

# El tercer sector en el Perú: dimensiones y potencial social\*

Cynthia A. Sanborn / Hanny Cueva

## Resumen

El presente artículo pretende ofrecer un breve panorama acerca de la participación del sector sin fines de lucro en la economía y sociedad peruanas. Asimismo, analiza las principales ventajas y limitaciones de las organizaciones privadas sin fines de lucro como agentes para el desarrollo, con especial énfasis en la comparación de su contribución con respecto a la de los sectores público y empresarial.

En primer lugar, el trabajo describe las dimensiones del tercer sector en Perú, respondiendo a las siguientes preguntas: ¿qué peso tienen las organizaciones sin fines de lucro en la economía nacional, en términos de empleo y de gastos operativos? ¿Cuáles son sus principales fuentes de financiamiento? ¿Qué porcentaje de la población participa en este tercer sector como voluntarios y/o como donantes privados? Y finalmente, ¿cómo se compara el tercer sector peruano con el de otros países? En segundo lugar, se analizan las principales ventajas y limitaciones de las organizaciones del tercer sector en la elaboración e implementación de las políticas sociales en Perú, en comparación con los otros dos sectores. Finalmente, se elaboran algunas conclusiones y recomendaciones de política para aprovechar las ventajas y superar las limitaciones antes identificadas.

## Abstract

This article offers a brief overview of the role of the nonprofit sector in the Peruvian economy and society. It also analyzes the principal advantages and limitations of private, nonprofit organizations as agents of development, with

---

\* El presente artículo se basa en una ponencia presentada en la Conferencia "Política Social para el Desarrollo Humano", realizada el 16 de noviembre de 1998 en la Universidad del Pacífico, auspiciada por UNICEF, PNUD y IDRC. La investigación en la cual se basa forma parte del "Comparative Nonprofit Sector Project", coordinado por el Instituto de Estudios Políticos y el Centro para el Estudio de la Sociedad Civil de The Johns Hopkins University (USA), financiado en el Perú por la Fundación W.K. Kellogg y la Fundación Ford. Este proyecto es ejecutado en nuestro país por un equipo del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) conformado por el sociólogo Felipe Portocarrero, la politóloga Cynthia Sanborn, la economista Hanny Cueva y el antropólogo Armando Millán

emphasis on the comparison of the contribution of nonprofits to that of the public sector and of private, for-profit enterprise.

First of all, the article describes the dimensions of the nonprofit or "third sector" in Peru, responding to the following questions: What weight do nonprofit organizations have in the national economy, in terms of employment and operating expenses? What are their main sources of funding? What share of the population participates in this third sector as volunteers, and/or as private donors? And finally, how does the Peruvian third sector compare to that of other countries? The article then analyzes the advantages and limitations of third sector organizations in the elaboration and implementation of social policy in Peru, comparing them to the other two sectors. It ends with some conclusions and policy recommendations to take better advantage of the strengths of nonprofit organizations and overcome their limitations.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, el mundo ha atravesado por una etapa de profunda reevaluación del papel del Estado en la promoción del desarrollo económico y social. Este proceso, a su vez, coincide con otro fenómeno igualmente importante, y a menudo subestimado por los tomadores de decisiones: la multiplicación y diversificación de las organizaciones privadas sin fines de lucro (OPSFL). De hecho, en todo el mundo y a lo largo de todos los sectores sociales, estas organizaciones han asumido de manera creciente tareas tan diversas como la provisión de servicios de educación y salud, la generación de empleo, la protección del medio ambiente y la defensa de los derechos humanos. Tal es la envergadura de este fenómeno que, actualmente, se hace referencia en el nivel internacional de un "tercer sector", distinguible tanto del sector público como del sector empresarial.

En el Perú de los años ochenta, frente a la crisis económica, la violencia política y la incapacidad del Estado de cumplir con sus tareas básicas, las OPSFL tuvieron que asumir mayores responsabilidades, tanto en la defensa de los derechos ciudadanos como en la atención de las necesidades básicas de la población, tales como alimentación, salud, vivienda y seguridad. Dentro de estas organizaciones se incluyen entidades religiosas y laicas, instituciones filantrópicas y educativas, organizaciones sociales de base, así como también nuevas organizaciones no gubernamentales (ONGs). Aunque en sus inicios muchas de ellas no se encontraban preparadas para responder a demandas tan variadas, durante las últimas dos décadas han logrado notables avances en la eficiencia de su labor, en el impacto generado y en la creación de nuevas capacidades institucionales.

Durante los años noventa, y una vez concluida una fase de estabilización macroeconómica en nuestro país, apareció con urgencia la necesidad de un mayor énfasis en las políticas públicas destinadas a la reducción de la pobreza y al desarrollo social. Como parte de este proceso, tanto la banca multilateral como las agencias de cooperación internacional y, con limitado entusiasmo, el gobierno, comenzaron a considerar a las OPSFL como potenciales intermediarios o socios en el diseño e implementación de las nuevas políticas sociales.

No obstante lo señalado, sabemos muy poco sobre las dimensiones de este tercer sector y sobre las capacidades de las OPSFL para hacer frente a este nuevo escenario. Por ello, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico inició en 1996 un ambicioso estudio sobre el Tercer Sector en el Perú, el cual a su vez forma parte de una investigación comparativa que incluye a 22 países del mundo, coordinada por la Universidad de Johns Hopkins, cuyos principales objetivos son:

- a) la documentación del tamaño, la cobertura, la importancia económica y el impacto social de las OPSFL,
- b) la evaluación de su contribución al desarrollo, y
- c) el incremento de la conciencia pública acerca de este sector, proporcionando una base más sólida de información para definir políticas que regulen y fortalezcan su funcionamiento.

¿Cuáles son las dimensiones del tercer sector en el Perú? ¿Qué tipo de ventajas y limitaciones ofrecen las OPSFL como agentes para el desarrollo? ¿Cómo se transforma este panorama cuando se compara su contribución con la de los sectores público y empresarial? En las páginas que siguen intentaremos dar respuesta a estas interrogantes.

## I. LAS DIMENSIONES DEL TERCER SECTOR EN EL PERÚ

Vale la pena empezar con una pregunta básica: ¿qué entendemos por "tercer sector"? Así como podemos constatar una gran diversidad de protagonistas, actividades y formas de gestión en el sector llamado "empresarial" (que incluye tanto al microempresario de Gamarra como a las grandes empresas mineras) y en el sector público (desde un municipio rural hasta el Ministerio de la Presidencia), también existe una considerable heterogeneidad entre las OPSFL. En esta categoría no solamente encontramos a las casi 2 mil organizaciones no gubernamentales que se identifican como tales ("ONGs"), y que se dedican a múltiples actividades de educación y desarrollo, sino también a los cerca de 10 mil comedores populares y 20 mil clubes de madres, así como numerosas juntas de vecinos, instituciones educativas y culturales, fundaciones y otras entidades caritativas tradicionales.

Pese a esta diversidad, creemos que es posible hablar de un "tercer sector" con características propias en el Perú. Para propósitos de esta investigación, forman parte del "tercer sector" todas aquellas entidades que están organizadas o se encuentran institucionalizadas en algún nivel, tienen un carácter privado (estructuralmente separadas del gobierno) y son auto gobernadas, involucran un grado significativo de colaboración voluntaria, y no distribuyen utilidades a sus dueños o directores<sup>1</sup>. Así pues, se trata de organizaciones de la sociedad civil cuya misión principal no se encuentra vinculada a la generación de ganancias, ni son guiadas principalmente por objetivos comerciales. Es importante resaltar que ello no implica necesariamente que no generen utilidades, sino que estas sean reinvertidas

---

1. Para una discusión sobre esta definición dentro de un marco comparativo, ver 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. Para

para el cumplimiento de la misión básica de la institución, sea esta educativa, cultural o social.

Estas organizaciones, asimismo, comparten características comunes (como su capacidad de acción y alcance de funcionamiento) producto de su desempeño en el contexto peruano. La permanente crisis económica de nuestro país, que ha deteriorado a lo largo de más de dos décadas las condiciones de vida de la mayoría de peruanos, así como la histórica ausencia e incapacidad de llegada del Estado a las más alejadas regiones del territorio nacional, conforman un escenario que ha condicionado el papel y la acción de las OPSFL.

Sin embargo, se tiene muy poco conocimiento acerca de la participación y el peso económico del tercer sector dentro de la sociedad peruana. Aun más, es habitual considerar que su tamaño es muy pequeño y poco significativo, subestimándose su importancia, sobre todo respecto al sector público y al de la empresa privada. El análisis y la comparación del comportamiento económico de estos tres sectores es una tarea particularmente urgente en el contexto político actual, donde el debate acerca de la relativa capacidad de dichos sectores (por ejemplo, en la provisión de servicios de educación y salud) contiene una alta carga ideológica pero escasas bases empíricas.

### ¿Qué peso tiene el tercer sector en Perú?

Hasta ahora, las estadísticas oficiales no toman en cuenta explícitamente el número de OPSFL, la cantidad de personas que trabajan en ellas ni su peso en la economía nacional. A través de una combinación de fuentes públicas y privadas, hemos podido identificar aproximadamente 110.621 OPSFL (hasta 1995), *sin* contar los partidos políticos, sindicatos y gremios, cooperativas y organizaciones explícitamente religiosas. De este número, 64.905 son organizaciones sociales de base, 29.491 son organizaciones deportivas o culturales, y 14.346 son organizaciones educativas. De este grupo, solo tenemos estimaciones de empleo y gastos operativos para 49.430, ya que muchas organizaciones no mantienen o no publican sus cuentas y listas de personal. Solamente sobre la base de esta porción podemos decir que el tercer sector involucra alrededor de 1.538.000 personas como miembros de alguna OPSFL, lo cual representa alrededor del 10% de nuestra población entre 15 y 65 años.

Ahora bien, en términos del empleo remunerado involucrado, esta porción del tercer sector emplea aproximadamente a un equivalente de 133.5 mil personas remuneradas que tra-

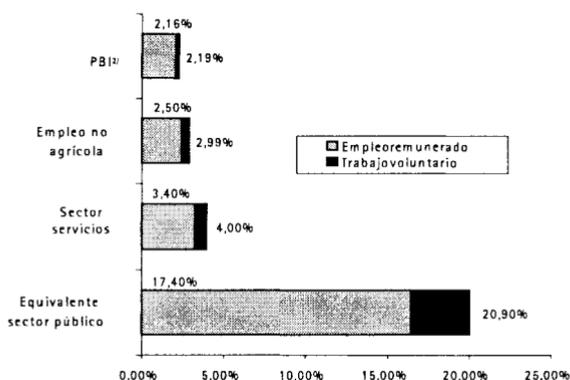
---

una discusión sobre la aplicación de esta definición al caso peruano, ver 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. 45-80.

bajan a tiempo completo, lo cual representa el 2,50% de la fuerza laboral no agrícola y el 3,40% del empleo en el sector servicios (ver el Gráfico No. 1)<sup>2</sup>. Si incluimos en este número las horas de aquellos que realizan trabajo voluntario, convertido a un equivalente de trabajadores a tiempo completo, la participación del tercer sector en la fuerza laboral no agrícola y en el sector servicios se incrementaría a 2,99% y 4,00%, respectivamente. A su vez, el empleo total (remunerado y voluntario) medido en el equivalente de trabajadores a tiempo completo del tercer sector, equivaldría al 20,90% del empleo público.

Gráfico No. 1

Perú: gastos operativos y empleo de las organizaciones sin fines de lucro, 1995<sup>1/</sup>



1/: Estimaciones elaboradas sobre la base de 49.430 OPSFL.

2/: Gastos operativos como porcentaje del PBI. Para incluir el trabajo voluntario fue necesario imputar un valor monetario a dicho trabajo.

Fuente: CIUP, Proyecto comparativo del sector sin fines de lucro coordinado por la Universidad de Johns Hopkins.

Por otro lado, cabe resaltar que, según los resultados del "Comparative Nonprofit Sector Project", el tercer sector en Perú se encuentra cerca del promedio para América Latina, que es 2,20% del empleo no agrícola (y 3,00% si se incluye voluntarios)<sup>3</sup> (ver el Gráfico No. 2). Por su parte, los gastos operativos de estas OPSFL son de aproximadamente mil doscientos setenta millones de dólares, y **representan el 2,16% del PBI para el año 1995**. Es importante anotar que estas cifras se encuentran todavía muy por debajo de los promedios totales de los países incluidos en el proyecto que son, aproximadamente, de 5,00% del

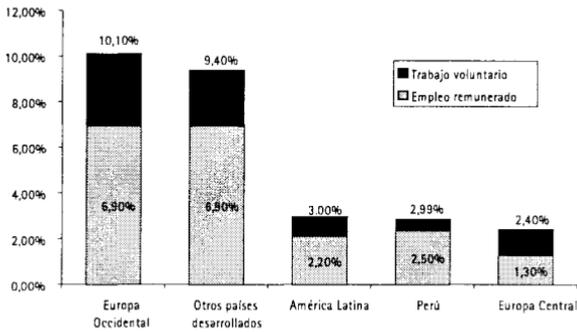
2. El equivalente de trabajo a tiempo completo es de 1.840 horas, que supone una jornada de trabajo diaria de 8 horas durante cinco días a la semana y once meses al año, pues se considera un mes de vacaciones.

3. Salamon, Lester; Anheier, Helmut; List, Regina; Toepler, Stefan, Sokolowski, Wojciech y Asociados, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

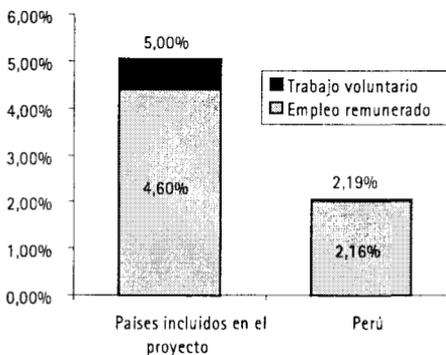
empleo no agrícola y de 4,60% del PBI para el mismo año, sin incluir trabajo voluntario en ninguno de los dos casos<sup>4</sup>.

**Gráfico No. 2**  
Gastos operativos y empleo de las organizaciones sin fines de lucro en el mundo, 1995<sup>1/</sup>

(a) Empleo como porcentaje del empleo total no agrícola



(b) Gastos operativos como porcentaje del PBI



1/: Incluye información de 22 países que forman parte del proyecto comparativo.

Fuente: Salamon, Lester, Helmut Anheier y Asociados, *Nuevo estudio del sector emergente, Resumen*, Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II, 1998.

4. Salamon, Lester; Anheier, Helmut y Asociados, *Nuevo Estudio del Sector Emergente, Resumen*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II, 1998. Sin embargo, es importante también recordar que nuestras estimaciones se han realizado sobre una porción del tercer sector que incluye menos de la mitad del total de organizaciones que presumiblemente existen.

### ¿Cómo financian sus actividades las organizaciones sin fines de lucro en Perú?

Aunque en apariencia simple, esta ha sido la pregunta más difícil de responder hasta el momento, ya que la información necesaria para llevar a cabo esta estimación es sumamente escasa. Sin embargo, nuestros cálculos indican que las principales fuentes de apoyo para estas entidades son recursos nacionales y privados, provenientes sobre todo de aquellos que reciben los servicios prestados por las OPSFL. Más específicamente, alrededor del 67,8% proviene de pagos por los servicios recibidos o aportes en dinero y/o tiempo de los mismos individuos y familias beneficiadas. Esta constatación cuestiona el estereotipo de "dependencia" de las OPSFL en financiamiento externo o en subsidios del Estado (ver el Gráfico No. 3).

**Gráfico No. 3**

**Perú: estructura de las fuentes de ingresos de las organizaciones sin fines de lucro, 1995<sup>1/</sup>**



1/: Estimaciones elaboradas sobre la base de 49.430 OPSFL.

Fuente: CIUP, Proyecto comparativo del sector sin fines de lucro coordinado por la Universidad de Johns Hopkins.

No obstante, con respecto al financiamiento externo, podemos decir que la cooperación internacional es sumamente importante para ciertos tipos de actividades sin fines de lucro y, particularmente, para las auto denominadas ONGs. Según nuestras estimaciones, esta fuente representa, aproximadamente, el 20% del total del sector. No sucede lo mismo con el financiamiento público de estas entidades, cuyo aporte aproximado del 5% del total se encuentra muy por debajo del correspondiente al de los ciudadanos directamente, o al de las agencias cooperantes. Esto significa que, a pesar de las crecientes experiencias de trabajo conjunto entre OPSFL y el sector público, los recursos públicos manejados por organizaciones de la sociedad civil son todavía muy limitados.

Vale la pena mencionar que los ingresos recibidos por las OPSFL correspondientes a las cuotas aportadas, así como también los pagos por servicios provenientes de los miembros y beneficiarios de estas mismas entidades, resultan fundamentales en todos los países del

estudio. Sin embargo, tal como se puede apreciar en el Gráfico No. 4, en el caso peruano, dichas contribuciones resultan relativamente superiores en comparación con el aporte promedio del sector público a las OPSFL en los países desarrollados, que se encuentra alrededor del 42%.

**Gráfico No. 4**  
Estructura de las fuentes de ingresos de las organizaciones sin fines de lucro en el mundo, 1995<sup>1/</sup>

	Cuotas y pagos por servicios	Sector público	Donaciones
Promedio	48%	41%	11%
México	35%	9%	6%
Argentina	73%	20%	7%
Colombia	70%	15%	15%
Perú	70%	17% (5% nacional)	13% (5% nacional)
Australia	63%	31%	6%
Finlandia	58%	36%	6%
Estados Unidos	57%	30%	13%
Eslovaquia	55%	22%	23%
Hungría	55%	27%	18%
Japón	52%	45%	3%
España	49%	32%	19%
República Checa	47%	39%	14%
Irlanda	16%	77%	7%
Bélgica	18%	77%	5%
Alemania	32%	64%	3%
Israel	26%	64%	10%
Holanda	39%	59%	2%
Francia	35%	58%	7%
Austria	44%	50%	6%
Reino Unido	45%	47%	9%
Rumania	28%	45%	27%

1/: Incluye información de 21 países que forman parte del proyecto comparativo.

Las columnas del sector público y donaciones incluyen aquí los aportes de la cooperación internacional, parte de los cuales se canalizan a través de organismos públicos, mientras que la otra parte se recibe como donación directa. Los montos han sido asignados a cada columna considerando el tipo de organización que realizó dicho aporte.

Fuente: Salamon, Lester, Helmut Anheier y Asociados, *Nuevo estudio del sector emergente, Resumen*, Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II, 1998.

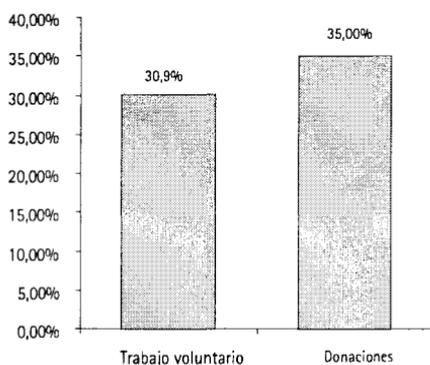
Además, resulta interesante observar que el aporte del Estado tiende a representar un reducido porcentaje en otros países en vías de desarrollo incluidos en el estudio como México, Argentina, Colombia y Eslovaquia, probablemente cediendo lugar a las contribuciones antes mencionadas<sup>5</sup>.

### Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario

Sobre la base de los hallazgos ya mencionados, y dado que nuestras estimaciones incluyen solo una porción del tercer sector, creímos necesario estudiarlo con mayor profundidad a través de una encuesta directa a los ciudadanos, gracias a la cual se hizo aun más evidente la tendencia de la sociedad peruana hacia la solidaridad y la auto ayuda. Esta primera **Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario** fue realizada en enero de 1998 en cinco ciudades principales del país (Lima, Callao, Arequipa, Trujillo y Cuzco), entre hombres y mujeres mayores de 18 años<sup>6</sup>.

Los resultados son, sin duda, reveladores. En efecto, durante 1997, 3 de cada 10 peruanos (31%) habitantes de estas ciudades manifiestan haber realizado trabajo voluntario en organizaciones y campos muy variados: educación, salud, servicios sociales, religión, deportes y cultura, entre otros. Asimismo, el 35% de los encuestados afirmó haber colaborado económicamente con organizaciones sin fines de lucro, siendo las más importantes las parroquias y otras organizaciones religiosas, los clubes deportivos, las organizaciones vecinales y las asociaciones de padres de familia (ver el Gráfico No. 5).

**Gráfico No. 5**  
**Perú: trabajo voluntario y donaciones, 1997<sup>1/</sup>**  
 (En porcentaje sobre el total de personas)



1/: Tamaño de muestra: 1.305. Se recogió información de áreas urbanas de 5 ciudades (Lima, Callao, Arequipa, Trujillo y Cuzco).

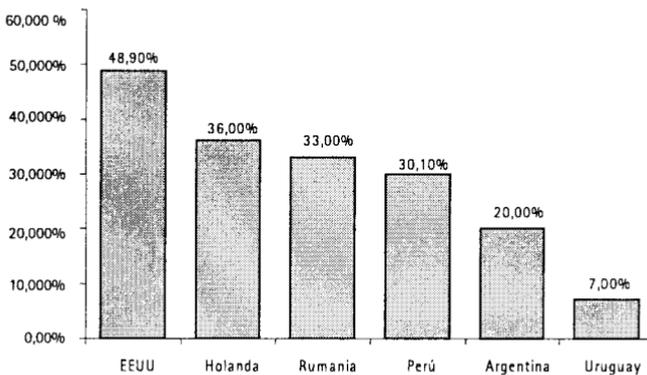
Fuente: CIUP y Asociación de Comunicadores Calandria, *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario*, mimeo, Lima: 1998.

Esto revela una participación muy importante de los peruanos en actividades de carácter voluntario y filantrópico, en especial si comparamos nuestros resultados con los de otros

6. CIUP y Asociación de Comunicadores Calandria, *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario*, mimeo, Lima: 1998.

países de nuestra región y del mundo (ver el Gráfico No. 6). En efecto, Perú se encuentra por encima del promedio de 28% de la población de los 22 países que realiza trabajo voluntario, y muy por encima de otros países de América Latina con mayores niveles de ingreso per cápita y desarrollo social, como Argentina (20%) y Uruguay (solo 7%)<sup>7</sup>.

**Gráfico No. 6**  
**Personas que realizan trabajo voluntario en el mundo<sup>1/</sup>**  
 (En porcentaje)



1/: Incluye información de diferentes años: Perú, 1997; Estados Unidos, 1995; Holanda, Rumania y Argentina, 1996; Uruguay, 1998. Fuentes: Independent Sector, *America's Nonprofit Sector in Brief*, Washington, D.C. 1997; The Johns Hopkins Nonprofit Comparative Project, *Summary of principle findings: Giving in the Netherlands*, Holanda: 1998, documento interno; The Civil Society Development Foundations and The Center for Urban and Regional Sociology, *Romanians' Philanthropic and Associative Behavior*, Rumania: 1997; Díaz, Claudio, "La solidaridad en números. Primera encuesta nacional sobre donaciones y voluntariado", en Fundación Del Viso, *Tercer Sector*, Buenos Aires: mayo/junio de 1997, pp. 20-21; Instituto de Comunicación y Desarrollo, "Filantropía en Uruguay. Cuestión de todos", dossier incluido en Fundación Del Viso, *Tercer Sector*, Buenos Aires: mayo/junio de 1998; CIUP y Asociación de Comunicadores Calandria, *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario*, mimeo, Lima: 1998.

## II. ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO Y POLÍTICA SOCIAL

Evidentemente, las organizaciones sin fines de lucro que observamos hoy, se han establecido sobre la base de tradiciones históricas de solidaridad y auto ayuda entre los peruanos frente a la debilidad histórica del Estado y de las instituciones públicas, así como también a la naturaleza autoritaria y excluyente del mismo. Actualmente, los encargados de formular e implementar las políticas sociales apenas empiezan a reconocer el gran potencial

7. Salamon, Lester; Anheier, Helmut y Asociados, *op. cit.*; Díaz, Claudio, "La solidaridad en números. Primera encuesta nacional sobre donaciones y voluntariado", en Fundación Del Viso, *Tercer Sector*, Buenos Aires: mayo/junio de 1997, pp. 20-21; Instituto de Comunicación y Desarrollo, "Filantropía en Uruguay. Cuestión de todos", dossier incluido en Fundación Del Viso, *Tercer Sector*, Buenos Aires: mayo/junio de 1998.

que estas entidades ofrecen para contribuir al desarrollo social en términos de los impresionantes recursos humanos y financieros que son capaces de movilizar.

¿Pero, más allá de estas cifras globales, cuáles son sus ventajas para la identificación, elaboración e implementación de las políticas sociales? Sobre la base de diversos estudios sectoriales y de casos, además de la revisión de literatura secundaria, se pueden identificar por lo menos cuatro importantes funciones que cumplen las OPSFL y que constituyen ventajas frente a las entidades públicas y/o las entidades con fines de lucro. Estas son:

1. **Provisión de servicios.** Las OPSFL pueden ser mejores proveedoras de ciertos servicios considerados de carácter "público" o social. Esto se puede hacer evidente de tres maneras: (i) porque son las únicas proveedoras de dicho servicio (que no es provisto por ninguno de los otros dos sectores); (ii) porque ofrecen servicios de mejor calidad respecto a ambos sectores; y, (iii) porque logran menores costos o precios menores también respecto a los otros sectores, logrando así una mayor equidad social. Podemos encontrar diversos ejemplos de la existencia de esta función en las OPSFL peruanas; los colegios Fe y Alegría, los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), diversas ONGs en desarrollo urbano y rural, las rondas campesinas y urbanas, por mencionar algunas.

No obstante, uno de los ejemplos más ilustrativos es el de los comedores populares. Actualmente, estas organizaciones constituyen una pieza central de la política gubernamental para la ejecución de la asistencia alimentaria en el país; sin embargo, la acción conjunta con el sector público es relativamente reciente. A comienzos de los años ochenta, los primeros comedores populares aparecen como consecuencia del esfuerzo colectivo de familias de diferentes barrios y distritos populares de Lima para aliviar de alguna manera sus problemas de subsistencia alimentaria. Estos problemas y necesidades no eran atendidas por el sector público, y aun menos por el privado lucrativo. Sin embargo, gracias a la ayuda de otras OPSFL –ONGs y la Cooperación Internacional (CI)–, los comedores se multiplicaron de manera significativa sobre todo durante los años noventa.

Finalmente, se hizo evidente para el gobierno que los comedores ofrecían grandes ventajas que permitían la ejecución de un programa de asistencia alimentaria (hasta entonces casi inexistente). Entre estas ventajas se encontraban no solamente la experiencia acumulada –que permitía un uso eficiente de los alimentos a través de las ollas comunes, mediante las cuales se reducían costos y mejoraban la calidad de las raciones servidas en comparación con cocinar los alimentos individualmente–, sino tam-

bién la existencia del trabajo voluntario de las socias, que reducía aún más los costos monetarios de la preparación de los alimentos. Sin embargo, es importante añadir que parte del atractivo ofrecido por estos comedores para el gobierno reside en los potenciales beneficios políticos que puede obtener.

2. **Innovación.** Siendo relativamente más flexibles en su organización y estando dispuestas a asumir mayores riesgos que el sector público o las empresas comerciales, las OPSFL frecuentemente sirven como "incubadoras" de nuevas ideas y métodos para resolver problemas sociales. Además, hay muchas OPSFL que han sido pioneras en sus campos, capaces de identificar temas de mucha importancia que no eran incluidos en la agenda pública, y otorgarles máxima atención (llevándolos así a la agenda pública). Este es el caso de las ONGs de defensa de los derechos humanos y los derechos de la mujer, de apoyo a la microempresa, de defensa del medio ambiente, entre otros.
3. **Formación de líderes y construcción de comunidad.** Tanto las organizaciones de base como las ONGs mencionadas anteriormente cumplen, asimismo, un papel importante en la formación de nuevos líderes –hombres y especialmente mujeres, de diversos estratos sociales y grupos de edad–, quienes representan intereses o temas históricamente excluidos de la agenda pública. A través de estas organizaciones y sus líderes, se promueven también sentimientos de solidaridad e identificación con su "comunidad" entre los miembros y beneficiarios, así como una mayor diversidad y pluralismo en la sociedad en su conjunto.

Siguiendo con los ejemplos ya vistos, en el caso de los comedores populares, la capacidad de formación de líderes ha sido evidente. Muchas mujeres que no participaban activamente en su comunidad, empezaron a desarrollar capacidades de liderazgo a través de los comedores. Aun, en muchos casos, esta experiencia fue utilizada posteriormente para desempeñar diferentes cargos públicos en la comunidad.

Por otro lado, aunque en el campo de protección del medio ambiente han empezado a participar diversas organizaciones públicas y privadas lucrativas que ofrecen diversos servicios, las únicas preocupadas por realizar capacitaciones en el tema son las ONGs y, en los últimos años, algunas universidades. Esta labor involucra concientizar a diversas poblaciones, tales como estudiantes y empresarios, de la importante relación existente entre las personas, la comunidad y el medio ambiente, y cómo este último afecta a los dos primeros. De esta manera, promueve el cuidado del medio ambiente, generando una preocupación que va más allá del interés individual y cultivando, de esta manera, una conciencia de comunidad.

- 4. Promoción de políticas públicas y cambio social.** La formación de líderes, la creación de comunidades movilizadas alrededor de causas comunes y la relativa autonomía de estas organizaciones, tanto del aparato estatal como del mercado, son características que no solamente ayudan a las OPSFL a ser innovadoras, sino que también pueden generar la capacidad de ejercer influencia sobre el proceso político y la toma de decisiones públicas. Así, estas organizaciones tienen el potencial de generar cambios importantes en la sociedad o en el sistema político, que beneficien al país entero. Igualmente, en algunos casos, sus alianzas directas con agencias de cooperación o con contrapartes internacionales facilitan el desempeño de esta tarea.

Evidentemente, en el contexto peruano de los años noventa, esta función fue la más débil, debido a las características del régimen político vigente. En efecto, la alta concentración de poder en el Ejecutivo y la falta de transparencia en el manejo de dicho poder; la falta de autonomía de los otros poderes públicos; el limitado alcance y representatividad del Congreso Nacional; y la debilidad y fragmentación de los partidos políticos; conspiran contra la posibilidad de producir cambios sociales significativos y modificaciones en las políticas gubernamentales.

A pesar de ello, gracias a la labor de las OPSFL, se han logrado algunos cambios nada desdeñables, particularmente en los campos de protección del medio ambiente y en el de la defensa de los derechos humanos. En el primero de ellos podemos mencionar la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en 1993 y la creación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), un organismo descentralizado encargado de coordinar la política nacional ambiental entre los diferentes sectores del Estado. Estos hechos han sido muy significativos, ya que implicó el reconocimiento por parte de las autoridades gubernamentales de la importancia de la protección de la diversidad biológica y los derechos ambientales de los peruanos, una demanda largamente expresada por las numerosas ONGs involucradas en el tema. Las OPSFL que trabajan en el campo del medio ambiente fueron convocadas para participar en la elaboración del Código, y actualmente mantienen una relación constante con el CONAM<sup>8</sup>.

Con respecto al campo de los derechos humanos, la labor de las OPSFL ha generado algunas respuestas por parte del gobierno, que se reflejan en la creación de instituciones y organismos tales como el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo

---

8. Este organismo, sin embargo, no ha conseguido tener el suficiente peso político para acoger y plasmar en acciones las propuestas de las ONGs involucradas en el tema del medio ambiente.

Humano (PROMUDEH), la Defensoría del Pueblo y la Comisión de la Mujer en el Congreso. Sin embargo, en ambos campos, es necesario considerar que los avances logrados no pueden ser asignados exclusivamente a las OPSFL peruanas, pues la influencia de diferentes ONGs extranjeras y organizaciones de cooperación internacional también ha sido de vital importancia. Tanto a través de mecanismos de presión como de la incorporación de condiciones específicas en los convenios de cooperación técnica, el gobierno peruano ha tomado en consideración dichos temas. Esto revela la necesidad, para algunos casos, de una estrecha relación entre las ONGs locales y los organismos internacionales para lograr efectivamente transformaciones en las políticas gubernamentales.

Ahora bien, luego de reconocer las ventajas que ofrecen las OPSFL frente a los sectores público y privado lucrativo, es necesario reconocer que también muestran una serie de desventajas o limitaciones. Entre las más importantes podemos mencionar:

1. **Insuficiencia de recursos.** A pesar de contar con una gran cantidad de recursos humanos voluntarios y con los aportes directos de quienes participan o se benefician de estas organizaciones, el Perú es un país sumamente pobre, y estos aportes muchas veces no son suficientes para garantizar sus labores y su autonomía institucional. Así, las OPSFL tienden a tener problemas para mantener un flujo estable de financiamiento, ya sea por la irregularidad de los aportes propios, por los flujos cambiantes de la cooperación internacional o por la dependencia excesiva de una sola fuente.

De otro lado, como ya mencionamos, el reconocimiento público de las ventajas de las OPSFL como socios o intermediarios para la política social todavía no ha sido acompañado por una inversión significativa de recursos públicos en ellas. Es decir, los montos representados por proyectos "co-financiados" o de implementación privada de políticas públicas, son todavía limitados.

Ejemplos de organizaciones que muestran esta dificultad son las organizaciones sociales de base y algunas ONGs. En el primer caso, podemos retomar el ejemplo de los comedores populares en los que, aunque el trabajo voluntario es su principal fortaleza y permite su sostenimiento, la dependencia en las donaciones de alimentos, primero de la cooperación internacional y ahora del Estado, limita su autonomía y los hace vulnerables a la manipulación política. En el segundo caso podemos mencionar a aquellas ONGs que trabajan en el campo de la protección del medio ambiente, que han dependido tradicionalmente de la cooperación internacional. Sin embargo, vale la pena mencionar que estas han empezado diversas estrategias de diversificación con el objetivo

de reducir este problema. Entre dichas estrategias se encuentran la recepción de aportes filantrópicos individuales y corporativos crecientes como complemento a los aportes propios, además de la venta de servicios diversos.

- 2. Ineficiencia y problemas de escala.** El trabajo voluntario, el financiamiento privado y la cercanía a la comunidad de beneficiarios pueden ser grandes ventajas para las OPSFL, pero también pueden generar diversas ineficiencias. Entre ellas, se encuentra la dificultad de reproducir y extender experiencias exitosas en el nivel local o "piloto", para poder realizar cambios sociales de mayor escala. En muchos casos, ello ocurre por la dependencia del éxito en la capacidad y compromiso de ciertos individuos, cuyos talentos no son fácilmente replicables. Adicionalmente, las OPSFL pueden caer en una falta de criterios empresariales mínimos necesarios para cualquier organización, como la reducción de costos y identificación de mercados para sus productos y servicios.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra representado por algunas ONGs involucradas en la promoción de desarrollo o la reducción de la pobreza para un espacio local. Otros ejemplo podría estar representado por los colegios privados con modelos de gestión y pedagogía renovadores, pero no reproducibles con costos realistas para el sector público.

- 3. Fiscalización o rendición de cuentas.** Otro factor que puede limitar la capacidad de las OPSFL es resultado de la ausencia de mecanismos adecuados de fiscalización o rendición de cuentas (*accountability*). Las empresas lucrativas rinden cuentas en última instancia a los consumidores de sus productos, así como a sus directivos y accionistas, quienes tienen un interés directo en el desempeño de la empresa. Las agencias gubernamentales son responsables ante los electores, por último, en una democracia. Ahora bien, en comparación con los dos casos anteriores, ¿quiénes fiscalizan a las OPSFL?

El principal mecanismo de fiscalización es la confianza pública generada por sus líderes y personal, y la premisa de que, al no distribuir utilidades a sus gerentes, estos actuarán desinteresadamente y con la máxima eficacia posible. Sin embargo, este mecanismo es bastante imperfecto, dado que se le otorga de manera exclusiva a la propia organización el control de sus directivos y la evaluación de la eficiencia de sus acciones. Es decir, los directores o "gerentes" actúan como juez y parte, ya que no se han creado los instrumentos para una evaluación que pueda originarse de representantes de la misma sociedad civil, ya sea a través de comités de asesores especializados o de grupos conformados por los propios beneficiarios.

En países donde las OPSFL reciben fondos públicos significativos, o gozan de beneficios tributarios importantes, existen diversos mecanismos de regulación pública establecidos, siendo el más importante, generalmente, la autoridad tributaria que establece la obligación de rendir cuentas anualmente y realizar auditorías periódicas. Esto no ocurre en el caso peruano, tanto por la ausencia de aportes públicos o incentivos tributarios suficientes, como por la debilidad de las entidades públicas encargadas de la regulación de estas entidades. Es más, en las ocasiones en las que se ha intentado regular este sector desde el Estado, los esfuerzos han terminado siendo politizados y "controlistas" o simplemente ineficaces.

Sin embargo, aquellas OPSFL que reciben fondos de la cooperación internacional tienen la obligación de rendir cuentas frente a las agencias correspondientes en el país de origen, con visitas a terreno y auditorías de por medio, lo cual reduce este problema en gran medida. Además, en muchos casos, parece haber sido la cooperación internacional que ha incentivado al sector público a acercarse a las OPSFL e incorporarlas en diversos aspectos de la política social.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Frente a la aguda pobreza y numerosas injusticias sociales que persisten en Perú, es impresionante observar las diversas formas a través de las cuales los peruanos se organizan para tratar de superar sus problemas y responder a sus propias necesidades materiales y espirituales. Sobre la base de tradiciones históricas de solidaridad y ayuda mutua, se ha construido una multiplicidad de organizaciones privadas y sin fines de lucro, cuyo peso y aportes como "sector" son muy grandes, en comparación con otros países vecinos y a la par con muchos países desarrollados. Además, las OPSFL ofrecen una serie de ventajas demostradas para aportar al diseño y implementación de políticas sociales, y para contribuir más ampliamente al desarrollo del país.

Históricamente, estas ventajas no han sido aprovechadas por el Estado y las diversas agencias públicas encargadas de la aplicación de la política social. De hecho, la proliferación de estas organizaciones se debe en gran parte al hecho de que ni el Estado ni las elites económicas han sido capaces de garantizar los derechos y servicios básicos para grandes sectores de la población, quienes han tenido que recurrir a una diversidad de alternativas privadas y autogestionadas. Sin embargo, la distancia y desconfianza mutua entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil explica también algunas de las debilidades y limitaciones de estas últimas, tales como sus inadecuados niveles de recursos, sus dificult-

tades en reproducir experiencias locales a una escala mayor, y la ausencia de mecanismos de fiscalización legítimos y eficaces.

Ahora que hay mayor interés y acercamiento entre el sector público y el tercer sector, precisamente en el campo de la política social y el desarrollo humano, es importante buscar las mejores formas de aprovechar las potencialidades y ventajas de estas organizaciones, y de superar las diversas limitaciones. Para hacer esto, los resultados de nuestra investigación llevan a las siguientes recomendaciones;

1. Incorporar a las OPSFL en todas las etapas de la política social. No solamente como ejecutores de órdenes o "correos de transmisión" de fondos o alimentos, sino desde la definición misma de la agenda (mecanismos de consulta y participación), el diseño y definición de las metodologías de trabajo, así como la evaluación de proyectos y programas. En cada caso tienen mucho que aportar.
2. Destinar mayores recursos y *responsabilidades* públicos al tercer sector, a través de *partnerships*, alianzas, convenios de cooperación, fondos de contraparte, etc. Esto quiere decir que no es suficiente destinar subsidios o donaciones de especies, sino que es también importante compartir poderes de decisión, lo cual es más difícil.
3. Establecer un marco legal y tributario más coherente y favorable a la iniciativa privada, para fomentar mayor filantropía y organización social. El marco tributario actual parece inhibir la movilización de mayores recursos privados para el desarrollo y el establecimiento de instituciones filantrópicas duraderas.
4. A la par de permitir una mayor participación de las OPSFL, otorgarles mayor responsabilidad y promoverlas a través del marco legal y tributario, es de vital importancia establecer mecanismos de regulación pública para supervisar este tercer sector; mecanismos que sean eficaces y legítimos, reconocidos por todas las partes involucradas. Estos mecanismos pueden incluir consejos de pares y comisiones de ética, entre otros.
5. Finalmente, en este proceso es fundamental que haya reconocimiento y respeto, de parte de las autoridades públicas, a la autonomía de estas organizaciones. De manera recíproca es necesario que las OPSFL reconozcan que hay ventajas para la sociedad en general en la colaboración público-privada, y que tienen algo que aprender tanto del sector público como del mundo empresarial. De igual manera, es necesario comprender que hay culturas y ritmos distintos en los tres sectores que hay que hacer compatibles. Esto es parte de una necesidad más general de tolerancia y pluralismo en el país, que no por ser difícil de poner en práctica debe dejar de intentarse.

## REFERENCIAS

- Belaúnde, Javier de y Beatriz Parodi, *Marco legal del sector privado sin fines de lucro en el Perú*, Lima: CIUP y The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1997.
- 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)", mimeo, Lima: CIUP, 1997.
- Córdova, Patricia, *Liderazgo femenino en Lima*, Lima: Fundación Friedrich Ebert y Embajada Real de los Países Bajos, 1996.
- Díaz Albertini, Javier, "Nonprofit Advocacy in Weakly Institutionalized Political Systems: The case of NGOs in Lima, Peru", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 22, No. 4, Winter, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Díaz, Claudio, "La solidaridad en números. Primera encuesta nacional sobre donaciones y voluntariado", en Fundación Del Viso, *Tercer Sector*, Buenos Aires: mayo/junio de 1997, pp. 20-21.
- Independent Sector, *America's Nonprofit Sector in Brief*, Washington, D.C.: 1997.
- Instituto de Comunicación y Desarrollo, "Filantropía en Uruguay. Cuestión de todos", *dossier* incluido en Fundación Del Viso, *Tercer Sector*, Buenos Aires: mayo/junio de 1998.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio Estadístico 1994-1995*, Lima: INEI, 1996.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Encuesta financiera a centros educativos de gestión no estatal*, Lima: INEI, Dirección Nacional de Encuestas, 1995.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Base de datos de las organizaciones sin fines de lucro del *Censo Nacional Económico 1993*, Lima: INEI, 1993.
- Landim, Leilah y Andrés Thompson, "Non-governmental organisations and philanthropy in Latin America: an overview", en *Voluntas 8/4*, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 337-350.
- López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*, Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997.
- Lora, Carmen, *Creciendo en dignidad. Movimiento de comedores autogestionarios*, Lima: Instituto Bartolomé de las Casas y CEP, 1993.
- Millán, Armando, "¿Somos solidarios los peruanos?", en *Punto de Equilibrio*, No. 55, Lima: CIUP, julio-agosto de 1998, pp. 43-45.
- Millán, Armando, *¿Ayuda mutua o egoísmo? Reflexiones acerca de la sociedad peruana a partir de una encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario*, Documento interno, Lima: CIUP, 1998, 41 pp.
- Ministerio de Educación e INEI, Base de datos de las organizaciones sin fines de lucro del Censo Nacional Educativo, 1993.
- Ministerio de Salud, Base de datos de las organizaciones sin fines de lucro del Censo Nacional de infraestructura sanitaria 1995.
- Noriega, José, *Perú: las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)*, Lima: DESCO, 1997.
- 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. 45-80.
- Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn, Sergio Llusera, Viviana Quea, *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 2000.
- Sagasti, Francisco, "Las fundaciones, la empresa privada y el rol de la inversión social", en DESCO, *Los mundos del desarrollo. 30 años de trabajo en las ONG's*, Lima: DESCO, 1996, pp. 37-43.

- Salamon, Lester y Helmut Anheier, "The Third World's Third Sector in Comparative Perspective", *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, No. 24, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1997.
- Salamon, Lester y Helmut Anheier, "In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification", *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, No. 3, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.
- 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, MD: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.
- Salamon, Lester; Anheier, Helmut; List, Regina; Toepler, Stefan, Sokolowski, Wojciech y Asociados, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.
- Salamon, Lester; Anheier, Helmut y Asociados, *The Emerging Sector Revisited. A Summary*, Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II, 1998.
- Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional, PACT y USAID, *Directorio de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, ONGD-Perú*, Lima: Ministerio de la Presidencia, 1996.
- The Civil Society Development Foundations y The Center for Urban and Regional Sociology, *Romanians' Philanthropic and Associative Behavior*, Rumania: 1997
- The Johns Hopkins Nonprofit Comparative Project, *Summary of principle findings: Giving in the Netherlands*, documento interno, Holanda: 1998.
- Valderrama, Mariano, *Perú y América Latina en el nuevo panorama de la cooperación internacional*, Lima: CEPES, 1995.