y excede ampliamente el promedio de los 22 países estudiados que es de 30.08 por ciento.

- **Participación considerable del empleo en el campo del desarrollo**. El siguiente campo de mayor empleo remunerado del sector sin fines de lucro es el del desarrollo, el cual da cuenta del 14.21 por ciento del total del empleo de este sector —duplica el promedio latinoamericano (6.91 por ciento) y es más del doble del promedio de los 22 países (5.81 por ciento)—. Este campo está densamente poblado por las ONG, las cuales proporcionan apoyo y capacitación a los esfuerzos de desarrollo de base comunitaria.

- **Mucha menor participación del empleo del sector sin fines de lucro en servicios sociales y de salud**. Comparado con el promedio general de los 22 países, los servicios sociales y de salud absorben una minúscula porción del empleo remunerado del sector sin fines de lucro en el Perú. En efecto, mientras que estas dos áreas de actividad absorben en promedio, en los 22 países estudiados, 37.89 por ciento del empleo del sector sin fines de lucro, dichas áreas sólo dan cuenta del 5.29 por ciento del empleo remunerado de este sector en el Perú. En el caso de la salud, esto refleja, en parte, el predominio de los hospitales del sector público y otras facilidades para el cuidado de la salud. En el caso de los servicios sociales, la situación es totalmente distinta, como se muestra más adelante.

- **Importante presencia de los servicios sociales cuando los voluntarios son incluidos**. Si se considera a los voluntarios, la participación de los servicios sociales en el cálculo oficial del empleo del sector sin fines de lucro en el Perú se eleva de 1.16 por ciento a 17.34 por ciento. La participación aumenta algo más, hasta 17.80 por ciento, con la proyección “no oficial” de participación de voluntarios. Este resultado no es de extrañar si se tiene en cuenta que las organizaciones sin fines de lucro incluidas en este campo son programas de apoyo al ingreso de las organizaciones de base promovidos por el gobierno, tales como, por ejemplo, los comedores populares y los comités de vaso de leche que descansan casi enteramente en el trabajo voluntario.

- **Los voluntarios también son activos en el campo de la cultura y la recreación**. A pesar de que el empleo remunerado en organizaciones del sector sin fines de lucro dedicadas a la cultura y la recreación constituye un escaso 3.95 por ciento del total del empleo del sector sin fines de lucro (y sólo 3.33 por ciento del total si se considera a los voluntarios), esta cifra podría estar presentando una significativa subestimación. En efecto, tal como se muestra en el Gráfico 5, si se emplean las proyecciones de la encuesta antes mencionada sobre donaciones y trabajo voluntario, el campo de la cultura y la recreación representaría el 15.33 por ciento del empleo total remunerado y voluntario en el sector sin fines de lucro peruano, porcentaje mayor que el del campo del desarrollo y sólo ligeramente menor que el de servicios sociales. Esto refleja la presencia de los clubes deportivos y asociaciones culturales de base comunitaria.

- **Preeminencia del ingreso autogenerado**. Como sus contrapartes latinoamericanas, la mayor parte de los ingresos de las organizaciones sin fines de lucro es autogenerado a través de cobros por servicios que proveen estas organizaciones, así como por las cuotas aportadas por sus miembros y por los usuarios de sus servicios. Esta fuente da cuenta de aproximadamente dos tercios, alrededor de 69.78 por ciento, de todos los ingresos del sector sin fines de lucro en el Perú.

- **Limitado apoyo proveniente de las donaciones privadas o del sector público**. Por el contrario, tanto las donaciones privadas como el sector público (nacional e internacional) proveen una porción mucho menor del total de ingresos. En efecto, las donaciones privadas —de individuos, empresas y fundaciones tomadas en conjunto— dan cuenta del 12.17 por ciento del ingreso del sector sin fines de lucro en el Perú, mientras que las transferencias en efectivo del sector público dan cuenta del 18.05 por ciento.

- **La estructura de ingresos incluyendo voluntarios**. Este patrón de ingresos del sector sin fines de lucro no cambia significativamente cuando se incluyen los voluntarios en el cuadro. Una de las razones principales de este hecho es que la mayoría del trabajo voluntario involucrado en este sector corresponde a organizaciones de base comunitaria, donde el valor imputado por este esfuerzo es el costo de oportunidad en el mercado laboral, el cual es bastante bajo. De hecho, la participación de las donaciones privadas se incrementa sólo modestamente, de 12.17 por ciento a 13.42 por ciento, y el apoyo del sector público decrece de 18.05 por ciento a 17.79 por ciento. El ingreso autogenerado, sin embargo, es aún la fuente de ingresos predominante.

- **Estructura de ingresos incluyendo contribuciones en especie**. Sin embargo, cuando se tienen en cuenta las contribuciones en especie ocurre un cambio. Es interesante anotar que es la participación del sector público la que muestra un incremento relativamente importante, pues asciende desde 18.05 por ciento sin contribuciones en especies hasta 25.43 por ciento al considerarlas. Así, mientras que el apoyo en efectivo del sector público es modesto, las contribuciones en especie —de alimentos y otros rubros—, fundamentalmente para los anteriormente mencionados comedores populares y comités de vaso de leche, implican una diferencia importante. Mientras tanto, la participación de las donaciones privadas se mantiene alrededor de la misma cifra (11.07 por ciento), en tanto que la participación por cobro por servicios baja a 63.50 por ciento.

- **Similar a otros países latinoamericanos**. El patrón de financiamiento del sector sin fines de lucro en el Perú es muy similar al de otros países latinoamericanos. Así, al igual que en el Perú, las organizaciones sin fines de lucro de los otros países latinoamericanos incluidos en este estudio también obtienen la mayor parte de sus ingresos a partir del cobro por servicios. De hecho, la participación del ingreso total del sector sin fines de lucro proveniente del cobro por servicios se mantuvo en el 74.42 por ciento para el conjunto de los cinco países latinoamericanos, bastante por encima de la cifra peruana de 69.78 por ciento. Las participaciones del sector público y las donaciones privadas en los ingresos del sector sin fines de lucro en el Perú se desvían ligeramente del promedio regional, con un mayor apoyo del sector público (nacional e internacional) en el Perú que en la región considerada como un todo (18.05 por ciento *vs*. 15.27 por ciento en promedio) y con donaciones privadas ligeramente más elevadas (12.17 por ciento *vs*. 10.30 por ciento).

- **Desviación del promedio global**. Si bien la estructura de ingresos del sector sin fines de lucro peruano en general se asemeja a la de otros países latinoamericanos, difiere considerablemente de la que se observa en otros lugares del mundo. Así, mientras que el cobro por servicios constituye el elemento dominante de la base financiera del sector en términos globales, su predominio es considerablemente menos pronunciado en comparación con el Perú (49.47 por ciento de ingreso total comparado con el 69.78 por ciento en el Perú). En contraste, en estos otros países los desembolsos del sector público generalmente comprenden una participación considerablemente mayor del ingreso del sector sin fines de lucro (40.05 por ciento *vs*. 18.05 por ciento en el Perú).

- **Importante apoyo de fuentes internacionales**. La ayuda internacional es una fuente importante del total de ingresos en efectivo de las organizaciones sin fines de lucro en el Perú, representando alrededor del 20.18 por ciento. Es necesario enfatizar este hecho porque 13.12 por ciento del total de ingresos proviene del apoyo público internacional (organizaciones bilaterales y multilaterales). Esto significa que el sector público nacional es la fuente de sólo el

4.93 por ciento del total del ingreso en efectivo. Algo similar ocurre con las donaciones privadas: las donaciones privadas internacionales (p.e., CARE) representan 7.06 por ciento del total de los ingresos en efectivo y las donaciones privadas nacionales sólo 5.11 por ciento. En otras palabras, el monto real del apoyo del sector público nacional y donaciones privadas nacionales para las organizaciones sin fines de lucro en el Perú es relativamente limitado.

- **Variaciones por subsector**. Donde se dispone de información confiable acerca de los ingresos por subsector, ésta indica la existencia de tres patrones distintos de financiamiento del sector sin fines de lucro en el Perú, tal como se muestra en el Gráfico 9:

  Áreas de actividad donde predomina el pago por servicios: La fuente de ingresos predominante en tres áreas de actividad del sector sin fines de lucro para las que se recogió información es el cobro por servicios: asociaciones culturales y deportivas, instituciones educativas, y organizaciones de servicio social (principalmente, organizaciones sociales de base). En el caso de las asociaciones culturales y deportivas las cuotas de los socios son la fuente principal de ingresos. Las instituciones educativas reciben pagos por los servicios que brindan, mientras que las organizaciones de servicio social, especialmente los comedores populares y comités de vaso de leche, dependen, al menos para una parte de su subsistencia, del cobro por las comidas que brindan.

  Campo donde predomina la filantropía. De acuerdo con la información disponible, las organizaciones sin fines de lucro relacionadas con la salud reciben la mayoría de sus recursos (57.91 por ciento) de las donaciones privadas[4]. No obstante, los pagos del sector público también constituyen una porción significativa de su ingreso (37.39 por ciento).

  Áreas de actividad donde predomina la ayuda internacional. La ayuda internacional —pública y privada— es la fuente de ingreso predominante en tres áreas de actividad del sector sin fines de lucro incluidas en estos estimados: medio ambiente, desarrollo y vivienda, y defensa de los derechos civiles. Esto no es sorprendente puesto que las organizaciones más importantes en estas áreas son las ONG, que descansan en gran medida en la ayuda internacional para su funcionamiento.

II. El impacto del tercer sector sobre el desarrollo social

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 de medio ambiente, servicios sociales y educación, es posible afirmar que el tercer sector en el Perú ha tenido un relativo impacto 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

[4] Un estudio llevado a cabo por ESAN, *Financiamiento de la salud en el Perú,* Lima: 1996, confirma que las donaciones privadas son la mayor fuente de ingreso de las organizaciones relacionadas con la salud; sin embargo, nada indica qué cantidad proviene de fuentes nacionales y qué cantidad de fuentes internacionales.

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 medio 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 adecuadamente bien remunerado y capacitado.

- **Las OPSFL han logrado cumplir un importante rol innovador en las áreas que operan.** De hecho, esta constatación es especialmente notoria en los casos de las áreas de medio ambiente y educativa, 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 en que el Estado, sobre todo en los últimos diez años, asumió la relación con estas organizaciones. La negativa a reconocerlas como interlocutoras válidas de las demandas y necesidades provenientes de lla 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 organizaciones, pues sólo 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 rol 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-, 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 existencia 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 de medio ambiente 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 gobierno 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 de medio ambiente 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 influir sobre la dirección de los mismos.

- **Las OPSFL suelen padecer de un cierto 'amateurismo' en sus actividades.** Este rasgo se encuentra relacionado con, dependiendo del caso, la falta de formación y capacitación adecuadas de los profesionales que integran las organizaciones, la ausencia de una renovación generacional de sus cuadros directivos y la escasez de recursos disponibles. Estas debilidades, sin embargo, son imperfectamente cubiertas por sus integrantes con idealismo, compromiso personal a la causa y mucha creatividad.

- **No se observa la existencia de un excesivo paternalismo en las OPSFL estudiadas.** Quizás 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 proyectos genera un riesgo permanente que amenaza la sostenibilidad de las acciones emprendidas.

III. El tercer sector en el Perú a la luz de diversos modelos teóricos

En esta sección pasaremos revista a las principales teorías cuyo principal propósito ha sido comprender los orígenes, la naturaleza y el impacto del tercer sector. No se trata de realizar un recuento amplio y detallado de toda la literatura teórica disponible, sino más bien de presentar aquellos estudios, modelos o razonamientos capaces de otorgarnos una visión más integral del funcionamiento de las organizaciones privadas sin fines de lucro (OPSFL). De acuerdo con Salomón y Anheier, quienes han sintetizado los principales modelos teóricos vigentes[5], "(...)

[5] 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.

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 OPSFL emergió en el contexto de sociedades occidentales avanzadas"[6].

1.- La teoría de las fallas del mercado y del gobierno

Para esta perspectiva teórica, la razón de ser de las OPSFL es la provisión de bienes y servicios públicos y cuasi públicos en un contexto en el que tanto el mercado como el Estado han fallado previamente en suministrarlos. 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 públicos[7] que va a proveer el Estado son también determinados por medio de una decisión de política pública. Lo que sostiene esta teoría 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 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 la razón de ser de las OPSFL[8]. Según este autor, en una democracia bipartidista el Estado es dirigido por un gobierno que, para maximizar su votación, va a satisfacer las demandas del votante mediano. Este votante es aquél 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 de decisiones públicas, quedaría una demanda insatisfecha por bienes públicos en aquellas personas cuyas preferencias por éstos 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 a una población especialmente heterogénea. Para decirlo en los términos de Salamon y Anheir:

- *Hipótesis 1: Cuanto mayor es la diversidad en la población, más desarrollado es el tercer sector.*

- *Hipótesis 2: Cuanto mayor es la diversidad en la población, más desarrollado es el tercer sector en educación.*

El Perú es un país sumamente heterogéneo si se consideran las características sociales y culturales de su población. Un primer factor de heterogeneidad lo provee el carácter multilingüe del país, cuya población, no obstante utilizar mayoritariamente como lengua oficial el castellano, también habla lenguas autóctonas (sobre todo de las familias quechua, aymara y lenguas selváticas) especialmente en la Sierra y en la Selva.

---

[6] 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, p.2.

[7] De ahora en adelante cuando mencionemos a los bienes públicos vamos también a estar refiréndonos a los cuasi-públicos.

[8] Weisbrod, Burton, "Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sectori in a Three-Sector Economy", en: Phelps, Edmund (ed.), *Altrusim, Morality and Economic Theory,* 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.

La composición racial del Perú es sumamente compleja. Luego de siglos de mezclas raciales, la mayor parte de la población resulta ser mestiza. El resto de los peruanos pertenece a los grupos minoritarios conformados por descendientes de poblaciones indígena, europea, africana y asiática. La heterogeneidad étnica ha tenido un papel fundamental en la historia del país ya que está íntimamente ligada a los mecanismos formales e informales de discriminación racial, a la consecuente desigualdad económica, a la agresión cultural y a episodios recurrentes de violencia política[9].

Aun cuando la teoría de la heterogeneidad tuvo un temprano impacto en la evolución del tercer sector en el Perú, no es posible afirmar que su desarrollo haya sido impulsado principalmente por las diferencias étnico-culturales. En tiempos de la Colonia subsistían organizaciones fundadas en la identidad étnico-cultural con otras de distinto género. Como ejemplo de aquellas no basadas en la identidad étnica se puede citar a aquellas sociedades de ayuda mutua y culto en las cuales el origen de los miembros no era relevante. Estas sociedades subsistían con algunas cofradías y hermandades de carácter netamente étnico y que reflejaban la compatimentalización estamental del mundo colonial. Tales son los casos de cofradías como el de Nuestra Señora de la "O" (para criollos) o la del Señor de los Milagros (para esclavos negros).[10] Las escuelas y algunos hospitales eran también organizaciones basadas en las diferencias de identidad étnica. Tal distinción obedecía a que se trataba de organizaciones promovidas por la Iglesia Católica, la cual velaba por el orden establecido, es decir, el sistema de discriminación étnico-racial.

En tiempos de la República persiste esta convivencia pero dentro de una tendencia en la cual cada vez más van ganando participación las organizaciones no orientadas a un grupo étnico en particular. Este proceso se vuelve posible gracias al crecimiento del Estado en su capacidad para proveer servicios sociales, sobre todo educación pública gratuita, y al debilitamiento a nivel institucional de los mecanismos de discriminación étnico-racial. En este periodo, destaca la aparición de nuevas organizaciones basadas en la identidad común de sus miembros como producto del espíritu asociativo de los nuevos inmigrantes tanto europeos como asiáticos. Estas nuevas organizaciones, de naturaleza fundamentalmente urbana, comprenden clubes deportivos, sociales y culturales, sociedades de beneficencia y culto, hospitales, obras asistenciales y escuelas.

Los criterios de afiliación basados en características étnico-raciales comenzaron a perder terreno con el surgimiento, a partir de 1860, de las sociedades de auxilios mutuos. Desde entonces, con la proliferación de las mutuales y luego con la aparición del movimiento anarco-sindicalista a fines del siglo XIX se establece una importante presencia de organizaciones abiertas a personas de todos los orígenes. Este desarrollo se apuntala nuevamente en los años treinta del siglo XX con la consolidación de las primeras agrupaciones políticas partidarias, específicamente el APRA y el Partido Comunista. Ya en tiempos más recientes, se puede reconocer también a las ONG´s, a los centros educativos escolares y superiores, y a los gremios empresariales como organizaciones sin fines de lucro de carácter universal.

2.- La teoría de la oferta social y el rol de la religión

En relativa contraposición a las propuestas de Weisbrod, las teorías de la oferta social buscan explicar el origen de las 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 peculiar de conducta empresarial. Más específicamente, plantea la existencia de 'emprendedores sociales' cuya principal motivación es la de crear organizaciones orientadas a la atención de necesidades específicas de la población. En el caso de las instituciones religiosas, se esperaría que cuando mayor competencia exista en el "mercado de religiones", más amplio será el esfuerzo por desarrollar un sector sin fines de lucro de mayor envergadura promovido, precisamente, por ese tipo de emprendedores. En los términos de Salamon y Anheier:

---

[9] Portocarrero, Gonzalo, *Racismo y Mestizaje*, Lima: SUR, Casa de Estudios del Socialismo, 1993, pp. 260-263.
[10] Klaiber, Jeffrey, *op. cit.*, p.33.

- *Hipótesis 1: Cuanto mayor es el nivel de competencia religiosa, mayor es el desarrollo del tercer sector.*

- *Hipótesis 2: Cuanto mayor es el nivel de competencia religiosa, mayor es el desarrollo del tercer sector en educación.*

A nivel religioso, alrededor del 92% de la población peruana está bautizada bajo el rito católico y el resto de la población cristiana pertenece a diversos grupos protestantes y evangélicos (7.13%[11]). Sin embargo, el panorama religioso en el Perú no es tan simple. De hecho, existen numerosas aproximaciones distintas hacia la experiencia religiosa y, particularmente, hacia la experiencia católica. Marzal, por ejemplo, destaca siete formas específicas de catolicismo en el Perú. La más importante de éstas, por su envergadura, es definitivamente el catolicismo popular, es decir, aquél practicado por una mayoría de los sectores populares caracterizado por la escasa catequización. Cercana a esta vertiente se encuentra el catolicismo social de las comunidades de base inspirado en la Teología de la Liberación. En la Sierra sur del país, en cambio, se manifiesta un catolicismo sincrético reflejado en los numerosos cultos andinos que subsisten. Y, finalmente, merece destacarse también el catolicismo secular de naturaleza urbana[12].

Desde una perspectiva histórica de largo plazo, es posible identificar tres mecanismos principales mediante los cuales se hizo presente la influencia de la Iglesia Católica. El primero fue la evangelización de la población andina y de los grupos humanos que conformaban los sectores populares en el Virreinato del Perú. Este proceso de evangelización motivó la acogida popular de las asociaciones religiosas de ayuda mutua y culto traídas por los españoles, es decir, las cofradías y las hermandades. Desde entonces, estas asociaciones se constituirían en el instrumento preferido para la afiliación a la fe religiosa. Un segundo mecanismo estuvo constituido por la persuasiva prédica del ideal cristiano de la ayuda al prójimo y la caridad[13], pues favoreció la disposición de la élite colonial a financiar actividades asistenciales y caritativas. Por último, la Iglesia Católica, ya sea en su función estrictamente religiosa guiada por ideales asistenciales o en su función temporal de soporte institucional del Estado colonial, estuvo a cargo de la creación, dirección y mantenimiento de hospitales, asilos, obras asistenciales y centros educativos.

Durante la República, la reanudación de la intensa labor de la Iglesia puede ser fechada a partir de 1858, cuando se asiste a una primera ola de activismo proveniente de diversas órdenes religiosas que multiplican sus esfuerzos en los campos educativo, de salud y de asistencia social en general. Este nuevo florecimiento de la actividad filantrópica de la Iglesia comienza en el mencionado año con el arribo de las Hijas de la Caridad y se extiende hasta la Segunda Guerra Mundial. Se trata de la "edad de oro" de la actividad eclesiástica en el Perú, motivada en sus inicios tanto por la escasez crónica de personal pastoral en el Perú durante el siglo XIX como por el "boom" del fervor religioso en Europa y Norteamérica[14].

Los inicios de una segunda ola de activismo religioso católico, pueden ser identificados a mediados de los años sesenta del siglo XX. La influencia del Concilio Vaticano II[15] y la difusión de la Teología de la Liberación, llevaron a la Iglesia a adoptar una "opción preferencial por los pobres", lo que trajo consigo una mayor orientación de sus actividades hacia las comunidades de base, la juventud y las poblaciones marginales. En los denominados pueblos jóvenes la Iglesia ingresó buscando contribuir con la mejora en las condiciones de vida de la población. Desde entonces, y con este fin,

---

[11] Marzal, Manuel, "Religion y sociedad peruana del siglo XXI", en *El Perú frente al siglo XXI*, Lima: Fondo editorial PUCP, 1995, p. 370.
[12] Marzal, Manuel, *op. cit.*, p. 373.
[13] 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, pp. 339-340.
[14] Klaiber, Jeffrey, *La iglesia en el Perú*, Lima: Fondo editorial PUCP, 1988, pp. 145-148, 226.
[15] Los dictados del Concilio fueron ratificados en Latinoamérica por la Conferencia Episcopal de Medellín en 1968. En dicha conferencia se enfatizó la ayuda a los pobres en un marco de denuncia explícita de la situación generalizada de injusticia social y violencia política. Ver al respecto, Klaiber, Jeffrey, *op. cit.*, pp. 379-381.

se promovió a las parroquias como centros de socialización fundamental y se crearon los colegios Fe y Alegría, los Cenecapes y muchas otras obras asistenciales.

En el panorama contemporáneo se observa la permanencia de los mecanismos mediante los cuales la Iglesia ha influido en el desarrollo de las organizaciones sin fines de lucro. Así, por ejemplo, el aporte y la inspiración católica en la formación de organizaciones sociales se aprecia en la presencia actual de múltiples organizaciones confesionales que comprenden desde las mismas cofradías y hermandades hasta grupos juveniles en las parroquias. Por otra parte, aún persiste un fuerte espíritu filantrópico de formación cristiana en la actividad sin fines de lucro de individuos, familias y organizaciones, el cual convive con una aproximación racionalista y ética hacia la filantropía. Y, finalmente, la actividad operativa de la Iglesia Católica en la actualidad, así como durante toda la historia republicana, continúa destacando como la forjadora de una red proveedora de servicios sociales básicos de considerables dimensiones y con un alcance hacia todos los estamentos de la sociedad peruana.

Aun cuando haya sido amplio en su cobertura y diversificado en sus campos, el aporte de la actividad religiosa en el Perú no se limita al realizado por la Iglesia Católica. De hecho, en la historia peruana se encuentra evidencia de un tipo de "competitividad" que favoreció al desarrollo del tercer sector sobre todo durante las tres primeras décadas del siglo XX. La aparición de las Iglesias Protestantes y Evangélicas, especialmente los Adventistas y Metodistas a fines del siglo XIX, favoreció el crecimiento del tercer sector por lo menos en dos campos. El primero fue el de la educación escolar, gracias al impulso que adquirió la creación de colegios orientados a la clase alta, como consecuencia en buena medida del enfrentamiento entre católicos y protestantes. El segundo campo fue el del trabajo asistencial en la sierra sur del país, promovido también por la lógica proselitista, "competitiva", asociada también al mismo enfrentamiento. Una evidencia anecdótica pero reveladora de esta tensión ocurrió, en 1921, como consecuencia de la censura al protestantismo producida en el Congreso de Acción Social de la Iglesia Católica realizado en el Cusco, ocasión en la cual fue calificado como un movimiento de reivindicación social subversivo equiparable con el "feminismo revolucionario" y el comunismo. La preocupación de las autoridades católicas de la región no era exagerada desde su punto de vista y a la luz de la actividad filantrópica protestante en el Altiplano. En síntesis, esta actividad incidió directamente en la aparición de organizaciones sin fines de lucro en la región e indudablemente nació como parte de un impulso religioso proselitista consistente con la lógica "competitiva" que afirma la teoría de la oferta.

3.- Teoría de la interdependencia

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 sólo a grupos 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 a nivel local y, finalmente, la capacidad para movilizar el apoyo político necesario para llamar la atención del Estado y de la población en general. Para ponerlo en términos de Salamon y Anheier:

- *Hipótesis 1: Cuanto más alto es el gasto social del Estado, mayor es el desarrollo del tercer sector.*

- *Hipótesis 2: Cuanto más alto es el gasto social del Estado, mayor es el desarrollo del tercer sector en salud y servicios sociales.*

La aplicación de la teoría de la interdependencia para describir la relación entre el tercer sector y el Estado parece aplicarse sólo en determinados períodos de la historia del Perú. Durante la temprana república, sobre todo en una primera etapa que puede fecharse entre 1821 y 1856, el Estado peruano desincentivó la actividad no lucrativa de naturaleza religiosa mediante una política orientada a la reducción de las fuentes de financiamiento de las principales actividades filantrópicas de la Iglesia Católica. En una segunda etapa, entre 1856 y 1895, el Estado se mostró colaborador a través de la participación de los funcionarios gubernamentales en la gestión para traer clero regular del extranjero. El contexto de esta etapa se caracteriza por el interés en la migración extranjera, los efectos de la Guerra del Pacífico (1879-1883) y la escasez de personal religioso encargado de la dirección de organizaciones sin fines de lucro. Una segunda muestra de la actitud colaboradora del Estado es proporcionada por la reanudación de los aportes fiscales a la Sociedad de Beneficencia Pública, sobre todo en los años posteriores al final de la Guerra del Pacífico.

La etapa que corre entre los años 1895 y 1968 se caracteriza por el ascenso, auge y caída de la oligarquía nacional como portadora del poder político y económico en el país. Durante estos años, las funciones del Estado adquieren una creciente complejidad y expansión como resultado de las cada vez mayores demandas de inclusión social por parte de las capas medias emergentes y por el interés de los diferentes gobiernos por mantener la estabilidad social. Sobre todo entre 1895 y 1930, emergen nuevas organizaciones político-partidarias (APRA, PC) que se encargaron de canalizar las reivindicaciones populares. Ante esta situación, el Estado peruano reaccionó poniendo en práctica métodos represivos con el fin de impedir que los nuevos partidos políticos con amplia base popular pudieran acceder al poder[16]. Con el propósito de aplacar la protesta popular y mantener el orden interno para asegurar el control del Estado por parte de la oligarquía, se instauró un proceso de inclusión controlada, en el cual la naturaleza de la relación entre el Estado y el Tercer sector quedó condicionada por la lucha por el poder político.

La experiencia del reformismo militar (1968-1980) implicó una cambio importante en las relaciones entre el Estado y el tercer sector. Influidos por la amplia gama de ideas reformistas de la época y conscientes de la creciente demanda de inclusión social, política y económica, los militares implementaron un ambicioso proyecto que tenía como objetivo promover el desarrollo del país y democratizar a la sociedad a partir de una férrea tutela y orientación estatal. De esta manera, se estableció el modelo de Estado y sociedad que López ha denominado como estatismo orgánico. El modelo aportaba un esquema de ampliación de los mecanismos de representación de los intereses sociales en un marco corporativo. Para conseguir estas metas propuestas el gobierno del general Velasco ejecutó tres políticas. La primera consistió en controlar la actividad productiva mediante la nacionalización y estatización de empresas y la intervención del Estado en la economía. La

[16] Este patrón quedará parcialmente interrumpido durante los gobiernos de Manuel Bustamante y Rivero (1945-1948) y Fernando Belaunde (1962-1968).

segunda buscó destruir la base de poder económico y político de los grupos oligárquicos a través de las expropiaciones de latifundios a los grandes hacendados. Y, la tercera, se concentró en tratar de cooptar la movilización social ciudadana a través de la creación del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), cuyo propósito era lograr el control de las organizaciones populares en las que se estaban agrupando a los diversos sectores de la población.

Un notable ejemplo de la estrecha colaboración entre el Estado y diversos actores de la sociedad civil lo constituye la creación, en 1968, del Organismo Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes (ONDEPJOV). Dicha entidad pretendía fortalecer la formación de organizaciones locales que fueran capaces de representar a la población de los pueblos jóvenes y de canalizar sus demandas sociales y económicas. En el ONDEPJOV participaron tanto miembros militares del gobierno como otras personalidades que venían trabajando con las barriadas. También se sumaron a este propósito las ONG's apoyando desde la titulación de terrenos hasta la formación y capacitación de cuadros dirigentes en las organizaciones vecinales. La colaboración se tradujo también en una dinámica de reclamos de mayores servicios y gasto público que involucraba a la ONDEPJOV, a empresas del sector privado y a empresas estatales de servicios públicos. Sin embargo, en 1971 la ONDEPJOV fue absorbida por el poderoso SINAMOS, y, desde entonces, a lo largo de la década, el Estado se dedicó a reprimir y cooptar al movimiento barrial, en un contexto en el que resurgen organizaciones partidarias como el APRA, Acción Popular y los partidos de izquierda. Éstas fuerzas políticas, junto con parte del movimiento sindical, lideraron la protesta social contra el gobierno en un contexto de profunda crisis económica. Por esta razón, entre otras, es que el gobierno pretende en este periodo controlar directamente a la población organizada para impedir la expansión de la actividad proselitista de los grupos opositores. En todo caso, queda clara la presencia de un deterioro generalizado en la relación entre el Estado y la sociedad civil, sobre todo en la segunda mitad de los años 70. Se trata entonces de un panorama distinto en el que la relación entre ambos actores comenzará a tornarse abiertamente conflictiva.

En las décadas de los ochenta y los noventa aparece un nuevo escenario para las relaciones entre el Estado y las organizaciones sin fines de lucro en general, que revela un limitado interés estatal en promover relaciones más institucionalizadas con el tercer sector y el desarrollo de una responsabilidad social empresarial preocupada por el desarrollo social.[17] Más aún, durante el régimen fujimorista ha existido un propósito explícito y deliberado para desprestigiar y debilitar principalmente a los partidos políticos, sindicatos y movimientos de derechos humanos.

Ahora bien, para evaluar el panorama actual se deben tener presentes tres tipos de relaciones entre el Estado y las organizaciones sin fines de lucro. En primer lugar, existe una relación de competencia, o sustitución competitiva, entre el Estado y algunas organizaciones civiles en rubros como los de la salud y la educación. Estos ejemplos son interesantes porque reflejan la existencia de organizaciones que superan al Estado en calidad y eficiencia a la hora de proporcionar algunos de estos servicios. En segundo término, existe también una relación de complementariedad que se manifiesta especialmente en el conjunto de programas sociales de alivio de la pobreza. En este esquema el Estado dirige centralizadamente toda la política de gasto a través del Ministerio de la Presidencia y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). En la ejecución de los programas, no obstante, el Estado se asocia con diversas ONG's, estableciéndose así las relaciones de complementariedad. Un ejemplo lo proporciona el funcionamiento del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), que consiste en el suministro de alimentos donados que el Estado canaliza mediante la colaboración de organizaciones sin fines de lucro como Cáritas, Care y cientos de clubes de madres y comedores populares[18]. Es necesario anotar, sin embargo, que con no poca frecuencia las relaciones entre ambos actores ha dado lugar no a relaciones de cooperación sobre bases de igualdad y respeto

---

[17] Portocarrero S., 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: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1998.p. 73.

[18] Íbid., p. 73.

mutuo, sino más bien a prácticas clientelistas y de cooptación hacia organizaciones consideradas por el gobierno como claves para el control social. De todos modos, en este tipo de relación se puede afirmar cierta aplicabilidad de la teoría de la interdependencia, puesto que, efectivamente, a pesar de las causas que motivan la relación, se está produciendo una complementariedad operativa entre las agencias del Estado y las ONG's. Esta complementariedad se basa en las ventajas comparativas de trabajo que tienen tanto el Estado como las ONG's, pues mientras el primero cuenta con las redes logísticas y los recursos financieros, las segundas proporcionan su capacidad, experiencia, innovación y bajos costos operativos.

Por último, es posible identificar también una relación de sustitución en aquellos campos en los que las organizaciones sin fines de lucro llenan un vacío dejado por el Estado en la atención de ciertas demandas sociales. Se trata de campos típicamente no atendidos por los Estados pobres y las sociedades débilmente articuladas de los países en desarrollo como, por ejemplo, la protección de los derechos humanos, la preservación de los ecosistemas, la promoción de los deportes y la recreación, y la reivindicación inclusiva de grupos como los discapacitados, entre otros.

4.- Teoría sobre los orígenes sociales

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[19]. 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 social en el que sus organizaciones se desarrollan para dar cuenta cabal e 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 la obra 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 pre-modernas. 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.

[19] 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.

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, son factores de coordinación social y política. Ahora bien, ¿cuáles son los cuatro modelos del desarrollo de sector sin fines de lucro según la teoría de los orígenes sociales?

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 OSFL 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
Estatista 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 éste, 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 sector sin fines de lucro 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 “pre-modernos”. 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 dejando 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.

¿Son aplicables estos modelos al caso peruano? En realidad, si recorremos la historia del Perú durante los últimos 180 años de vida independiente, encontraremos la vigencia alternativa de cada unos de estos modelos, aun cuando su desarrollo estuvo marcado por la existencia de características distintas a las previstas por la teoría de los orígenes sociales que hacen difícil su plena aplicación. De manera que si concentramos nuestra atención en los doce años de gobierno de las Fuerzas Armadas (1968-1980), es posible encontrar una experiencia que se asemeja a una suerte de hibridación entre los modelos estatista y corporativista, pues, el gobierno militar combinó la eliminación de las bases materiales del poder de la oligarquía con un intento por promover la organización de los sectores populares ‘desde arriba’. En efecto, como ya se ha visto anteriormente, durante esto años se impulsa un proyecto sin precedentes de inclusión controlada de la población movilizada. Como parte de este proyecto aparecen organizaciones promovidas desde el Estado tales como la ONDEPJOV, el SINAMOS, la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), entre muchas otras. El Estado contaba, por primera vez, con los recursos suficientes para poder financiar una importante red de bienestar social principalmente a través del Instituto Peruano de Seguridad Social y de las empresas de servicios públicos. Es en este contexto, sin embargo, en que también florecen nuevas organizaciones sin fines de lucro, entre otras razones debido a la incursión de la Iglesia en los pueblos jóvenes, a la proliferación de las organizaciones sociales de base y de las ONG’s.

Con el advenimiento de la democracia en 1980, se produce el ocaso de esta hibridación entre el modelo estatista-corporativo, como resultado de las sucesivas crisis económicas, el repliegue de la intervención del Estado en la economía y la extensión de la violencia política. De hecho, durante los años 90 del gobierno de Fujimori surgió una versión sui generis del modelo liberal impregnado de viejas prácticas populistas, pues si bien en los primeros años de la década hubo una reducción significativa del gasto público social, una privatización de los fondos de pensiones y un mayor desarrollo de las organizaciones del tercer sector, hacia mediados de la misma la primera de estas tendencias comenzó a modificarse. De hecho, no hubo una concepción coherente de la existencia

ni de la importancia de un tercer sector independiente del Estado y del mercado. 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 tampoco hubo una interferencia sistemática del Estado en la vida asociativa privada. Sin embargo, por otro lado, si bien no se registró un mayor reconocimiento del tercer sector en los discursos de las autoridades públicas, en la práctica la concentración de poder y recursos en el gobierno central reflejaba una desconfianza hacia las iniciativas autónomas de las organizaciones de la sociedad civil.

En síntesis, podría afirmarse que el caso peruano no se ajusta plenamente a las características más importantes de los modelos formulados por la teoría de los orígenes sociales. En perspectiva, sin embargo, nos encontramos más cerca del modelo liberal que del modelo estatista, no obstante que sus rasgos más distintivos no han adquirido una forma definitiva.

IV. Conclusiones

El concepto de tercer sector, sector sin fines de lucro o sector público no estatal evoca 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 similar ubicación intermedia entre el Estado y el mercado. Pero también el concepto evoca la idea de cohesión, que se derivaría de la existencia de valores solidarios y altruistas compartidos, que se traducen no sólo 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[20]. ¿Es posible, entonces, hablar de la identidad del Tercer Sector en el Perú?

Las páginas anteriores han demostrado la enorme heterogeneidad y los múltiples rostros de las organizaciones que forman parte del tercer sector en el país. La naturaleza básicamente descriptiva y clasificatoria de la categoría de tercer sector, si bien 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 bien de la pobreza, de la necesidad de supervivencia y de la discriminación"[21]. 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

[20] Anderson, Perry, *Campos de batalla*, Barcelona: Editorial Anagrama, pp.355-392.
[21] Íbid., p. 238.

los derechos políticos precedió a la garantía de derechos sociales básicos[22]. 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, incorporando 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 sólo una sociedad civil fuerte será capaz de proporcionarle las vías para encontrar, en la diversidad de sus campos de acción, el denominador común de su misión.

IV. Bibliografía

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.

Béjar, Héctor, "Non governmental organisations and philantropy: the Peruvian case", en *Voluntas volume 8, number 4*, Manchester: Manchester University Press, 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.

Cueva, Hanny, "Employment, Expenditures and Revenues Analysis: Variables, Data Sources and Data Assembly Strategies. The Peruvian Case", ponencia presentada en el evento The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project – Phase IIB Meeting, en Baltimore, USA, diciembre 1998.

De Belaunde, Javier y Beatriz Parodi, "Marco legal del sector privado sin fines de lucro en Perú", en Revista *Apuntes 43*, Segundo Semestre 1998, Lima: CIUP, 1998.

El Comercio, "Solidaridad es la voz", artículo publicado el 13 de setiembre de 1998.

ESAN, *Financiamiento de la salud en el Perú*, Lima: 1996.

INEI, *Encuesta financiera a centros educativos de gestión no estatal 1995*, Lima: 1996.

INEI, *Censo nacional económico 1993.*

INEI, *Censo nacional de municipalidades 1994*, Lima: 1995.

INEI, *Censo nacional de universidades 1995,* Lima: 1996.

INEI, *Compendio estadístico 1994-1995*, Lima: 1996.

Klaiber, Jeffrey, *La iglesia en el Perú*, Lima: Fondo editorial PUCP, 1988.

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

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

Lora, Carmen, *Creciendo en dignidad. Movimiento de comedores autogestionarios*, Lima: Instituto Bartolomé de las Casas y CEP, 1996.

López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima: IDS, 1997.

Marzal, Manuel, "Religión y sociedad peruana del siglo XXI", en *El Perú frente al siglo XXI*, Lima: Fondo editorial PUCP, 1995.

Marzal, Manuel, *Los caminos religiosos de los inmigrantes en la gran Lima*, Lima: PUCP Fondo editorial, 1988.

Matos, Jorge, *Desborde popular y crisis del estado, el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Lima: IEP, 1984.

Ministerio de Educación e INEI, *Censo nacional educativo 1993.*

Ministerio de la Presidencia, SECTI; PACT y USAID, *Directorio de organizaciones no gubernamentales de desarrollo ONGD - Perú*, Lima: 1996.

Ministerio de Salud, *Censo nacional de infraestructura sanitaria 1995.*

Ministerio de Trabajo y Promoción Social, *Boletín de Economía Laboral*, varios números.

Millán, Armando, "¿Somos solidarios los peruanos?", en Revista *Punto de Equilibrio* Nº 55, Lima: CIUP, 1998.

Noriega, Jorge, *Perú: las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)*, Lima: DESCO, 1997.

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

Pásara, Luis; Nina Delpino, Rocío Valdeavellano y Alonzo Zarzar, *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*, Lima: CEDYS, 1991.

Proyecto Comparativo del Sector sin Fines de Lucro, CIUP y Calandria, *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario* 1997, Lima: 1998.

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

Portocarrero S., Felipe y Cynthia Sanborn, "Entre el Estado y el mercado: comprendiendo el Tercer Sector", en Revista *Punto de Equilibrio* Nº 46, Lima: CIUP, 1997.

Portocarrero S., 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: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1998.

Portocarrero, Gonzalo, *Racismo y Mestizaje*, Lima: SUR, Casa de Estudios del Socialismo, 1993.

Salamon, Lester y Helmut Anheier (eds.), *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester: Manchester University Press, 1997.

Salamon, Lester y Helmut Anheier, *The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project, No. 19, Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1996.

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.

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.

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.

Sanborn, Cynthia, *The Fabric of Civil Society? Philanthropy and Nonprofits in Latin America*, ponencia presentada en el evento Regulatory Reform, Philanthropy and Social Change in Latin America, en Harvard University, USA, marzo 2000.

Sanborn, Cynthia, "El tercer sector en perspectiva comparativa", en Henríquez, Narda (ed.), *Construyendo una agenda social*, Lima: PUCP, 1999.

Sanborn, Cynthia, "Philanthropy and Corporate Social Responsibility", ponencia presentada en el evento Strengthening Philanthropy in Latin America: A Workshop on the State of Research, en Harvard University, USA, noviembre 1998.

Sanborn, Cynthia, y Hanny Cueva, "Entre el Estado y el mercado: la importancia del tercer sector para el desarrollo humano", ponencia presentada en la conferencia Política Social para el Desarrollo Humano, en la Universidad del Pacífico, Lima: julio 1999.