

**ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO:
DEFINIENDO EL SECTOR SIN FINES DE LUCRO EN PERÚ***

*Felipe Portocarrero S.
Cynthia Sanborn*

RESUMEN

El presente artículo pretende definir y explicar las principales características de las organizaciones sin fines de lucro en Perú. Los principales factores a tomar en cuenta para comprender a este Tercer Sector, tienen que ver con la debilidad histórica del Estado y de las instituciones públicas, así como también con su naturaleza autoritaria y excluyente.

El trabajo presenta, en primer lugar, el marco histórico necesario para explicar el contexto, la naturaleza y las funciones sociales de las organizaciones sin fines de lucro actualmente existentes. En segundo término, se examina no sólo los principales tipos de organizaciones formales recogidos en la legislación peruana, sino también aquellas otras organizaciones tradicionales e informales cuyas actividades han adquirido una significativa presencia entre los sectores más pobres de la sociedad. En la tercera sección, se evalúa en qué medida una definición 'estructural-operacional' diseñada con fines comparativos por Lester Salamon y Helmut Anheir del Institute for Policy Studies de la Johns Hopkins University se aplica al caso peruano. Concluiremos con algunas reflexiones formuladas a partir de las secciones anteriores.

ABSTRACT

This article attempts to define and explain the main characteristics of nonprofit organizations in Peru. The principals factors to take into account in order to understand this Third Sector are the historical weakness of the State and public sectors institutions, as well as their authoritarian and exclusionary nature.

This article first presents the historical framework necessary in order to explain the context, nature and social functions of currently existing nonprofit organizations. Second, the authors examine not only the principal types of formal organizations recognized by Peruvian law, but also the traditional and informal organizations whose activities have acquired a significant presence among the poorest sectors of society. Third, the authors evaluate the extent to which a 'structural-operational' definition of the nonprofit sector, designed for comparative purposes by Lester Salamon and Helmut Anheir of Institute for Policy Studies at Johns Hopkins University, is applicable to the Peruvian case. They conclude with some reflections based on the previous sections.

* Este artículo está basado en un trabajo llevado a cabo dentro del *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el Primer Encuentro de Investigaciones del Tercer Sector de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, entre el 22 y 24 de abril de 1998, y fue organizado por la International Society for Third Sector Research (ISTR), el Instituto de Estudios de la Religión (ISER) y la Universidad Federal de Río de Janeiro. Los autores agradecen los comentarios de Regina Rippetoe, Hanny Cueva y Renzo Massari, así como también el apoyo brindado por la Fundación W.K. Kellogg y por la Fundación Ford.

Introducción

¿Es posible tener una imagen de conjunto de las organizaciones sin fines de lucro y de sus actividades que supere las percepciones periodísticas y reconstrucciones anecdóticas que predominan actualmente en la sociedad peruana? ¿Cuáles son las principales características comunes en términos institucionales, administrativos, económicos y sociales que comparten estas entidades? ¿Cuáles son los criterios teóricos que deben considerarse para establecer una conceptualización clara de la naturaleza del llamado Tercer Sector, es decir, de aquellas organizaciones que no forman parte del sector público ni del sector empresarial? El presente artículo pretende dar respuesta a estas preguntas tratando de definir y explicar las principales características de las organizaciones sin fines de lucro en Perú. Sin duda, la diversidad de actividades que desempeñan en los distintos campos de la vida social ha promovido una visión segmentada de estas organizaciones. No obstante, su creciente número y visibilidad han producido mayor interés por entender su funcionamiento y contribución al desarrollo del país.

Los principales factores a tomar en cuenta para comprender a este Tercer Sector tienen que ver con la debilidad histórica del Estado y de las instituciones públicas, así como también con su naturaleza autoritaria y excluyente. En efecto, ni el Estado ni las élites dominantes 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 fundadas, en parte importante, en antiguas tradiciones como la reciprocidad, cuyo funcionamiento ha sido renovado en los escenarios urbanos por nuevos actores sociales. Sin embargo, otro factor que destaca en este caso es la relativa debilidad, en términos políticos e institucionales, de la sociedad civil. De hecho, la riqueza cultural del país se expresa en múltiples formas de asociación, pero son pocas las organizaciones privadas que logran agregar intereses amplios, perdurar

en el tiempo y tener influencia sobre el curso del desarrollo nacional.

Estos factores, a su vez, se reflejan en una persistente fragmentación social y en una falta de identidad e integración nacionales. Durante la mayor parte de la historia republicana, ni las élites dominantes ni las clases medias y populares han podido plasmar una visión o proyecto común de país. Las muestras de caridad, filantropía y solidaridad social coexisten con relaciones sociales plagadas de desconfianza, racismo, discriminación y violencia. Asimismo, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil se han caracterizado más por la confrontación -o el clientelismo selectivo y limitado- que por la conciliación y el consenso. La dependencia externa del país, en diferentes períodos y formas, también ha influido en la naturaleza de dichas relaciones, así como en las prioridades y limitaciones de las organizaciones sin fines de lucro.

El trabajo presenta, en primer lugar, el marco histórico necesario para explicar el contexto, la naturaleza y las funciones sociales de las organizaciones sin fines de lucro actualmente existentes. En segundo término, se examina no sólo los principales tipos de organizaciones formales recogidos en la legislación peruana, sino también aquellas otras organizaciones tradicionales e informales cuyas actividades han adquirido una significativa presencia entre los sectores más pobres de la sociedad. En la tercera sección, se evalúa en qué medida una definición 'estructural-operacional' diseñada con fines comparativos por Lester Salamon y Helmut Anheir del *Institute for Policy Studies* de la *Johns Hopkins University* se aplica al caso peruano. Concluiremos con algunas reflexiones formuladas a partir de las secciones anteriores.

I. Una nota histórica

Un rápido esquema de la evolución histórica del Perú revela que existieron dos grandes períodos que marcaron los rasgos más importantes del posterior desarrollo del país: autonomía (desde 20,000 a.C hasta el siglo XVI)

y dependencia (desde el siglo XVI hasta la actualidad)¹. Durante el primer período, luego de varios siglos del surgimiento y diversificación de culturas regionales, surgió y se consolidó el Estado Inca conocido con el nombre de Tahuantinsuyo, cuya enorme extensión llegó a incluir a varios de los territorios que en la actualidad forman parte de algunos de los países de América del Sur. No obstante ser un pueblo ágrafo que además desconoció el uso del dinero, su sistema organizativo logró vencer el hambre y la miseria de sus miembros, dando origen a la utopía de una sociedad que superó las limitaciones impuestas por una geografía difícil y agreste.

La clave de este desarrollo se basó en el sistema conocido con el nombre de 'reciprocidad andina', esto es, un sistema organizativo que logró articular la producción y la distribución de bienes entre sus habitantes². En efecto, el principio de reciprocidad actuó sobre la base de los lazos de parentesco existentes entre las diversas comunidades (*ayllus*) que conformaban la sociedad andina, y de las obligaciones que aquéllas tenían de proporcionar sus excedentes al Estado, el cual, a su vez, los redistribuía entre las poblaciones que lo necesitaran.

El desmesurado crecimiento de sus fronteras, las guerras y conspiraciones internas, su debilidad tecnológica y militar, y la falta de una integración nacional en el sentido moderno del término, convirtieron al Estado Inca en una presa fácil de la expansión mercantil europea y de su necesidad de incorporar nuevos territorios. Con la llegada de los españoles -o, como algunos han denominado, con la invasión española³- se inicia el 'trauma de la conquista', el cual implicó el lento genocidio de la población indígena mediante el trabajo forzado (*mita*), el quiebre de su identidad étnica a través de las 'reducciones' y el derrumbe demográfico visible en una indetenible mortalidad originada en las epidemias traídas de Occidente. Como bien han señalado diversos autores, todo ello acarreó la desarticulación de las estructuras de funcionamiento de la sociedad andina y la quiebra de su organización estatal⁴.

El devastador efecto que tuvo el sistema de explotación colonial en las tierras conquistadas, proporcionó los ingredientes necesarios para que la imaginación colectiva de la población indígena oprimida tuviera una respuesta mesiánica y milenaria frente a su derrota. De esta manera, se creó una 'utopía andina', es decir, la idea de una sociedad homogénea y sin desigualdades a la que los vencidos ubicaron en la etapa histórica anterior a la llegada de los españoles⁵.

Desde el punto de vista que nos interesa destacar, es necesario mencionar que el sistema de explotación servil, la organización social estamental y la estructura político-administrativa de carácter corporativo que encuadró el funcionamiento del Virreinato del Perú, fragmentaron los intereses sociales, bloquearon la formación de una identidad común e impidieron el desarrollo nacional sobre bases liberales y burguesas⁶. No obstante, hacia fines del siglo XVIII se fue consolidando una aristocracia criolla integrada por comerciantes, terratenientes y nobles, que en forma creciente fue fusionándose con la administración colonial y, por tanto, convirtiéndose en un riesgo para la Corona española⁷.

La política de reformas llevada a cabo por los Borbones en el último tercio del siglo XVIII intentó contrarrestar las fuerzas centrifugas y anticoloniales que se venían registrando, así como la falta de identificación de otros sectores sociales con los destinos de la metrópoli. El resultado de las reformas políticas, fiscales y administrativas fue -sobre todo en la Sierra y en la región Surandina- un aumento del descontento y la intranquilidad social. Aunque derrotados, los levantamientos que comenzaron a multiplicarse a lo largo del siglo XVIII y, en particular, la Gran Rebelión de Túpac Amaru en 1780-1781, hicieron evidente el fracaso de las reformas borbónicas⁸.

Sin embargo, durante los tres siglos de dominación colonial, al lado de la empresa económica que obsesionó a los conquistadores, la Iglesia Católica tuvo como misión fundamental cristianizar y evangelizar a la población indígena. El sincretismo cultural que se pro-

dujo como resultado de la imposición de las creencias cristianas en una población indígena cuyos sacerdotes fueron proscritos y perseguidos, convertidos en hechiceros y adivinos, originó un nuevo patrón de religiosidad en el que subsistieron elementos animistas andinos que se fusionaron al nuevo discurso civilizador del catolicismo. Un culto tan multitudinario como el del Señor de los Milagros, tiene sus raíces en esta época; más específicamente, en el pavoroso miedo que les ocasionaban los movimientos sísmicos a indios y negros. El culto al Cristo de Pachacamilla, como también se le conoce, es la más clara muestra de este sincretismo cultural. En efecto, en él se operó la convergencia de la presencia del dios Pachacámac, la divinidad yunga más importante de la costa del antiguo Perú, con la cultura de los esclavos negros que terminaron convirtiéndose en el vehículo que conectó la religión andina con la cristiana.

Asimismo, particularmente en Lima, aparecieron decenas de cofradías o hermandades en todos los estratos sociales, cada una bajo la protección de un santo patrón, que estuvieron vinculadas a gremios como los de zapateros, botoneros, sastres y carpinteros. Estas organizaciones religiosas se convirtieron en espacios naturales donde se compartía un espíritu de ayuda mutua y un sentido de identidad y pertenencia comunitarios. Los rituales, las celebraciones y el enterramiento común en las capillas manejadas por las cofradías, proporcionaban los componentes necesarios de cohesión entre sus miembros. Su administración estaba a cargo de mayordomos y tesoreros, cuya función consistía en recaudar fondos de su fieles y organizar las fiestas religiosas y procesiones para cada uno de sus santos.

Las guerras de la Independencia en la segunda década del siglo XIX, dieron lugar al nacimiento formal de la República del Perú. Frente al conservadurismo y ambivalencia de la aristocracia limeña y a la desorganización de los mestizos y de la población indígena, el Estado peruano fue capturado por los 'señores de la guerra', esto es, por aquellos caudillos militares que habían luchado por romper con

los lazos coloniales y que vanamente intentaron llenar el vacío de poder que se había creado. La quiebra del pacto colonial permitió el ascenso social de las capas medias y, en particular, de los caudillos militares, cuya captura de los débiles aparatos estatales institucionalizó en la política peruana la práctica del clientelismo, es decir, la utilización de los recursos fiscales para favorecer a determinados individuos y grupos de interés. El resultado de esta práctica fue una suerte de 'feudalización política', que impidió la conformación de identidades colectivas más amplias y el surgimiento de un sentimiento de ciudadanía moderna. La discusión ideológica entre los conservadores -quienes tenían una clara vocación centralista, autoritaria y clerical- y los liberales -cuyo propósito era recomponer la estructura social sobre bases más universales y de igualdad de los ciudadanos ante la ley- mostró los profundos desacuerdos existentes entre la élite nacional.

En efecto, la exclusión del sistema político de la mayoría de la población debido a la existencia del voto censitario, la enorme concentración de la propiedad y desigualdad de la riqueza, el mantenimiento de la esclavitud negra, la sobrevivencia del tributo indígena y la vigencia de un profundo racismo, muestran el carácter colonial que arrastró el nuevo Estado y la sociedad peruana durante el siglo XIX. De esta manera, las bases sociales sobre las que se edificó la joven República impidieron el nacimiento de una nación con una sociedad civil fuerte, capaz de cerrar los abismos existentes entre los diferentes grupos sociales que la conformaban. Así, desde esa época y hasta bien avanzado el siglo XX, tuvimos lo que Alberto Flores Galindo denominó "una República sin ciudadanos"¹⁰.

Luego de la corta vigencia de un nacionalismo proteccionista y conservador en la temprana República (1820-1840), que creció como resultado de la precaria alianza entre las élites limeñas y del norte del país -capaces de movilizar sobre todo el apoyo de los artesanos opuestos a la competencia extranjera- y de los caudillos militares, sobrevino la hegemonía de una orientación liberal de la política comercial

y de la organización estatal¹¹. Esta nueva hegemonía liberal (1840-1880) se basó políticamente en la consolidación de los grupos libre-cambistas emergentes, cuyo fortalecimiento se había producido por la reinserción de la economía peruana en la economía mundial a través de la explotación y comercialización del guano, un recurso natural altamente demandado para satisfacer las necesidades de una agricultura europea en expansión¹².

No obstante que los ingentes recursos fiscales generados por el guano promovieron la diversificación económica hacia la agricultura de exportación de caña de azúcar y algodón, así como también la prodigalidad fiscal que permitió la abolición de la esclavitud y de las contribuciones personales de la población indígena, no se consiguió una mayor integración social y política ni, menos aún, una modernización de las relaciones pre-capitalistas que todavía funcionaban como los principales ejes ordenadores del país. Muy por el contrario, la debilidad de los aparatos institucionales del Estado, la corrupción generalizada y el abultado endeudamiento externo, prepararon el terreno para el colapso moral y la bancarrota fiscal del país. En este sentido, la derrota peruana en la Guerra con Chile (1873-1884) fue el epílogo que demostró no sólo la imprevisión económica y política de las élites en el poder, sino también la fragilidad de la construcción del nuevo Estado que había estado basado en la dependencia económica con Inglaterra¹³.

La reconstrucción que inició el país en los tres últimos lustros del siglo XIX, sentó las bases para la larga vigencia del Estado oligárquico en Perú (1895-1968), así como para la aparición de nuevos actores, fuerzas y procesos sociales. En efecto, desde 1860, los artesanos comenzaron a formar sociedades de auxilio mutuo, cuyo principal propósito era velar por la salud de sus asociados en caso de enfermedades, accidentes o fallecimiento¹⁴. El mutualismo, una suerte de seguro social comunitario, atrajo una nueva ola de interés como resultado de la crisis económica que sobrevino luego de la guerra. Así, por ejemplo, en 1888 se forma la Confederación de Artesanos

del Perú que nucleaba a su alrededor, además de artesanos, pequeños comerciantes y un reducido número de obreros. Bajo la inspiración del mutualismo, que en 1895 logra ubicar un representante en el Parlamento peruano, se registran las primeras manifestaciones políticas con presencia de masas populares y la lucha por la implantación de un marco legal que regulara el trabajo infantil y femenino. Esta presencia en la escena política oficial significó, sin embargo, que el espíritu socialista que albergaban las sociedades de auxilio mutuo fuera menguando y que, por consiguiente, se convirtieran en objeto de una crítica sistemática por parte de los anarquistas. Hacia la segunda década del siglo XX, la presencia mutualista se había reducido considerablemente y las sociedades de obreros y artesanos de auxilio mutuo naufragaban en un mar de deudas impagas.

El anarquismo comienza a ganar influencia sobre los sectores obreros y a difundir sus ideas libertarias a través de varios periódicos que, como *Los Parias* (1904-1909), *El Oprimido* (1907-1909) y *La Protesta* (1911-1926), se publican en Lima¹⁵. En 1905, la ideología anarquista o libertaria es adoptada crecientemente por algunos grupos de obreros y artesanos de Lima. En particular los panaderos, a través de la Federación de Trabajadores Estrella del Perú, son los que asumen el liderazgo de un nuevo ciclo de huelgas y protestas sociales en el país, a los que se van sumando algunos levantamientos campesinos, así como también los trabajadores de las fábricas textiles y de los ingenios azucareros. En el caso de los obreros textiles, una fuerza laboral bastante homogénea y solidaria que fue creciendo significativamente durante las tres primeras décadas del siglo XX, debe reconocerse a un sector que, combinando tácticas pacíficas con acciones de fuerza, fortaleció también el poder de negociación sindical frente a los propietarios y la presencia obrera en la política nacional¹⁶. En 1912, los estibadores del puerto del Callao logran la implantación de la jornada de ocho horas para su gremio, medida que sólo a inicios de 1919 se generalizaría para toda la clase trabajadora.

Es en este contexto que, a mediados de los años veinte, emergen las bases de un pensamiento y una acción definidamente antioligárquico y antiimperialista. En efecto, Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui se convertirán en los portadores de un nuevo discurso ideológico que gravitaría significativamente sobre el comportamiento político de las capas populares y de los sectores medios en las décadas subsiguientes¹⁷. Influidos por la Revolución Rusa y la Revolución Mexicana, Haya de la Torre funda en el exilio, en 1924, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), como un Frente Único de Trabajadores Manuales e Intelectuales. En poco tiempo, el partido aprista se convertiría no sólo en una organización con preocupaciones y objetivos políticos, sino también en una organización cívica en la que sus militantes, a través de símbolos, rituales y mitos, encontrarían una referente básico para su vida cotidiana. Convertido en una fraternidad casi religiosa, el APRA logró una enorme lealtad, cohesión e integración de sus miembros en torno al objetivo común de transformación social.

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

Conscientes de la necesidad de realizar algunos cambios en este escenario que amenazaba los cimientos de su poder y legitimidad y que, a su vez, restaban influencia a las ideas comunistas y socavaban el apoyo ciudadano a los esfuerzos democratizadores del APRA, las

élites oligárquicas hicieron algunas concesiones. Así, como resultado de las presiones de las capas populares urbanas y de las clases medias, a lo largo de las décadas siguientes, se fueron estableciendo el Seguro Social Obrero, se construyeron viviendas y comedores populares, se ampliaron las leyes relativas a la salud de los trabajadores, y se crearon los Ministerios de Trabajo, Salud y Previsión Social, en tanto se reorganizaba el de Educación. En el campo de los derechos políticos, sin embargo, siguió predominando una ciudadanía restringida, pues sólo en 1956 se otorgaría el voto a las mujeres y recién en 1980 se le reconocería el derecho de sufragio a los analfabetos.

La iniciativa más importante se desarrolló, no obstante, en el campo educativo. En efecto, siendo el Perú de esa época un país mayoritariamente campesino e indígena y, por tanto, básicamente rural, multicultural y analfabeto, la posibilidad de edificar una comunidad política nacional exigía la implementación de una estrategia cultural por parte del Estado que facilitara y promoviera la construcción de una ciudadanía común. Para ello, las fuerzas civilistas de principios de siglo, seguidas por otros gobiernos en las décadas de 1920, 1930 y 1940, ponen en práctica lo que se ha denominado el 'acriollamiento forzoso', es decir, una homogenización cultural a partir de la implantación y enseñanza obligatoria en las escuelas del castellano como idioma oficial. Desde 1902, el Estado retoma la dirección, gestión y organización de la educación en el país que hasta ese momento había estado en manos de las municipalidades, cuya incapacidad económica y administrativa había eliminado en la práctica la educación gratuita. Con la asunción al gobierno del Frente Democrático Nacional (1945-1948), la estrategia cultural del Estado adoptó la forma de un 'acriollamiento amable', es decir, la integración de la población campesina indígena a la comunidad política nacional reconociendo su identidad y diferencias. Con este fin, se puso en práctica un método pedagógico basado en la utilización del bilingüismo. Sólo en la década del sesenta, con la Junta Militar de Gobierno, se hizo obligatoria la en-

señanza del quechua en todos los niveles de educación de la República. No obstante, las resistencias de los hispanohablantes, las variedades dialectales del quechua y la extendida castellanización del mundo andino, hicieron que la legislación fuera derogada y las posibilidades del bilingüismo desaparecieran¹⁸.

Al lado de estas iniciativas estatales y de la implementación de políticas públicas dirigidas hacia aquellos sectores con mayor potencial de ser movilizados políticamente, las élites oligárquicas desarrollaron iniciativas filantrópicas y de asistencia social hacia los más desprotegidos. En efecto, existe evidencia basada en los testamentos de un grupo de sus miembros más conspicuos, que corrobora la idea que predominaba en los círculos de la clase alta, según la cual la prosperidad en los negocios y el acrecentamiento de las fortunas familiares debía tener como base la caridad cristiana, es decir, la preocupación por los menesterosos. Una vida virtuosa no debía eludir su responsabilidad hacia los sectores sociales más vulnerables (locos, niños y ancianos) y expuestos a las privaciones materiales (enfermos, madres solteras, campesinos indígenas, pobres en general). Sin embargo, sería un error atribuir motivaciones religiosas a todas las donaciones realizadas. Entre las clases altas existieron, además, preocupaciones cívicas, es decir, consideraciones de orden moral y filosófico que impulsaban a sus miembros a realizar actos filantrópicos. Al fin al cabo, la actitud paternalista frente al menesteroso y el comportamiento asistencialista hacia los más desprotegidos, no tenían por qué ser características exclusivas de los creyentes. En breve, una generosa compasión hacia los más pobres era perfectamente compatible con el sentido humanitario que estos sectores reclamaban para sí¹⁹.

Las considerables sumas de dinero entregadas a órdenes religiosas, a la Beneficencia Pública de Lima y a las de otras ciudades del país para la administración de iniciativas filantrópicas, la fundación de instituciones caritativas para enfermos mentales (Manicomio Víctor Larco Herrera) y niños huérfanos

(Puericultorio Augusto Pérez Aranibar), se encuentran entre las numerosas actividades desarrolladas por las élites oligárquicas. Asimismo, ponen en evidencia que su paternalismo suponía la conciencia no sólo de la propia superioridad y la existencia de un orden social jerárquico, sino también obligaciones morales con la población menos afortunada. De hecho, esta sensibilidad social formaba parte del código de conducta que moldeaba su actitud paternalista, pero también había en ella, en un grado que es difícil precisar, una búsqueda de prestigio y de reconocimiento sociales. No obstante, conviene recordar que este paternalismo, en más de una oportunidad, se transformó en un mecanismo de opresión cuando los supuestos beneficiarios se levantaron o protestaron contra el orden establecido para reclamar algún derecho. El fraude electoral y los golpes de Estado fueron utilizados para desactivar y reprimir la protesta de los de abajo. El comportamiento benevolente y comprensivo dejaba paso entonces a la otra cara de la moneda, esto es, al racismo y a la exclusión política. El ejercicio casi monopólico del poder y la incapacidad para compartirlo testimonian las dimensiones más oscuras del paternalismo oligárquico²⁰.

En los años cincuenta y sesenta cobran fuerza decisiva dos procesos, que no son otra cosa que dos dimensiones del mismo proceso: la acelerada urbanización de las ciudades de la Costa y las migraciones del campo a las ciudades, en particular, a Lima. La progresiva pérdida de los lazos de dependencia propios de la forma de dominación tradicional en el agro, trajo consigo una agitación constante en el campo. La recuperación de tierras usurpadas por los latifundios introdujo un elemento de inestabilidad política que fue enfrentado con la represión del movimiento campesino. La creación de una Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda en 1959, representa uno de los primeros indicios de la preocupación estatal por la situación del agro y por la necesidad de vivienda para las poblaciones que migraban a las ciudades. De hecho, el modelo de sustitución de importaciones había fortalecido el polo

urbano e industrial de la economía, al mismo tiempo que restaba importancia relativa a las actividades de las áreas rurales serranas. La explosión demográfica asociada al cambio en la ubicación espacial de la población, demuestra la magnitud de la transformación social que se estaba produciendo: en 1940, el 26.9% de la población vivía en zonas urbanas, en 1961 pasó a 40.1%, a 53% en 1972 y a 70% en 1993.

Ese enorme flujo de migrantes que venía del campo llegó a las ciudades, culminando un largo ciclo de transformaciones en su identidad cultural que se había iniciado en los tiempos coloniales: el tránsito de indios en campesinos indígenas, y de ahí en nuevos ciudadanos de origen campesino²¹. Las migraciones, por consiguiente, no sólo significaron un enorme cambio de la fisonomía social de las ciudades, sino también un cambio profundo en los propios migrantes, esto es, su ingreso en los complicados caminos de la modernidad urbana, su 'cholicación'. Los migrantes preservaron del mundo andino la tradición de ayuda mutua y trabajo colectivo, algunas de sus manifestaciones culturales, los lazos de parentesco típicos de las familias extensas que les permitían formar redes de apoyo a los recién llegados y a los que decidían partir de sus localidades de origen para progresar. Pero también sufrieron cambios en su comportamiento al fusionar la familia con la pequeña empresa, las relaciones de parentesco con las relaciones productivas, combinando los intereses familiares con los colectivos, el individualismo con principios comunitarios y asociativos. Como bien ha sido señalado, esta lógica asociativa es el resultado social de las pequeñas economías individuales que buscan la cooperación y la conformación de redes extendidas para lograr la prosperidad que, de otra manera, tendría que enfrentar innumerables obstáculos²². La masiva presencia de estos migrantes y la incapacidad del Estado para proporcionarles una vivienda adecuada, impulsan las invasiones de terrenos, aparecen las 'barriadas marginales' basadas en el principio de la autoconstrucción, surgen miles de organizaciones vecinales,

gremiales, de sobrevivencia. En suma, desde los años cincuenta modificaron radicalmente el mapa cultural del país, al introducir un nuevo dinamismo en el funcionamiento de la sociedad civil peruana²³.

El 'desborde popular' que la masiva presencia de los migrantes implicaba, trajo consigo demandas crecientes al Estado por servicios sociales como salud, vivienda y educación²⁴. Las nuevas fuerzas políticas reformistas que surgieron a mediados de la década del cincuenta (Acción Popular, Democracia Cristiana, Movimiento Social Progresista), buscaron canalizar estas nuevas demandas y asociarlas a las que provenían de los sectores medios urbanos.

La Iglesia Católica, que hasta 1950 había estado más cercana a los poderosos, experimenta un significativo proceso de radicalización. El 'personalismo' de Emmanuel Mounier, la prédica de J.L. Lebrét, las experiencias basistas de los sacerdotes obreros franceses, impactan sobre la jerarquía eclesiástica del país. Esta nueva orientación hacia un compromiso con la justicia social y por una 'opción preferente por los pobres' es, además, reforzada por el ascenso de Juan XXIII y la celebración del Concilio Vaticano II, las sucesivas encíclicas papales elaboradas en las décadas siguientes, la aparición de la Teología de la Liberación del sacerdote Gustavo Gutiérrez y la nueva orientación pastoral emanada en la reunión de Obispos en Medellín hacia fines de los sesenta²⁵. Surge así en Perú, no sin fricciones al interior del propio clero, una actitud más militante y comprometida con los sindicatos, las organizaciones estudiantiles, los movimientos campesinos y las organizaciones barriales, a quienes se les considera como la encarnación del pueblo de Dios en la tierra. De este modo, la Iglesia Católica peruana se sumaba a las otras fuerzas que pedían un cambio de estructuras en el país²⁶.

La incapacidad para lograr la integración nacional y la creación de una comunidad política nacional, de las élites oligárquicas primero y de las fuerzas políticas reformistas después, explican en gran parte el intento ins-

titucional de los militares por reformar, en términos autoritarios y sin libertades políticas, la sociedad peruana. La Junta Militar de Gobierno, que asume el poder a través de un golpe de Estado en 1968, comienza a presenciar una radicalización del discurso político que rápidamente desbordó al de los militares reformistas y fue asumido por nuevas fuerzas políticas de izquierda de orientación marxista. Asimismo, la emergencia masiva de diversas organizaciones de la sociedad civil, dio origen a la expansión de la sindicalización de los sectores medios y populares y a la emergencia del clasismo²⁷.

El carácter estatista y corporativo de las reformas implementadas desde arriba por el gobierno militar, se tradujo en un intento por estructurar la representación de los diversos grupos sociales en un esquema comunitarista. La naturaleza asociativa de la reforma agraria, puesta de manifiesto en las variadas modalidades de organizaciones agrarias que vieron la luz durante la primera mitad de la década del 70 (Cooperativas Agrarias de Producción, Sociedades Agrícolas de Interés Social), de la reforma en el sector industrial (Comunidades Industriales, Empresas de Propiedad Social), y el intento de cooptar a través de nuevas organizaciones a los pobladores de los barrios marginales, son claros ejemplos de la orientación controlista y corporativa del modelo de sociedad que los militares querían construir.

A pesar de sus múltiples limitaciones, la experiencia del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas generó condiciones más favorables para la democratización política y social futura: la dramática reducción del poder de las élites oligárquicas, el fortalecimiento y modernización relativos del aparato del Estado, y la emergencia de nuevos sectores sociales, formaron parte de ese renovado escenario histórico. Pero fueron, sobre todo, los nuevos grupos empresariales ligados al mercado interno, la enorme expansión de las clases medias y profesionales, y una amplia gama de organizaciones sindicales y populares, los que se convirtieron en actores clave del proceso

político. La experiencia de los años setenta debilitó el papel del APRA como el principal intermediario entre los sectores populares y el Estado, al mismo tiempo que convirtió en legítimas las demandas de justicia distributiva y participación política de parte de grupos sociales y étnicos históricamente marginados²⁸.

En este contexto se comenzó a generar una nueva derecha política, más moderada y nacionalista que en el pasado, con apoyo empresarial pero todavía con una limitada base social. Y también una nueva izquierda, con una presencia social y política sin precedentes. Durante la década del setenta, numerosos partidos marxistas y de izquierda cristiana se organizaron y ganaron influencia entre los diversos sectores de pobres y trabajadores movilizadas directamente por las reformas militares o a través de diversos 'centros de promoción' y educación popular. Estos partidos, con sus discursos radicales y prácticas confrontacionales, promovieron un impresionante proceso de contra-movilización, en el cual un gran número de nuevas organizaciones de la sociedad civil entraron en la escena política, demandando mayor autonomía, mejores condiciones de vida y una más amplia democratización. Irónica y paradójicamente, quizás el más importante legado del régimen militar de los años setenta es que, a través de reformas o en oposición a ellas, más peruanos de diversos sectores sociales fueron mejor preparados que nunca para defender sus derechos e intereses, aun cuando los canales de representación política formal estaban por definirse.

La convergencia de diversas organizaciones laborales, profesionales y políticas desencadenó un amplio 'movimiento popular' que paralizó al país mediante una serie de huelgas y paros nacionales entre 1976 y 1979, y que contribuyó decisivamente a la decisión de los militares de retirarse del poder, a la elaboración de la nueva y más moderna Constitución Política de 1979, y al establecimiento del primer régimen formalmente democrático en la historia política del país.

Con estos antecedentes, en 1980, se inauguró en Perú un nuevo período de opti-

mismo político y social. Sin embargo, frente a la debilidad y fragmentación de las principales alternativas partidarias de entonces, los peruanos optaron por devolver el poder a Fernando Belaunde (1980-1985), cuyo gobierno combinó un tímido neoliberalismo con prácticas clientelistas tradicionales. En poco tiempo, la nueva democracia sería estremecida por la violencia terrorista de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, por masivas violaciones de los derechos humanos y por una prolongada crisis económica que iría debilitando de manera profunda a las nuevas organizaciones sindicales y populares. En 1985, la elección mayoritaria de Alan García (1985-1990) del APRA pareció indicar que se había dado un paso adelante en la recuperación económica y en la construcción de una democracia social. Sin embargo, una vez más, se había elegido a un líder populista, más personalista y autoritario que su predecesor, quien llevaría al Estado -y al país en general-, hacia fines de la década, al borde del colapso económico y político.

Con la sorpresiva elección del ingeniero Alberto Fujimori a la presidencia en 1990, pareció iniciarse otra etapa en la historia política del país marcada por la recuperación económica y el triunfo del neoliberalismo por un lado, y el predominio del 'neopopulismo' político por el otro. Este último se expresa en la crisis de los partidos y otras formas tradicionales de representación de intereses (incluyendo la declinación de los sindicatos), el predominio de movimientos 'independientes' débiles y transitorios, y una centralización y personalización extremas del poder presidencial que no ha logrado que el Estado mejore su limitada capacidad de integración social y política. La reelección del presidente Fujimori en 1995 apunta a confirmar esta visión²⁹.

Es en este contexto que se puede apreciar la emergencia de nuevas iniciativas privadas y ciudadanas, desde el mundo popular y las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y también desde los gremios profesionales y empresariales, para ocupar los espacios de organización, articulación, agregación y

representación de intereses dejados por los partidos. Mirado en una perspectiva de más largo plazo, se puede decir que, durante los últimos veinte años cuando menos, Perú ha experimentado un proceso de formación y multiplicación de nuevas organizaciones sin fines de lucro, caracterizadas por una búsqueda de mayor autonomía frente al Estado y una actitud particularmente crítica de las prácticas paternalistas y clientelistas más tradicionales. Las organizaciones sindicales y populares de los años setenta e inicios de los ochenta; las diversas organizaciones sociales de base formadas mayormente por mujeres pobres como respuesta a la aguda crisis económica y, por tanto, como una manera de sobrevivir y para demandar servicios básicos del Estado; y, las ONG's integradas por profesionales de clase media y cuya actividad se encuentra orientada a la promoción del desarrollo, la educación popular, la defensa de los derechos humanos y de las mujeres, y la protección del medio ambiente, son algunas de las manifestaciones más importantes de las nuevas iniciativas que han ido apareciendo en las últimas décadas.

Asimismo, los sectores empresariales experimentan un proceso de centralización de sus reivindicaciones frente al Estado y logran, en 1983, aglutinarse en la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). La recuperación de la estabilidad económica y política y la implantación de reformas macroeconómicas que tendrían lugar en la década de los noventa, harían visible un cambio en los horizontes y la naturaleza de la proyección social del sector privado. Si en los años ochenta su comportamiento estuvo marcado por una visión de corto plazo, concentrada en la generación de utilidades corporativas, con un predominio de relaciones organizacionales autoritarias y altamente jerarquizadas, sólo en los últimos años puede apreciarse el germen de una mayor preocupación social de los empresarios por su entorno. Una visión de largo plazo de las posibilidades de desarrollo del país, les indica que una variable clave de su propia prosperidad tiene que ver con un país política y socialmente estable. Por ello, la re-

valoración de los mecanismos de mercado como fuerza motriz del crecimiento ha introducido en su discurso el tema de la responsabilidad social empresarial en campos como la educación y la cultura, la protección del medio ambiente, el cuidado de los niños y el desarrollo comunitario. En cierto sentido, estamos ante una versión renovada, más corporativa y gremial que individual y elitista, de las antiguas prácticas filantrópicas de las clases altas peruanas.

En la década de los noventa, Perú como muchos de los países de América Latina ha experimentado el triunfo del neoliberalismo en las políticas públicas y en el discurso político en general, lo cual ha ocasionado la correspondiente declinación en la influencia de los sindicatos, partidos políticos y otro tipo de organizaciones más formales. En este contexto, los más tradicionales e informales tipos de organizaciones así como también las prácticas caritativas, filantrópicas y de responsabilidad social, han adquirido una mayor importancia en el esfuerzo por enfrentar las necesidades materiales y espirituales de esta heterogénea población. La siguiente sección está dedicada a examinar las más importantes formas de manifestación del Tercer Sector en el Perú.

II. Principales tipos de organizaciones sin fines de lucro

Como se mencionó anteriormente, Perú tiene una antigua tradición de organización comunal autónoma en las zonas rurales y selváticas del país. Al mismo tiempo, en Lima y en otras áreas urbanas existe una larga historia de organizaciones populares religiosas y caritativas, algunas de las cuales se remontan a la época colonial, así como también una tradición local de organización de actividades sociales, culturales y deportivas que comienzan a aparecer con mayor fuerza a inicios del siglo XX.

Sin embargo, especialmente durante las tres últimas décadas, el acelerado proceso de migración y urbanización, asociado a la limitada capacidad estatal para responder a las

necesidades básicas de una población crecientemente urbana, condujo a la emergencia de miles de organizaciones de auto-ayuda entre los migrantes y los pobres urbanos. Estas organizaciones asumieron no sólo la responsabilidad de orientar a los nuevos migrantes, sino también la construcción de una considerable parte de la infraestructura urbana de los nacientes barrios marginales que comenzaron a rodear Lima y otras ciudades de provincias. Esta actividad, la cual se ha producido al margen de la formalidad legal requerida por las autoridades públicas, incluye la construcción de viviendas, calles, escuelas, mercados, servicios de transporte público, así como la constitución de rondas urbanas destinadas a velar por la seguridad ciudadana, y hasta un cierto nivel de administración de justicia. Sin duda, en este proceso ha contribuido la inadecuada e insuficiente presencia de fuerzas policiales y tribunales. Hacia inicios de la década de 1980, este panorama motivó que algunos destacados intelectuales argumentaran que las formas extra-legales de las organizaciones de base se habían convertido en la forma dominante de provisión de servicios públicos en Lima³⁰.

No obstante que la abundancia y diversidad de organizaciones tradicionales e informales hacen de Perú un fascinante estudio de caso, también hacen extremadamente difícil la tarea de cuantificar los distintos componentes del Tercer Sector. En lo que sigue, hemos identificado algunos de estos tipos de organizaciones que son los más representativos para el caso peruano.

2.1 Principales tipos de organizaciones legales

En términos generales, la Constitución Política del Perú de 1993 enmarca la actividad de las organizaciones sin fines de lucro en el país. En su texto se señala que -siempre y cuando no vayan contra el orden público, las buenas costumbres o las leyes- toda persona tiene derecho a "asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa

y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por disposición administrativa" (Artículo 2o., inciso 13). En este sentido -a diferencia de otros países de América Latina como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay, con un mayor grado de interferencia estatal-, la legislación peruana contempla la misma flexibilidad que la recogida en la Constitución de Brasil de 1988, a saber, los actos constitutivos ante el notario y los Registros Públicos son suficientes para otorgarle existencia legal a una organización sin fines de lucro³¹.

No obstante, el concepto de 'sector sin fines de lucro' encierra organizaciones con diversas funciones y orígenes, que pueden ser descritas a través de las más importantes categorías legales con las que usualmente son identificadas: asociaciones, fundaciones y comités. Las identidades jurídicas y regímenes tributarios de estos tres tipos de organizaciones se encuentran regulados por el Código Civil de 1984 y algunas otras normas generales y disposiciones específicas. Una importante excepción son las comunidades campesinas y nativas, que gozan de un reconocimiento legal especial sobre cuyos alcances y características haremos referencia posteriormente. Asimismo, como veremos más adelante, en Perú existe un considerable número de otras organizaciones no formalmente registradas en las zonas urbanas y rurales, cuyas actividades forman parte de la tradición comunitaria y religiosa de un país con una larga tradición histórica, y que han adquirido una significativa presencia más allá del marco legal vigente.

* *Asociaciones*

La amplia mayoría de organizaciones sin fines de lucro legalmente registradas en Perú utilizan el estado formal de asociación. Esta es la forma más sencilla de obtener identidad legal, así como también la más flexible en términos de su gobierno interno y de las regulaciones públicas que enmarcan su accionar. De acuerdo con el Código Civil, la asociación "es una organización estable de personas naturales o jurídicas, o de ambas, que a través de

una actividad común persiguen un fin no lucrativo" (Artículo 80). Las normas que provienen de este Código permiten a las asociaciones funcionar sobre la base de sus propios estatutos, requiriendo solamente que ellas tengan un mínimo de dos cuerpos de gobierno: una Asamblea General de Miembros y un Consejo Directivo. Las actividades emprendidas por las asociaciones están sujetas a una relativamente limitada fiscalización y control por parte del Estado. Por esta razón, esta modalidad ha sido adoptada por la mayor parte de ONG's, instituciones educativas y culturales y organizaciones religiosas.

* *Fundaciones*

De acuerdo con el Código Civil, la fundación "es una organización no lucrativa instituida mediante la afectación de uno o más bienes para la realización de objetivos de carácter religioso, asistencial, cultural u otros de interés social" (Artículo 99). A diferencia de las asociaciones, sin embargo, el Código Civil incorpora mayores restricciones legales y administrativas sobre su funcionamiento. Así, por ejemplo, las atribuciones del Consejo de Supervigilancia de Fundaciones (CSF), que es la instancia administrativa encargada de su control y vigilancia (Artículo 103), son tan precisas y numerosas que reducen el margen de autonomía que este tipo de instituciones requiere para su buen funcionamiento. De hecho, la imposibilidad del fundador de participar al interior de la organización, la inflexibilidad del régimen de toma de decisiones y la autorización que se necesita del Estado para realizar actos de disposición y gravamen de bienes que no sean objeto de las operaciones ordinarias de la fundación, han originado una suerte de barreras a la formación de un mayor número de entidades de este tipo³².

Aun cuando su funcionamiento y composición requieren de mayor profundización, se puede indicar que, hasta mediados de 1998, existían registradas 130 fundaciones en el CSF. Algunas de ellas deben su origen a donaciones efectuadas por miembros de la élite

económica peruana interesados en proteger a ancianos, niños y discapacitados. Asimismo, a diferencia de esta filantropía tradicional, también es posible encontrar fundaciones de un tipo más moderno constituidas, sobre todo, por empresarios ligados a grandes empresas o bancos que han asumido una filosofía de responsabilidad social. En este segundo grupo, pueden identificarse fundaciones dedicadas a la promoción cultural, a la preservación del medio ambiente, a la protección de especies en extinción y a la conservación del patrimonio arqueológico nacional³³.

* *Comités*

Según el Código Civil, el comité "es la organización de personas naturales o jurídicas, o de ambas, dedicada a la recaudación pública de aportes destinados a una finalidad altruista" (Artículo 111). El acto de su formación y la elaboración de su estatuto pueden constar, para su inscripción registral, en documento privado que lleve legalizada notarialmente las firmas de los fundadores. El resto de normas legales referidas a las instancias de gobierno, el contenido del estatuto y otros aspectos, son muy similares a los de las asociaciones. Aun cuando constituyó una novedad cuando se introdujo en el Código Civil de 1984 con el propósito de facilitar y hacer más transparentes las colectas públicas, en la práctica muy pocas organizaciones caritativas (Cruz Roja, Liga Peruana de Lucha contra el Cáncer) se han registrado bajo este formato.

* *Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo ONGD's)*

La categoría de Organización No Gubernamental (ONG) no tiene un estatus legal separado en Perú, pero en años recientes estas entidades han ido adquiriendo mayor visibilidad pública entre los diversos tipos de organizaciones sin fines de lucro. Si bien es cierto que teóricamente dicho término incluye a toda

organización que no forma parte del gobierno, en la práctica -no sólo en Perú sino en toda América Latina-, se utiliza para identificar a un subgrupo de organizaciones que nacieron en un contexto de intensa movilización política y cambio social entre las décadas de 1960 y de 1980. Al menos inicialmente, las ONG's compartieron no sólo cierta visión y conjunto de objetivos sociales y políticos comunes, sino también estructuras de gobierno similares y una considerable dependencia de las fuentes de financiamiento externo.

En la práctica, las ONG's son aquellas que ofrecen una diversidad de servicios, principal aunque no exclusivamente, a sectores pobres o discriminados de alguna manera en los campos del desarrollo urbano y rural, agricultura, derechos humanos, cultura, medios de comunicación, empleo, educación, salud y medio ambiente. Se especializan en la capacitación técnica y social, en la investigación académica y aplicada; asimismo, ofrecen asistencia técnica, generan publicaciones y otras actividades de difusión. Parte de la explicación de la mayor visibilidad que han adquirido debe buscarse también en la creciente influencia de la cooperación internacional (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, otras agencias donantes europeas), la cual financia a estas organizaciones y utiliza esta terminología.

Las ONGD's, por su parte, representan un subgrupo de las ONG's que se dedican principalmente a actividades de promoción del desarrollo con sectores pobres de las zonas urbanas o rurales y/o marginados. En la actualidad, se puede decir que se trata básicamente de entidades orientadas a realizar acciones de promoción social en diversos campos, utilizando para ello, básica aunque no exclusivamente, recursos de la cooperación internacional. En los últimos cuatro o cinco años, su definición ha estado ligada a un registro administrativo denominado Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo Receptoras de Cooperación Técnica Internacional (ONGD-Perú), el cual debe procesarse ante la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (Secti) del Ministerio de

la Presidencia. Asimismo, tienen la obligación de presentar información sobre sus actividades, fuentes de financiamiento y destino de los recursos.

Es necesario mencionar que el financiamiento externo obtenido tanto por las ONGD's como por las ONG's les ha significado beneficios, aunque también les ha generado algunas desventajas. En efecto, por un lado, les ha permitido tener un mayor grado de autonomía frente al Estado, lo cual ha facilitado su sobrevivencia en las coyunturas de crisis económica y política que se han vivido durante las dos últimas décadas. Pero, simultáneamente, les ha producido una fuerte dependencia de los flujos y prioridades del financiamiento externo. Ello, a su vez, ha impedido que se le otorgue la debida atención a la viabilidad económica de sus actividades y a las políticas públicas necesarias para facilitar su sostenimiento³⁴.

Aun cuando a mediados de la década de 1960 empiezan a aparecer las primeras ONG's bajo la influencia de los discursos desarrollistas, la Alianza para el Progreso y la modernización del mensaje católico, es desde mediados de los años ochenta cuando comienzan a tener un crecimiento significativo en los diversos campos del desarrollo, de la promoción, de la capacitación, de la provisión de servicios y de la defensa de los derechos humanos³⁵. Las funciones de las ONG's han sido variadas y diversas a lo largo de las últimas tres décadas. Quizás, en términos generales, una de las más importantes de estas funciones haya sido el intento de construir puentes e institucionalizar los canales de comunicación y negociación entre diferentes actores políticos, tanto del Estado como de la sociedad civil³⁶. Esta orientación, no obstante, ha sido resultado de sucesivos ajustes que han ido experimentando las diversas generaciones de ONG's en su quehacer institucional. En efecto, en los años sesenta, las escasas ONG's que trabajaban con los sectores populares se dedicaron a un trabajo más bien asistencialista, dirigido a satisfacer las necesidades de grupos comunitarios muy reducidos. Una segunda generación bus-

có la realización de proyectos específicos por parte de organizaciones sociales de base, buscando potenciar sus recursos e impacto. La tercera generación, en cambio, comenzó a abordar la problemática social con una perspectiva más integral, buscando liderar la coordinación de agentes con capacidad de actuar en el nivel local, regional y nacional. Aunque es prematuro llegar a conclusiones definitivas, actualmente se estaría frente a una cuarta generación de ONG's que busca impulsar iniciativas descentralizadas provenientes de organizaciones sociales de base, que tienen mayor capacidad de autosuperación de la pobreza a partir de sus propias iniciativas. En esta perspectiva, las ONG's deberían tender a intervenir cada vez menos, de manera que su función quede restringida a la de simples mediadores y ya no de actores³⁷.

Los objetivos históricos de las ONGD's han sido no sólo promover el cambio social en un nivel micro sino también en un nivel macro, es decir, sus acciones han estado dirigidas o inspiradas por un tipo de desarrollo alternativo³⁸. Es por eso que estas entidades se diferencian de otras similares en sus propósitos, métodos de trabajo, concepción general del desarrollo y fuentes de financiamiento. Su metodología de trabajo pone un especial énfasis en la organización y capacitación técnica, bajo el supuesto de que los beneficiarios deben aumentar su conciencia y autonomía frente al Estado y los sectores dominantes³⁹. Es necesario reconocer, no obstante, que la crisis de los ideales marxistas y de la izquierda política ha llevado a las ONGD's a una mayor reflexión sobre estos objetivos y a una búsqueda de nuevos paradigmas, aunque no siempre a nuevas modalidades de trabajo⁴⁰.

Actualmente, existen diversos estimados sobre el número de este tipo de organizaciones sin fines de lucro en el país, cuyos cálculos se basan en conceptualizaciones distintas acerca de cuáles deben ser incluidas en sus respectivos registros. Asimismo, no siempre la metodología que emplean pueden evitar la doble contabilidad, puesto que no es poco frecuente que una misma organización de-

sempañe más de una función simultáneamente. Así, tenemos estimados que calculan la existencia de un número de ONG's que oscila entre 738⁴¹ y 1,614⁴². De cualquier modo, es importante mencionar que luego de Brasil, México y Colombia, Perú ocupa el cuarto lugar en América Latina con el mayor número de ONG's⁴³.

Sin embargo, debe indicarse que las ONGD's al igual que las ONG's, no constituyen un tipo especial de persona jurídica sino que, más bien, adoptan la figura de la asociación civil por la flexibilidad que esta identidad legal presenta para la realización de sus diversas funciones y objetivos⁴⁴. Como se indicó anteriormente, la normatividad que establece el Código Civil en materia del gobierno interno de estas entidades, les permite organizarse en función de sus propios estatutos. Para ello, sólo requieren el funcionamiento de dos órganos mínimos de carácter obligatorio, que son la Asamblea General de Asociados y el Consejo Directivo.

* *Instituciones educativas y culturales privadas*

El Estado peruano mantiene bajo su responsabilidad cerca del 85 por ciento de la educación primaria y secundaria del país. Sin embargo, la Iglesia Católica ha proporcionado tradicionalmente servicios educativos a una significativa minoría y, en años recientes, se ha asistido a una explosión masiva de instituciones educativas privadas sin fines de lucro en todos los niveles. Éstas incluyen centros educativos iniciales, primarios y secundarios, institutos y escuelas superiores, universidades e institutos técnicos. Todas estas instituciones han asumido usualmente la modalidad jurídica de asociaciones, aun cuando algunas pocas han preferido establecerse como cooperativas. No obstante, para ser reconocidos formalmente como centros educativos y recibir ciertos beneficios tributarios, requieren una autorización especial del Ministerio de Educación. Hacia mediados de la presente década, el número de centros educativos de nivel primario y secun-

dario sin fines de lucro alcanzaba la cifra de 11,962 establecimientos, en los cuales estudiaban 942,020 alumnos y laboraban 53,141 docentes. Asimismo, existían 24 universidades con 126,230 estudiantes y 10,345 profesores. Por último, en el campo de la educación técnica se registraban 2,043 instituciones con 291,851 estudiantes y 15,408 docentes. En otras palabras, las organizaciones educativas sin fines de lucro daban cuenta del 13% del total de estudiantes y del 29.47% de los profesores de todo el país.

Hasta 1995, las leyes vigentes exigían a todas las instituciones educativas privadas que estuvieran constituidas como organizaciones sin fines de lucro, a cambio de lo cual recibían un conjunto de exoneraciones y exenciones tributarias. Esto, naturalmente, no implicaba que se encontraran impedidas de generar utilidades sino que, más bien, quedaban obligadas a reinvertir dichas utilidades en el cumplimiento de las funciones previstas en sus estatutos de constitución. En 1996, sin embargo, fue publicada la Ley de Promoción de la Inversión Privada en la Educación (Decreto Legislativo No. 882), la cual permite que las instituciones educativas privadas puedan orientar sus actividades a la generación de utilidades con fines lucrativos, es decir, distribuyendo las ganancias entre sus propietarios. Algo similar puede decirse de las universidades ya que cuando se creaban por iniciativa privada, hasta antes de la publicación de esta nueva norma, nacían como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. Es todavía prematuro evaluar el impacto que este nuevo marco jurídico producirá sobre la composición del sector educativo nacional.

La mayor parte de los museos y centros culturales privados también adoptan la figura legal de asociaciones y, en mucho menor medida, la de fundaciones. Si estas entidades obtienen el reconocimiento oficial como centros culturales por el Ministerio de Educación a través del Instituto Nacional de Cultura (INC), también están comprendidas en el marco legal que les permite recibir algunas exoneraciones tributarias. Tales beneficios impositivos no

están disponibles para otro tipo de asociaciones, incluso si ellas involucran actividades culturales y educativas en sus agendas. Más aún, la mayor parte de la actividad cultural desarrollada en Perú (incluyendo la música contemporánea, la danza y el teatro) no recibe el apoyo estatal si no han sido oficialmente registradas.

* *Las organizaciones religiosas*

Hasta 1980, la Iglesia Católica estuvo en una suerte de 'limbo jurídico' porque las congregaciones religiosas carecían de personería jurídica, lo cual, sólo en teoría, les impedía realizar cualquier tipo de transacción patrimonial. Para regularizar esta situación se firmó, en dicho año, un Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú, por medio del cual se le reconocía a la Iglesia Católica personería jurídica de carácter público (Artículo II), configurando un tipo de relaciones con el Estado comprendidas en el derecho internacional público⁴⁵. De ahí que para tener personería jurídica en la esfera civil, las organizaciones religiosas asumen actualmente la figura de asociación. Sin embargo, dada su especial naturaleza, la estructura organizacional de su gobierno interno no necesariamente corresponde a la requerida por otras asociaciones civiles, pues sus diversas instancias de gestión sólo tienen que ser aprobadas por la autoridad eclesiástica competente.

* *Sindicatos*

Los orígenes del movimiento sindical peruano se remontan a fines del siglo XIX y principios del XX, y su vigencia como uno de los actores clave para comprender la dinámica política del país se extiende hasta fines de la década de 1970. El amplio movimiento huelguístico de esos años liderado por los sindicatos, que acompañó a un estado de protesta social más general, fue uno de los factores más importantes en la decisión de las Fuerzas Armadas de dejar el poder e iniciar un proceso de transición hacia la democracia. En las últimas

dos décadas, sin embargo, la sostenida crisis económica, las políticas de estabilización y el colapso de los partidos políticos más ligados con los intereses obreros, se combinaron para reducir drásticamente no sólo el número de sindicatos activos sino también su influencia social.

En Perú, la afiliación sindical es libre y voluntaria. Los sindicatos pueden cobrar cuotas a sus integrantes; así como crear cooperativas, cajas, fondos y otras entidades de auxilio y promoción social de sus miembros. Sin embargo, están impedidos de dedicarse a actividades de política partidaria, religiosa o lucrativa, o de aplicar sus fondos o bienes sociales a fines distintos a los de su mandato fundacional.

Según la legislación peruana, los sindicatos son considerados organizaciones sin fines de lucro y se inscriben como tales en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Si bien pueden hacerlo en los Registros Públicos como asociaciones, no constituyen un tipo especial de persona jurídica. Actualmente, los sindicatos tienen aproximadamente 250,000 personas inscritas, 35,000 de las cuales se encuentran en Lima.

* *Partidos políticos*

En 1980 se estableció en Perú un nuevo régimen democrático, con una gama de partidos considerablemente más amplia a la que existió antes de la instauración de la Junta Militar de Gobierno en 1968. Durante la década de 1980, partidos de izquierda (especialmente el Frente Izquierda Unida), derecha o centro-derecha (Partido Popular Cristiano y Acción Popular) y centro-izquierda (APRA), disputaron la representación de la población peruana, logrando todas oportunidades de gobernar en el nivel municipal, parlamentario y/o en el Poder Ejecutivo. No obstante, hacia fines de esa década, la negativa evaluación de su desempeño por parte de la población llegó a su punto culminante con la desastrosa gestión en el gobierno del líder aprista Alan García (1985-1990), y con el desmembramiento por conflictos internos del Frente Izquierda Unida. Como

resultado de todo ello, durante la década del noventa, se produjo una pérdida de confianza en y un serio debilitamiento del sistema de partidos, al mismo tiempo que se registraba el florecimiento de nuevos y transitorios movimientos 'independientes' con pocas raíces sociales y una muy limitada presencia institucional: el Movimiento Cambio 90-Nueva Mayoría, que en la actualidad apoya al presidente Fujimori, es uno de los mejores ejemplos de esta nueva tendencia.

Aun cuando el número puede variar de acuerdo a las diversas coyunturas electorales que se presenten, en 1995 existían 13 organizaciones políticas en el país. Estas organizaciones adquieren personería jurídica al inscribirse en el Registro de Partidos Políticos del Jurado Nacional de Elecciones y están regidas por el Decreto Ley No. 14250 de 1962 que aprueba el Texto Único Integrado de la Ley Orgánica Electoral, cuyo contenido, sin embargo, ha sufrido múltiples modificaciones con cada nuevo proceso electoral, sin que hasta el momento se haya procedido a una consolidación definitiva del marco legal. Para que dicha inscripción no pierda validez y vigencia, los partidos deben obtener por lo menos el 5% del voto popular; en caso contrario, perderían su reconocimiento legal y deberían iniciar nuevamente un proceso de recolección de firmas de adherentes no menor al 4% del total de electores.

En cualquier caso, este marco legal sólo regula sus actividades en el campo electoral. De hecho, paralelamente, los partidos también pueden inscribirse como asociaciones sin fines de lucro para realizar diversas actividades o recaudar fondos para fines educativos y sociales, condición que ciertamente no se pierde en el caso de resultados electorales adversos.

* *Organizaciones deportivas y recreativas*

Si bien la sociedad peruana se encuentra profundamente dividida por clases sociales, lugares de residencia, formas de organización social y cultural, el deporte es probablemente una de las pocas actividades que logra unir a

toda la población. Más específicamente, el fútbol masculino y el voleibol femenino son los deportes más populares, tanto para sus miembros como para los espectadores. De hecho, y en este sentido, Perú no es una excepción a lo que sucede en otros países del mundo, algunos analistas han argumentado que la única oportunidad en la cual se recrea una imaginaria unidad nacional, ha ocurrido cuando la selección nacional de fútbol juega alguna eliminatoria importante con otro país, o cuando el equipo femenino de voleibol logra tener una ubicación expectante en algún campeonato mundial.

No obstante, incluso en el caso del deporte, los peruanos se diferencian en términos de los espacios, recursos y formas de organización con los que cuentan. En Lima y otras ciudades capitales de departamentos, existe un pequeño grupo de clubes deportivos privados y exclusivos, un reducido número de organizaciones deportivas profesionales -cuyo estatus, al menos formalmente, es el de organizaciones sin fines de lucro-, y también diversos equipos deportivos auspiciados por colegios o universidades mayoritariamente, aunque no exclusivamente, de élite. Asimismo, existe una modesta infraestructura deportiva en las principales ciudades del interior del país, que incluye canchas de fútbol, estadios, gimnasios y unas pocas piscinas para la natación. Sin embargo, virtualmente en todo centro urbano, en cada barrio y, en menor medida, en las comunidades rurales, existen equipos de fútbol o se practica algún deporte con recursos de la más variada índole.

El Instituto Peruano del Deporte (IPD) mantiene un registro de 36 federaciones deportivas nacionales, las cuales, a su vez, registran a los más importantes equipos profesionales y *amateurs* en las diferentes disciplinas deportivas. La Federación Peruana de Fútbol, por ejemplo, tiene registradas 25 ligas *amateurs* y 28 equipos profesionales, mientras la Federación de Voley tiene, además de 8 equipos profesionales, 19 ligas departamentales, 187 distritales y un estimado de 5,000 clubes locales. No obstante, estas cifras no capturan los miles de clubes locales y 'barriales' que no reciben

apoyo público de ningún tipo, que no se encuentran registrados y que, en su gran mayoría, son actividades deportivas que se realizan en Perú con iniciativa, financiación y organización de amigos y vecinos.

* *Situación tributaria de las organizaciones sin fines de lucro*

En cuanto al tratamiento tributario de las organizaciones sin fines de lucro en general, toda persona jurídica que sea contribuyente, independientemente de su carácter lucrativo o no, tiene que inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes de la Superintendencia de Administración Tributaria (Sunat). Aunque el impuesto a la renta tiene un carácter general, para el caso de las organizaciones sin fines de lucro existe un tratamiento diferenciado en función del tipo legal que adopte, el cual se encuentra regulado por el Decreto Legislativo No. 882 publicado en 1996. Así, por ejemplo, los ingresos de las fundaciones y de las asociaciones legalmente autorizadas de beneficencia, asistencia social, educación, culturales, científicas, artísticas, literarias, científicas, deportivas, gremiales, de vivienda, entre otras, están exoneradas del impuesto a la renta hasta el 31 de diciembre del 2000 (Artículo 19, inciso b, del Decreto Legislativo No. 774), lo cual no excluye que tengan que presentar declaraciones juradas anuales y algún otro tipo de exigencias formales⁴⁶.

De otro lado, existe un régimen especial de devolución de impuestos que se encuentra regulado por el Decreto Legislativo No. 783. De acuerdo a dicha norma, los montos del impuesto general a las ventas y del impuesto de promoción municipal pagados por organizaciones sin fines de lucro nacionales o extranjeras con fondos provenientes del exterior, podrán ser devueltos por la Sunat⁴⁷.

En el campo de los beneficios tributarios, las fundaciones están inafectas al pago del impuesto a la renta siempre y cuando sus actividades estén dirigidas a fines culturales, de educación superior, asistencia social y hospitalaria, entre otros. De otro lado, como ya se

mencionó anteriormente, al igual que las asociaciones, se encuentran exoneradas del mismo impuesto aquellos ingresos que reciben en el país y que se destinen a fines de beneficencia, asistencia social, educación, culturales, artísticos, literarios, deportivos, de vivienda y otros semejantes.

2.2 Tipos de organizaciones tradicionales e informales

Si bien es cierto que en Perú contemporáneo existe un considerable número de organizaciones sin fines de lucro oficialmente registradas, una de sus características más saltante es la presencia de numerosas organizaciones tradicionales e informales, cuyas actividades se encuentran diseminadas en todos los sectores de la sociedad pero particularmente entre los pobres.

* *Las organizaciones provinciales y de migrantes*

Una de las más tempranas formas de organización establecidas por los migrantes en Lima fueron los clubes provinciales o clubes de migrantes. En ellos, gente procedente de la misma ciudad, distrito, provincia o departamento, puede reunirse para llegar a cabo objetivos culturales, económicos, religiosos, políticos o sociales. Sus actividades son diversas y varían ampliamente: la veneración de santos locales, la celebración de fiestas tradicionales, la organización de eventos deportivos, el intercambio de información y recursos, e incluso el apoyo a candidatos políticos, conforman algunos de sus principales intereses. Como lo recuerda Matos Mar,

"las asociaciones de migrantes combinan formas modernas de organización gremial con sistemas comunales andinos de reciprocidad"⁴⁸.

Aunque los más grandes de estos clubes se registran como asociaciones sin fines de lucro, los más pequeños encuentran pocos

incentivos para hacerlo. De hecho, no existe un registro formal de estas organizaciones, ni de sus miembros o de sus finanzas, lo cual ciertamente tiende a variar de acuerdo con los flujos de migración y con las tasas de asimilación. Las más recientes investigaciones sobre ellos realizadas por Matos Mar y Altamirano se remontan al año 1984. En efecto, en ese año, el primero de ellos estimaba que había cerca de 6,000 clubes y asociaciones de migrantes en Lima, con una membresía que, dependiendo del tamaño de la ciudad de origen, oscilaba entre pequeños círculos de parientes y grupos cercanos a los 1,000 miembros⁴⁹. En una entrevista reciente, Altamirano calcula que existen 21 clubes departamentales en Lima (de los 23 departamentos que hay en Perú fuera de Lima), 150 clubes provinciales (de las 180 provincias), y por encima de 6,000 clubes distritales que representaban a los cerca de 1,812 distritos y a las 3,200 comunidades campesinas que existen en el país. De acuerdo con Altamirano, en algún momento de la vida de todo migrante se da una participación directa o indirecta en estos clubes. No obstante lo dicho, el número real de miembros permanentes y activos tiende a ser muy pequeño con relación al total de migrantes en Lima⁵⁰.

* *Organizaciones sociales de base*

En esta categoría se encuentran incluidos los clubes de madres, los comedores populares, los comités de vasos de leche y otras organizaciones similares que se han multiplicado considerablemente durante las dos últimas décadas, aun cuando en el caso de los dos últimos sus antecedentes pueden remontarse a la crisis de los años treinta⁵¹. Hasta inicios de la década de los noventa, este tipo de organizaciones carecía de identidad legal propia y su reconocimiento formal sólo alcanzaba el nivel municipal. De manera que si por algún motivo necesitaban realizar actos jurídicos formales, tenían que adoptar la forma de una asociación civil. Sin embargo, como resultado de la notable importancia que fueron adquiriendo se dictó la Ley No. 25307, en la que se le reconocía

existencia legal y personería jurídica particular a este tipo de organizaciones, las cuales, por otra parte, no han hecho uso de esta alternativa debido a razones de tipo burocrático y administrativo, así como también a su falta de difusión⁵².

Por organizaciones sociales de base se entiende a

"todas aquellas formas asociativas que adopten los habitantes de los asentamientos urbanos, urbanizaciones populares de interés social, asociaciones para vivienda, asociaciones pro vivienda, cooperativas de vivienda, centros rurales y programas municipales de vivienda, previstas por ley siempre que no tengan fines de lucro ni desarrollen actividades políticas o confesionales; también quedan incluidas todas aquellas agrupaciones de hecho, siempre que no tengan fines de lucro ni desarrollen actividades políticas o confesionales"⁵³.

Otra de las formas fundamentales de organización de muchos migrantes y de los pobres urbanos son las organizaciones vecinales, formadas por grupos de vecinos que residen en un área específica. Usualmente comienzan como grupos informales que se organizan para encontrar un nuevo 'barrio', lo cual ha implicado -antes con mayor frecuencia que en la actualidad-, la invasión de tierras y enfrentamientos con la policía y las autoridades para obtener el reconocimiento formal y la titulación de sus propiedades. No obstante, la mayor parte de las veces sin haber logrado esto último, se comienza la construcción de sus viviendas. En todo caso, una actividad de este tipo requiere una amplia movilización y la autoayuda colectiva entre todos los residentes interesados.

La magnitud y la vida activa de estas organizaciones es difícil de documentar. De un lado, tienden a formalizarse con el correr del tiempo, en la medida en que se involucran y expanden sus relaciones con las diversas dependencias estatales y otros proveedores de servicios. De otro lado, una vez que la vivienda

básica, las calles y los servicios son obtenidos, el tamaño y la fortaleza de sus miembros tiende a disminuir, en favor de formas de organización más específicas y funcionales. Ejemplos de esto último se pueden encontrar, entre otros, en los comités que organizan los comedores populares, los que se ocupan de mantener en buen estado los jardines y parques de la comunidad, los que promueven campeonatos deportivos o actividades culturales y los que defienden los derechos de las mujeres. Hacia mediados de la década de 1990, existían en Perú 20,010 clubes de madres, 4,600 juntas vecinales, 30,047 comités de vaso de leche y 4,462 comedores populares. Estas casi 60,000 organizaciones sociales de base tenían como beneficiarios a 6,664,851 peruanos.

* *Organizaciones tradicionales del sector rural*

Aunque el crecimiento demográfico y la acelerada migración del campo a la ciudad han convertido a Perú en un país básicamente urbano, la importancia del sector rural sigue siendo considerable no sólo en términos poblacionales, sino también porque sus miembros reflejan y preservan una larga tradición histórica y una vasta diversidad cultural. Esta diversidad es particularmente visible en las variadas formas de organizaciones modernas y tradicionales rurales que existen, así como en los 48 diferentes grupos étnicos que sobreviven como tales en las áreas selváticas del país. Si bien la legislación nacional, en la mayor parte de los casos, no distingue entre organizaciones rurales y urbanas sin fines de lucro, existen dos importantes excepciones a este criterio: las comunidades campesinas y las comunidades nativas. De hecho, desde el punto de vista jurídico, ambos tipos de organizaciones gozan de un estatus constitucional distinto y sus actividades se encuentran reguladas por leyes especiales. Sin embargo, como veremos más adelante, teniendo en cuenta las características específicas de su forma de gobierno y de distribución de beneficios, serán consideradas

como casos híbridos para efectos de nuestro estudio.

Una mención aparte merecen las llamadas rondas campesinas, cuyas principales tareas han sido y son la vigilancia y defensa de las tierras de las comunidades, del ganado y de otras propiedades. Asimismo, con frecuencia han tenido que enfrentarse a la colusión de autoridades locales, a la negligencia estatal y, durante las dos últimas décadas, a las continuas incursiones de Sendero Luminoso⁵⁴. Con una relativamente larga tradición de funcionamiento, sobre todo en las Sierra norte y Sur del país, esta suerte de ligas de autodefensa renovaron su vigencia durante la década de los setenta y fueron reconocidas legalmente por el Estado a mediados de los años ochenta, como resultado de la expansión de la violencia terrorista. En el Norte, las rondas están principalmente concentradas en las provincias de Piura y Cajamarca, donde existen algunas pocas comunidades campesinas tradicionales, y sus raíces se remontan a las primeras décadas de este siglo, cuando se registraron diversas luchas que los campesinos libraron contra el abigeato que assolaba la zona. De acuerdo con Zarzar, sus principales objetivos han sido el combate al abigeato y al robo en general, y

"emergen como una respuesta a la ineficiencia y corrupción del Estado, y a sus funciones policiales y judiciales"⁵⁵.

Por su parte, mientras que las comunidades campesinas tradicionales del Sur siempre han incluido entre sus funciones la autodefensa, la formación de rondas específicamente separadas es un fenómeno más reciente que se encuentra directamente asociado a la lucha librada contra Sendero Luminoso, el cual surgió y se expandió inicialmente en departamentos como Ayacucho y Huancavelica. Aunque estas rondas originalmente fueron promovidas y equipadas militarmente por las Fuerzas Armadas, en general han actuado de manera autónoma con su propio liderazgo, objetivos y formas colectivas de acción, así como

también con la (actualmente) participación voluntaria.

En términos cuantitativos, el número total de rondas en Perú se incrementó considerablemente entre mediados de los años 1980 y 1992, año a partir del cual comenzaron a declinar moderadamente como producto del mayor éxito adquirido por la lucha antisubversiva. En 1994 se estimaba la existencia de unos 5,785 Comités Civiles de Autodefensa, con 400,360 miembros en el nivel nacional. Expertos en este tema consideraban que 40 por ciento de esas rondas y 60 por ciento de sus miembros se encontraban concentrados en el Norte⁵⁶.

Existen, de otro lado, otras múltiples formas de organizaciones rurales que no entran en las categorías de tradicionales o modernas que hemos venido examinando, razón por la cual no serán incluidas en esta sección. Por ejemplo, los diversos tipos de cooperativas que sobrevivieron a la reforma agraria de la década de 1970, en años recientes han venido desapareciendo o transformándose en empresas privadas.

2.3 Casos híbridos o *borderline*

* *Comunidades campesinas y comunidades nativas*

Como ya fue señalado, las comunidades campesinas y nativas han sido reconocidas y protegidas constitucionalmente desde 1920. De acuerdo con la más reciente Constitución de 1993,

"las comunidades campesinas y nativas tiene existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en su trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como también de su economía dentro de los marcos establecidos por la ley. La propiedad de su tierra es imprescriptible (...) y el Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas"⁵⁷.

Confirmando este marco, el Código Civil del Perú de 1984 establece que se trata de

"organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo general"⁵⁸.

En otras palabras, estos dos tipos de organizaciones no están definidas legalmente como privadas o públicas, sino como de 'público interés' y 'autónomas', y reguladas por una legislación especial.

En términos de magnitudes, se estima que en la actualidad, las comunidades campesinas alcanzan un número superior a las 5,000, que involucran a cerca de 2 millones de peruanos⁵⁹. Dichas comunidades están comprendidas por grupos de familias organizadas en un modelo semejante, aunque no igual, al de una Asamblea General, que habitan y controlan un territorio específico y que están vinculadas por lazos ancestrales de naturaleza económica y cultural. En la práctica, están caracterizadas por la coexistencia de la propiedad privada y comunal, el trabajo colectivo, una ética de auto-ayuda, formas democráticas de gobierno interno y el desarrollo de múltiples tipos de actividades económicas.

Aunque las comunidades campesinas son técnicamente privadas -es decir, autónomas del Estado-, voluntarias -en la medida en que sus miembros no están obligados a participar-, y su misión es claramente la de promover el interés público y el bienestar de la colectividad, existen algunos argumentos en contra de clasificarlas como parte del Tercer Sector. En primer lugar, frente a la débil o casi inexistente presencia estatal, la mayor parte funciona como autoridades reales y actuantes para sus miembros. De hecho, por lo menos desde 1940, ha habido un lento pero estable proceso de transformación de las comunidades en distritos municipales. Según los especialistas en el tema, esta aspiración es una de las principales demandas de la mayor parte de las comunidades en la actualidad, las cuales quieren ver a sus autoridades transformadas en alcaldes y concejales, y, por esa vía, recibir mayores bene-

ficios del Estado⁶⁰. Si bien sólo una minoría ha logrado este tránsito, la tendencia en curso pone en cuestión la dimensión privada de su naturaleza e identidad.

En segundo lugar, la naturaleza voluntaria de las comunidades campesinas es también en la práctica cuestionable, pues uno deviene miembro activo por el simple hecho de haber nacido en una familia cuya pertenencia, a su vez, no se basa en una decisión autónoma, sino más bien en la inercia de la tradición histórica y las costumbres. En efecto, todos aquellos que nacen y residen en ellas son considerados automáticamente miembros sujetos a obligaciones y derechos que no encierran elemento alguno de elección, a menos que se decida migrar.

Por último, la dimensión no lucrativa de las comunidades plantea problemas similares en la medida en que una parte significativa de sus tierras y recursos está, en los hechos, dividida entre familias individuales, así como también lo están los beneficios que puedan obtener. Al mismo tiempo, existen tierras comunales y diversas formas de empresas comunitarias en las que la distribución y el uso de los beneficios puede variar entre las diversas comunidades. En este caso, la distribución de beneficios entre las familias podría considerarse como una forma de reinversión que contribuye efectivamente a su desarrollo. Sin embargo, teniendo en cuenta las complejidades mencionadas anteriormente, en este estudio consideraremos a las comunidades campesinas como un caso especial de híbrido, distinto de los otros tipos de organizaciones sin fines de lucro que hemos venido analizando.

Algo similar puede ser dicho en lo que concierne a las 1,000 comunidades nativas que involucran a cerca de 300,000 personas. Dichas comunidades se encuentran formadas por familias ligadas por características sociales, culturales y dialectales semejantes, que poseen y utilizan en forma permanente un territorio definido, sea mediante formas concentradas o dispersas de residencia. No obstante, es necesario mencionar dos factores que hacen diferentes a las comunidades nativas de las cam-

pesinas. La primera está relacionada con el origen de las comunidades nativas, el cual tiene que ver con los grupos tribales de las regiones de Selva o Ceja de Selva que se agrupan en 48 grupos étnicos distintos conocidos, aun cuando se estima que pueden alcanzar los 60. La segunda diferencia es que las comunidades nativas aparentemente no tienen necesidad de estar organizadas como una comunidad formal. En tanto actúen como grupo, sean o no propiamente una comunidad, serán consideradas por la ley y la costumbre como una comunidad. Al igual que en el caso anterior, asumimos que las comunidades nativas constituyen un caso híbrido, aunque el tema de la distribución de beneficios sea menos relevante puesto que la mayor parte vive en un nivel de subsistencia.

* *Cooperativas y asociaciones mutuales*

A fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, el movimiento cooperativista en Perú inicia un desarrollo que alcanzará su máxima expansión en los primeros años de los noventa, momento a partir del cual comenzará a declinar. En efecto, con el correr del tiempo su dinámica y funciones se fueron volviendo más complejas: su crecimiento numérico, la cobertura de sus actividades y el número de sus asociados ponen de manifiesto la significativa importancia que fueron adquiriendo. La Ley General de Cooperativas declaraba de 'necesidad nacional y utilidad pública' la promoción y protección del cooperativismo. Las propias cooperativas se constituían como personas jurídicas sin fines de lucro y su mandato era brindar servicios a la comunidad. Sin embargo, en la actualidad, han dejado de reflejar la misión para la cual fueron creadas y han dejado de gozar del antiguo trato tributario preferencial al que tenían derecho⁶¹.

En lo que concierne a las asociaciones mutuales, el sistema ha atravesado por varias etapas: apogeo (1961-1975), decadencia (1976-1987), leve recuperación (1986-1987), crítica (1988-1992) y liquidación (1993 en adelante)⁶². Legalmente, las asociaciones mutuales de cré-

dito para vivienda son asociaciones de derecho privado sin fines de lucro, en las cuales pueden invertir personas naturales y jurídicas con el fin de promover la formación de capitales y destinarlos a préstamos para vivienda. No obstante, en años recientes, a pesar de los intentos de estas mutuales de convertirse en instituciones financieras, la aguda crisis patrimonial y de gestión que sufrían hizo que el esfuerzo fuera inviable.

III. Definiendo el sector sin fines de lucro en Perú

Teniendo en cuenta la enorme variedad de formas a través de las cuales los peruanos se organizan para lograr una gran diversidad de objetivos económicos, sociales, políticos y culturales, ¿es realmente posible hablar de un 'sector' sin fines de lucro en Perú? ¿Se puede en realidad identificar un Tercer Sector conceptual y prácticamente distinto tanto del sector público como del sector privado con fines de lucro, esto es, del Estado y del mercado? Si esto es posible, ¿que definición de este sector captura mejor las particularidades del caso peruano?

Sin duda, la mayoría de profesionales y voluntarios involucrados en actividades privadas sin fines de lucro no se identifican con un concepto tan amplio, así como tampoco lo hace el discurso académico que proviene de las ciencias sociales en el país. Ciertamente, el desarrollo de este sector no tiene la visibilidad que ha adquirido en otros países europeos o en Estados Unidos. No obstante, sí es posible identificar en Perú un Tercer Sector diferenciado de la esfera del gobierno y del mundo de los negocios. Más aún, es relevante proceder a esa identificación no sólo con el fin de subrayar las contribuciones hechas por estas organizaciones en la sociedad peruana, sino también para promover la articulación de intereses y preocupaciones comunes. En este sentido, la definición 'estructural operacional' ofrecida por Salamon y Anheier⁶³ de la Universidad de Johns Hopkins, resulta útil para definir los parámetros conceptuales de este sector, en mucho mayor medida que cualquier otra al-

ternativa basada exclusivamente en criterios legales o económicos. Sin embargo, no existe definición perfecta. Por ello, en lo que sigue discutiremos algunas de las debilidades de esta definición, así como su aplicabilidad a la situación global del Tercer Sector en Perú.

Antes de pasar a examinar la definición 'estructural-operacional', vale la pena detenerse a señalar brevemente las principales desventajas de las aproximaciones alternativas. En primer lugar, una estricta definición legal centrada en el Código Civil, en el marco tributario o en los requerimientos de los Registros Públicos, no podría capturar la diversidad ni la amplitud de las actividades sin fines de lucro en el país, puesto que una porción considerable de esta actividad es llevada a cabo por pequeñas organizaciones informales que no están oficialmente registradas (ni gravadas con impuestos) por las autoridades públicas. De otro lado, existen también organizaciones sin fines de lucro que están oficialmente registradas como tales, pero que en la práctica no reflejan el verdadero espíritu del Tercer Sector. En segundo término, en lo que concierne a una definición estrictamente económica que incluya sólo a aquellas organizaciones cuya principal fuente de ingreso sean las donaciones privadas filantrópicas o altruistas, difícilmente se aplicaría al caso peruano. De hecho, el generalmente inestable contexto económico obliga a las organizaciones sin fines de lucro a adoptar múltiples y cambiantes estrategias, que las conducen a combinar, para sobrevivir financieramente, la captación de donaciones nacionales con las internacionales y la venta de servicios con la realización de contratos con el gobierno. Por último, la definición funcional, que conceptualiza a estas organizaciones en función de sus propósitos o roles, sería difícilmente operacionalizable no sólo por la heterogeneidad y cambiante naturaleza de este sector, sino también por los juicios subjetivos y altamente controvertibles que implicaría, por ejemplo, definir lo que es un bien público.

El desarrollo de nuestra investigación nos ha permitido establecer que la mayor parte de las organizaciones que consideraríamos

como sin fines de lucro comparten las cinco características comprendidas en la definición 'estructural-operacional'. En efecto, están institucionalizadas (aunque a menudo son informales), son privadas, no distribuyen beneficios, se encuentran autogobernadas y muchas de ellas involucran un grado significativo de participación voluntaria. Ciertamente, estas cinco características varían en grados considerables y, en particular, el criterio de voluntariado encierra algunos problemas en nuestro caso. Pero la aplicación de estas características al heterogéneo panorama permite organizar nuestras observaciones de una mejor manera y revelar la existencia de un considerable Tercer Sector en Perú con rasgos comunes, el cual es distinguible tanto del Estado como del mundo de los negocios con fines de lucro.

i. Formal vs. institucionalizado

El empleo del término 'formal', como una de las cinco características de la 'definición estructural-operacional', es confuso tanto en los medios académicos como en la opinión pública en general. En Perú, la economía nacional es usualmente descrita como si estuviera conformada por dos amplios sectores: formal e informal. Las organizaciones formales son aquellas que se encuentran legalmente incorporadas o reconocidas por el Estado y cumplen con las leyes tributarias existentes y otras obligaciones públicas. Las organizaciones informales, de otro lado, operan al margen de las leyes existentes y del marco tributario nacional, y no están oficialmente reconocidas o reguladas por el Estado. La proliferación de negocios informales en Perú, como en otros países en desarrollo, ha ganado una amplia notoriedad como resultado del trabajo de Hernando de Soto⁶⁴ y de otros neoliberales, quienes han denunciado que esta situación es el producto de un Estado abiertamente burocrático, ineficiente y corrupto. No obstante, los términos formal e informal son empleados comúnmente en el país para referirse a todas las organizaciones privadas, sean negocios con o sin fines de lucro.

Por lo dicho anteriormente, se desprende que el término 'institucionalizado' se ajusta mejor al caso peruano. Mientras que muchas organizaciones sin fines de lucro están legalmente registradas -especialmente aquellas cuyas finanzas dependen de la cooperación internacional-, existen numerosas organizaciones sociales de base que operan 'informalmente' frente al Estado peruano, no obstante que mantienen reuniones periódicas, directivos e incluso locales estables.

ii. Privada

La mayor parte de las organizaciones sin fines de lucro en Perú son claramente privadas, es decir, institucionalmente separadas del gobierno. Más aún, especialmente las ONG's y las ONGD's tienen una relación distante e incluso conflictiva con el Estado, situación que sólo recientemente parece estar cambiando, sobre todo a partir del apoyo financiero que algunas de ellas están recibiendo en el marco de las políticas sociales aplicadas por el gobierno. De otro lado, son muy pocos los casos de presencia de funcionarios del gobierno en los directorios de estas entidades. Esta situación es distinta en el caso de las comunidades campesinas y nativas antes mencionadas, las cuales sirven en gran medida como formas de gobierno local y, en algunos casos, terminan convirtiéndose en distritos municipales formales.

iii. No distribuyen utilidades

La mayor parte de organizaciones que consideraremos como parte del Tercer Sector no distribuyen utilidades entre sus directores, sino más bien las reinvierten en sus programas básicos y en lo que constituye la misión central de sus actividades. Más aún, muchas de las entidades que consideraríamos como sin fines de lucro ni siquiera generan utilidades y se mantienen con presupuestos muy limitados e incluso operan a pérdida. De hecho, esta característica es de alguna manera problemática en Perú, pues la concepción común entre los

tomadores de decisiones y la opinión pública en general, asocia a las organizaciones sin fines de lucro con entidades que simplemente no generan beneficios. Cuando una ONG o alguna obra de caridad logra obtenerlos, rápidamente se convierte en blanco de críticas y sospecha, lo cual ocurre con frecuencia y mayor intensidad en el caso de las instituciones educativas que cobran altas pensiones. Hasta hace muy poco, esta actitud ha inhibido el desarrollo de estrategias de levantamiento de fondos más creativas y empresariales entre estas organizaciones, así como también la creación de un marco legal que facilite sus objetivos e impida la continua dependencia de las donaciones internacionales.

Una excepción a lo anterior está representada por cierto tipo de cooperativas y sociedades de ayuda mutua que proliferaron entre las décadas de los sesenta y de los ochenta. Sus funciones básicas eran oficialmente sociales y orientadas al desarrollo y a la auto-ayuda de ciertos sectores de la sociedad, no obstante que al mismo tiempo distribuían utilidades. Sin embargo, en la práctica, pocas cooperativas de este tipo han sobrevivido a la prolongada recesión que experimentó el país entre mediados de los ochenta e inicios de los noventa. Incluso aquellas que lograron superar las turbulencias macroeconómicas de ese período, han tendido a convertirse en empresas convencionales con fines de lucro que distribuyen utilidades entre sus miembros. Para efectos de este estudio, y de acuerdo con la 'definición estructural operacional', es útil excluir a las cooperativas del Tercer Sector o considerarlas, al igual que en el caso de las comunidades nativas y campesinas, como casos híbridos.

iv. Autogobernadas

Las organizaciones sin fines de lucro en Perú están, en lo fundamental, equipadas para controlar sus procedimientos de gobierno internos sin la influencia indebida de entidades ajenas. No obstante, esta característica ha sido cuestionada o, cuando menos, identificada

como una debilidad en tres tipos de organizaciones. El primer caso es el de las organizaciones sociales de base que dependen fuertemente de las donaciones de alimentos provenientes del gobierno o de entidades de la Iglesia y que, como resultado de ello, son más frecuentemente vulnerables a la manipulación política de funcionarios públicos, a mayores restricciones en el campo de sus libertades políticas o al tipo de alianzas permitidas entre sus miembros. Aun cuando no se trata de políticas institucionales explícitas, existen evidencias que han documentado la prohibición que funcionarios de entidades cooperantes ejercen en el sentido de impedir que algunas organizaciones femeninas dedicadas al apoyo alimentario se vinculen con otras instituciones, gremios u organizaciones que reciben apoyo de fuentes distintas⁶⁵. Algo similar puede decirse de aquellos líderes que reciben donaciones del gobierno, pues no es inusual que se les prohíba participar en movimientos sociales más amplios e incluso establecer relaciones con partidos políticos rivales.

El segundo caso es el de los gremios empresariales, en los cuales se incluyen a prominentes hombres de negocios y cuyas finanzas son apoyadas básicamente con el aporte de grandes empresas. El punto controvertible aquí tiene que ver con el hecho de que algunas de estas organizaciones pueden dirigir sus energías a tratar de influir sobre determinados cambios económicos o políticos que favorecen intereses corporativos, antes que a promover el bienestar público o un clima empresarial favorable para todos.

Finalmente, el tercer caso es el de aquellas ONG's, en particular las dedicadas a la investigación y a la promoción del desarrollo, que mantienen una muy alta -y, en algunos casos, una casi total- dependencia de las fuentes internacionales de apoyo. Si bien es cierto que la cooperación internacional permite un cierto grado de libertad política, permitiendo asumir causas difíciles o realizar actividades puramente académicas, el hecho es que también generan una gran vulnerabilidad debido a los eventuales cambios en las prioridades y condicionalidades que puedan ocurrir en sus

agendas. Esta presión externa usualmente es vista con mayor frecuencia en la definición de los temas y de las poblaciones objetivo que en los procedimientos internos de gobierno, aun cuando pueden existir casos en los que el donante externo puede dictar ciertas restricciones sobre esto último.

En todos estos casos, la capacidad de autogobierno puede ser débil y algo limitada pero no se encuentra completamente ausente. De manera que ésta puede ser considerada como una característica útil para distinguir y definir el Tercer Sector en Perú.

v. *Voluntario*

En contraste con las otras cuatro características, la dimensión voluntaria de la definición 'estructural-operacional' es la más difícil de aplicar en el caso peruano. En verdad, una larga proporción de las organizaciones que nosotros consideraríamos como parte del Tercer Sector en Perú, carecen de un grado significativo de participación voluntaria tanto en el desarrollo de sus actividades como en la gestión administrativa de sus organizaciones. Este hecho es particularmente cierto para los más grandes grupos de organizaciones sin fines de lucro: educación y servicios sociales. Las universidades privadas, los colegios, los centros de investigación, las ONG's y las ONGD's, tienen profesionales pagados y personal de apoyo que no involucran trabajo o gestión voluntaria. La mayor parte no tiene directorios externos voluntarios tampoco, ya que son entidades administradas internamente. Incluso en el caso de los hospitales privados sin fines de lucro, casas de reposo, asilos u orfanatorios, en los cuales existe cierta presencia de personal voluntario, se trata de una participación subsidiaria y complementaria y no de un rasgo dominante de esas organizaciones. Por consiguiente, si bien es cierto que miles de hombres y mujeres trabajan en el Tercer Sector por motivos distintos a la maximización de sus ingresos personales, sería forzar los hechos decir que se trata de organizaciones voluntarias en el sentido clásico del término.

La situación, sin duda, es diferente cuando se habla de las organizaciones sociales de base, de clubes deportivos y recreacionales, o de organizaciones religiosas, las cuales se basan, en una proporción significativa, en la participación voluntaria de sus miembros y beneficiarios. Incluso en este caso, existen organizaciones que son técnicamente voluntarias -tales como las Asociaciones de Padres de Familia (Apafas), Comités del Vaso de Leche y Comedores Populares- pero que en la práctica tienen un cierto componente de obligatoriedad, ya que los vecinos y padres que no otorgan su tiempo voluntario a menudo se les niega los beneficios correspondientes. Estas organizaciones involucran una considerable masa de ciudadanos y significativos montos de recursos, y es conveniente definirlos como parte del sector sin fines de lucro en Perú.

IV. El sector sin fines de lucro y la sociedad peruana

4.1 Transiciones políticas y económicas

Como fue mencionado inicialmente, la evolución histórica de las organizaciones sin fines de lucro en Perú tuvo lugar en el contexto de un Estado excluyente y relativamente débil, de un sistema político autoritario y de una sociedad marcada por la fragmentación y el conflicto. No obstante, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil han experimentado una serie de aceleradas y dramáticas transiciones durante las dos últimas décadas, las que, a su vez, han moldeado el contexto para el desarrollo de un sector sin fines de lucro como tal.

En efecto, la primera transición fue de una sociedad oligárquica excluyente a un sistema de relaciones políticas y sociales más moderno. Doce años de gobierno militar nacionalista y radical (1968-1980) erosionaron en forma definitiva el poder de la vieja oligarquía, crearon un aparato estatal más amplio y una nueva estructura social, y dejaron un legado de nuevas organizaciones sociales y políticas que produjeron una movilización sin precedentes de miembros de los sectores medios y popula-

res. Como ya se indicó, la convergencia de variadas organizaciones laborales, políticas y sociales, dieron origen a un vasto 'movimiento popular', el cual contribuyó decisivamente a la decisión de los militares de retirarse del poder e inaugurar un nuevo régimen político democrático en 1980.

La segunda transición, desde el autoritarismo político a la democracia, fue acompañada por demandas populares de justicia social y la persistente defensa de un desarrollo liderado por el Estado. Hacia 1985, la mayoría del electorado, tanto en el nivel del gobierno central como en el municipal, apoyó a las alternativas partidarias de izquierda o centro-izquierda que culminaron con el encubramiento del APRA bajo la dirección de Alan García. Sin embargo, las expectativas de la población por una democracia más 'social' pronto dejó paso a un liderazgo político caudillesco, a una severa crisis económica, a una amplia corrupción y desmanejo gubernamental, a la violencia terrorista y a una sistemática y desconocida violación de los derechos humanos. Hacia fines de esa década, el Estado se había replegado seriamente, todo el sistema político partidario estaba desacreditado y el país en su conjunto se encontraba al borde del colapso económico y social.

El impacto de estas múltiples crisis sobre las organizaciones sin fines de lucro tuvo dos dimensiones. De un lado, se produjo un debilitamiento de las más importantes bases del llamado 'movimiento popular', a saber, los sindicatos de empleados y obreros; los grupos de estudiantes más militantes y los partidos políticos de izquierda que habían desempeñado un papel central durante las décadas de los setenta y ochenta. Al mismo tiempo, la declinante capacidad del Estado dejó a las organizaciones privadas sin fines de lucro como responsables de la defensa de los derechos humanos y de un amplio conjunto de necesidades sociales básicas, originando que mucha de la energía colectiva de ese movimiento fuera canalizada a través de un creciente número de ONG's y ONGD's. Aunque dedicada a diferentes actividades, durante la década de 1980,

esta 'comunidad de ONG's' mantuvo en lo fundamental la visión común de una forma de democracia más participativa y social de la que había prevalecido hasta ese momento.

Durante la década de 1990, Perú ingresó en una todavía más amplia transición que lo condujo a una economía liberal de mercado con un Estado más pequeño, menos intervencionista y con una mayor eficiencia. La recuperación de la estabilidad macroeconómica y la implementación de las reformas económicas neoliberales trajo consigo un renovado vigor y prestigio del empresariado privado, al mismo tiempo que se exacerbaban no sólo las desigualdades sociales y la pobreza existente, sino también se acentuaba el autoritarismo político. El impacto de esta última transición sobre el sector sin fines de lucro ha sido también combinada. En efecto, las reformas han aumentado el debilitamiento de la fuerza laboral organizada, de los partidos políticos y de otras formas modernas de representación de intereses, forzando a la población de bajos ingresos a apoyarse más todavía en sus propias organizaciones sociales de base o en redes de sobrevivencia familiares o de amistad. Los clubes de madres, los comedores populares, los Comités del Vaso de Leche y otros tipos de organizaciones, se han multiplicado a menudo con el apoyo de la Iglesia Católica, diversas ONG's y organizaciones internacionales interesadas en el alivio a la pobreza. Estas organizaciones han proporcionado y canalizado no solamente alimentación, vivienda y apoyo a la generación de ingresos de sus miembros, sino también han promovido una mayor autoconfianza y habilidades de liderazgo especialmente entre las mujeres de bajos ingresos. No obstante, su fragmentación y vulnerabilidad económica hacen que su peso político sea relativamente limitado.

En la actualidad, en la medida en que las prioridades de política han pasado del ajuste macroeconómico al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza, el gobierno peruano ha comenzado a buscar nuevos aliados en el sector privado para emprender diversas políticas que incluyen tanto a negocios

con fines de lucro (por ejemplo, a través de la privatización de los servicios públicos) como a organizaciones sin fines de lucro (por ejemplo, a través de ONG's que operan en el campo de las políticas sociales focalizadas)⁶⁶. Asimismo, es posible identificar en los bancos multilaterales y en las agencias donantes internacionales un nuevo interés en el papel que los actores privados nacionales, sea como donantes o como protagonistas, pueden tener en el desarrollo del país. Sin embargo, pese al crecimiento de las organizaciones privadas y voluntarias virtualmente en todos los sectores de la sociedad peruana durante las dos últimas décadas, todavía conocemos poco acerca de quiénes son estos nuevos actores y cuáles son sus verdaderas capacidades. De hecho, todavía no ha emergido un amplio reconocimiento público del 'sector' sin fines de lucro, así como tampoco han aparecido políticas públicas coherentes que apoyen sus iniciativas.

4.2 La sociedad civil, el mercado y el sector sin fines de lucro

El concepto de sociedad civil -término clásico, aunque problemático, del pensamiento político- y su relación con las organizaciones sin fines de lucro, sostenido por destacados intelectuales y operadores, ha experimentado también un significativo cambio durante las dos últimas décadas⁶⁷. Desde fines de la década de 1970, la mayor parte de la reflexión y el debate sobre el concepto de sociedad civil en Perú estuvo dominado por intelectuales progresistas de procedencia católica o marxista. Teniendo en cuenta la significativa presencia de estos intelectuales entre los cuadros directivos de las ONG's y ONGD's formadas desde mediados de 1960, no es sorprendente de que existiera una estrecha relación entre el discurso izquierdista dominante y las visiones expresadas por este particular subgrupo de organizaciones sin fines de lucro⁶⁸.

Desde sus orígenes, estas ONG's y ONGD's consideraron el 'fortalecimiento de la sociedad civil' como una parte central de su misión. En el caso de las segundas, ello supuso

la realización de actividades de apoyo a las organizaciones sindicales y campesinas, a las asociaciones vecinales y a las organizaciones sociales de base. Desde mediados de la década de 1980, por lo menos, el concepto de sociedad civil estuvo vinculado principalmente a los pobres y definido no sólo en contraste con el Estado sino en conflicto con él. El objetivo era organizar a los pobres y marginados y asociarlos en un movimiento político más amplio de cambio social radical. En este contexto, la sociedad civil difícilmente podía ser concebida como un ámbito multiclasista y que, menos aún, podía ser compartido por los gremios empresariales, los grupos religiosos tradicionales, universidades, colegios o clubes deportivos. Sólo el 'movimiento popular' reunía las credenciales y los atributos necesarios para ser considerado como parte de la sociedad civil.

Durante la década de 1990, el colapso de la izquierda, el descrédito del sistema de partidos y el triunfo del neoliberalismo, han generado una mayor reflexión acerca de la naturaleza de la sociedad civil, así como del papel de las organizaciones sin fines de lucro existentes a su interior. Crecientemente, las ONG's y las ONGD's se consideran a sí mismas como parte de una sociedad que ha sido debilitada por prolongadas crisis, pero que al mismo tiempo es multicultural y multiclasista. En años recientes, las visiones y las expectativas de esta sociedad civil, expresadas por destacados intelectuales, han comenzado a encontrar sus raíces más en la teoría democrática y liberal que en las corrientes ideológicas inspiradas en el marxismo. Si bien es cierto que el 'fortalecimiento de la sociedad civil' permanece como un objetivo central, éste ahora es visto en términos de promover una mayor articulación de intereses en la defensa de derechos ciudadanos básicos, de la consolidación de la democracia, de la extensión de la reforma del Estado (por ejemplo, para incluir la reforma judicial y descentralización del poder) y la promoción de una cultura más empresarial. Más aún, se ha registrado una mayor diversificación en las poblaciones objetivo de las ONGD's, de manera que se incluyan no sólo a los sectores más vulnerables, sino

también a las micro-empresas que representan a los núcleos organizados más 'dinámicos' y empresariales entre los pobres. Existen también un renovado interés de las ONG's por trabajar con entidades provenientes del mundo de los negocios en la promoción de una mayor responsabilidad social corporativa, especialmente en el campo educativo y en la protección de los recursos naturales y del medio ambiente.

Aunque las ONG's y las ONGD's representan una minoría estadística entre las organizaciones sin fines de lucro en Perú, su importancia como una fuerza política y social consciente de sus funciones y naturaleza no debe ser subestimada. Como ha sido recordado, por primera vez en la historia de Perú, un número considerable de instituciones e individuos están persiguiendo como su principal objetivo la construcción y consolidación de un sector no gubernamental⁶⁹. Más aún, al identificar sus intereses con aquellos de los pobres y excluidos, el liderazgo que ejercen los miembros de los sectores medios sobre la mayor parte de las ONG's y de las ONGD's ha promovido la democratización del país y ha ayudado a introducir nuevos actores en las arenas política y económica.

4.3 Las organizaciones sin fines de lucro y el Estado

Históricamente, el Estado ha jugado un papel relativamente menor o indirecto en definir el perfil y la cobertura del sector sin fines de lucro en Perú. Desde el restablecimiento de la democracia en 1980, ha existido un limitado interés estatal en promover al sector sin fines de lucro como tal, así como tampoco se ha promovido consistentemente la filantropía privada interesada en el desarrollo social. Tanto el neopopulismo de la década de 1980 como el neoliberalismo de la década de 1990, se han caracterizado por ejercer un poder altamente centralizado y por mostrar una aguda suspicacia hacia las asociaciones civiles autónomas, buscando debilitar los intereses de las organizaciones tradicionales sin construir nuevas y organizadas bases de apoyo.

En los últimos años, sin embargo, algunas organizaciones sin fines de lucro han sido seleccionadas e invitadas a trabajar más estrechamente en la implementación de programas sociales específicos y en la provisión de varios servicios. En sectores clave como la educación y la salud, redes de organizaciones sin fines de lucro han emergido también como intermediarios efectivos entre el Estado, bancos multilaterales, organizaciones de ayuda y grupos comunitarios de base (por ejemplo, Foro Educativo, REPROSALUD, Red de Mujeres).

En la actualidad, podemos observar tres patrones de relación distintos entre el Estado y las organizaciones sin fines de lucro. El primero está caracterizado por la competencia en sectores tales como educación y salud, donde si bien la presencia del Estado es predominante, también existe una significativa concentración de organizaciones privadas sin fines de lucro que ofrecen servicios de mejor calidad y con mayor eficiencia. El segundo patrón de relaciones es de complementariedad, donde el Estado mantiene un fuerte liderazgo centralizado, pero establece relaciones con organizaciones sin fines de lucro en el nivel local o comunitario. Este ha sido el patrón en la provisión de varios servicios sociales y se encuentra ejemplificado por el *modus operandi* del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRO-NAA), en el cual el gobierno central canaliza donaciones de alimentos a través de organizaciones como Cáritas, Care y cientos de clubes de madres y comedores populares. El tercer patrón de relaciones tiene que ver con la sustitución, el cual surge cuando las organizaciones sin fines de lucro asumen tareas en las cuales el Estado no cumple con su mandato constitucional básico o cuando los recursos públicos son muy limitados y escasos. Los campos en los cuales esta función queda debidamente ilustrada son los de la defensa de los derechos humanos y cívicos, la protección del medio ambiente, la promoción de los deportes y la recreación, la preservación del patrimonio arqueológico nacional y la promoción de oportunidades para las mujeres y las minorías étnicas. En todos estos casos, las organizacio-

nes privadas y sin fines de lucro son las que han asumido estas funciones.

4.4 Las organizaciones sin fines de lucro, la religión y la Iglesia Católica

El papel de la religión en la definición del perfil de la actividad voluntaria y sin fines de lucro en Perú ha sido fundamental, a la vez que extremadamente complejo. Durante varios siglos, la Iglesia Católica formó parte de los aparatos de control ideológico del Estado y fue un elemento clave en el mantenimiento del *statu quo* oligárquico. Desde fines de los años sesenta, sin embargo, la nueva orientación pastoral ha permitido que la Iglesia asuma con frecuencia un papel de intermediaria entre el Estado y las mayorías pobres del país. Más aún, sectores progresistas dentro de la Iglesia se han sumado abiertamente a las demandas de justicia social expresadas por diversas ONG's y organizaciones sindicales y populares. En realidad, los líderes religiosos y laicos han jugado un importante papel en la creación y en el apoyo financiero de organizaciones sin fines de lucro en las tres últimas décadas, las cuales incluyen numerosas organizaciones sociales de base, ONG's e instituciones educativas privadas de todo tipo.

Tanto en el nivel individual como comunitario, la participación en asociaciones religiosas de diversa naturaleza ha sido la forma básica de actividad voluntaria emprendida por los peruanos de todos los grupos sociales: las cofradías, las hermandades, las comunidades cristianas de base y los grupos parroquiales de jóvenes, son algunas de las formas en las que se manifiesta esta dinámica participativa de la población. Asimismo, los valores religiosos han sido también una de las principales fuerzas motivadores detrás de las actividades filantrópicas y donaciones caritativas hechas por individuos de todas las edades y clases sociales.

V. Reflexiones finales

El Tercer Sector es un concepto elusivo que no ha adquirido todavía suficiente difu-

sión y reconocimiento en los medios académicos, gubernamentales y en la opinión pública en general. La percepción que se tiene es, más bien, la de un mosaico de organizaciones de naturaleza heterogénea, cuyas actividades cubren un amplio espectro que incluye desde la defensa de los derechos ciudadanos básicos hasta la provisión de servicios sociales destinados, sobre todo, a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más pobres del país. Aun cuando las prácticas solidarias, el trabajo comunitario y la auto-ayuda tienen sus antecedentes más remotos en tradiciones y costumbres ancestrales, el actual perfil del Tercer Sector ha recibido también la influencia de los escenarios y actores sociales urbanos que han renovado su contenido y vigencia. La crisis económica y el colapso de las instituciones estatales del país, parecen haber jugado un papel preponderante en la dinámica y definición de sus funciones. La multiplicación de las organizaciones sociales de base y de las ONG's apuntan a corroborar esta afirmación.

Asimismo, el Estado no ha sido un impulsor decidido del desarrollo del Tercer Sector en el país, aunque tampoco ha sido su principal obstáculo. Si bien es cierto que el marco legal que regula su accionar ha sido más bien tardío y ha quedado plasmado en el Código Civil de 1984, en los últimos años se ha registrado una cierta aproximación entre las organizaciones sin fines de lucro y el Estado. Esto es particularmente cierto en el campo de las políticas sociales dirigidas a la población en pobreza extrema, campo en el cual se ha producido una limitada y antes desconocida convergencia entre el Estado y algunas ONG's. Este acercamiento se ha visto favorecido, de otro lado, por las agendas actualmente vigentes entre las principales entidades de cooperación internacional bilateral y multilateral, y otras agencias donantes de Europa y Estados Unidos. Si esto es así, habría alguna evidencia en favor de la teoría de la asociación y colaboración entre las organizaciones sin fines de lucro y el Estado⁷⁰.

De otro lado, teniendo en cuenta la debilidad histórica del Estado peruano, su

naturaleza excluyente y autoritaria, y su incapacidad para proporcionar las más elementales condiciones de vida a amplios segmentos de la población, los diversos tipos de organizaciones sin fines de lucro han buscado cubrir algunos de esos vacíos dejados por las políticas públicas. En este sentido, la teoría del fracaso del mercado y del fracaso del gobierno, encuentran cierta base en el caso peruano⁷¹. Al lado de organizaciones formales legalmente reconocidas, existen múltiples otras modalidades de organizaciones informales cuya expansión se remonta a las tres últimas décadas. Las políticas económicas neoliberales han tenido un impacto considerable sobre la composición social de la sociedad civil, haciendo que cierto tipo de organizaciones sin fines de lucro declinen (sindicatos, partidos) y que otras se expandan (organizaciones sociales de base, gremios empresariales).

REFERENCIAS

- Aguilar, Luis F., *Desarrollo, participación y el Tercer Sector en Latinoamérica*, México: Ponencia presentada en el II Congreso Mundial del ISTR, El Colegio de México, julio 1996.
- Balbi, Carmen Rosa, *Identidad clasista en el sindicalismo. Su impacto en las fábricas*, Lima: DESCO, 1989.
- Ballón Eduardo, "ONG's, sociedad civil y desarrollo", en DESCO, *Los desafíos de la cooperación*, Lima: DESCO, 1996, pp. 38-44.
- Basadre, Jorge, *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú Republicano*, Lima: Editorial Milla Batres, 1981.
- Béjar, Héctor, "Non-governmental organisations and philanthropy: The peruvian case", en *Voluntas* 8/4, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 371-385.
- Belaunde, 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.

Por último, no obstante la heterogeneidad del Tercer Sector, la mayor parte de las organizaciones sin fines de lucro en el país reúnen las cinco características de la 'definición estructural-operacional'. En efecto, se trata de entidades autogobernadas cuyas actividades se encuentran institucionalizadas y gestionadas en forma privada, que no distribuyen beneficios y que, en un grado variable aunque significativo, involucran la participación voluntaria de determinados segmentos de la población. Ciertamente, dependiendo del tipo de organizaciones al cual estemos haciendo referencia, la presencia de cada una de estas características tenderá a estar presente en grados diversos. Lo importante, sin embargo, es que todas ellas tienen como denominadores comunes el desarrollar actividades sin fines de lucro y no formar parte del mundo de las instituciones lucrativas y del Estado.

- Bonilla, Heraclio, *Guano y burguesía en el Perú*, Lima: IEP, 1974.
- Boris, Elizabeth, *Definition and Classification Issues in the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, Evaluation Conference, Queenstown, Maryland: The Aspen Institute, 1997.
- Caravedo, Baltazar y Armando Pillado (compiladores), *Cooperación internacional, ONGD's y desarrollo*, Lima: SASE, 1993.
- Código Civil del Perú de 1984*, Lima: 1984.
- Constitución Política del Perú 1993*, Lima: Edición oficial, 1993.
- Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima: IEP, 1978.
- Degregori, Carlos Iván, "Ayacucho después de la violencia", en Degregori, Carlos Iván et al., *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996.
- De Soto, Hernando, *El otro sendero: la revolución informal*, Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1986.
- Del Pino, Nino y Luis Pásara, "El otro actor en escena: las ONGD", en Pásara, Luis et al., *La otra cara de la luna: nuevos actores sociales en el Perú*, Lima: CEDYS, 1991.

- 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 1993, Jossey-Bass Publishers.
- Flores Galindo, Alberto, *Tiempo de plagas*, Lima: El Caballo Rojo ediciones, 1988.
- Flores Galindo, Alberto, *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1987.
- Flores Galindo, Alberto, *Aristocracia y plebe. Lima: 1760-1830*, Lima: Mosca Azul Editores, 1984.
- Gallo, Máximo (editor), *Comunidades campesinas y nativas en el nuevo contexto nacional*, Lima: CAAP, SER, 1993.
- Gootenberg, Paul, *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado Peruano, 1820-1860*, Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1997.
- Guerra García, Francisco, "Las ONG y los procesos de democratización en América Latina", en Ballón, Eduardo y otros, *El Perú en una encrucijada*, Lima: CEPES, 1988.
- Imano, Margarita, *Cooperativas de ahorro y crédito del Perú*, Lima: BCR, 1992.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Censo Nacional Agropecuario 1993*, Lima: INEI, 1993.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *IX Censo de Población y IV de Vivienda 1993*, Lima: INEI, 1993.
- Klaiber, Jeffrey, *La Iglesia en el Perú*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1988.
- 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.
- Lechner, Norbert, *La (problemática) invocación de la sociedad civil*, Guadalajara: Ponencia presentada al VIII Encuentro Internacional de Ciencias Sociales en el marco de la Feria Internacional del Libro 1994.
- López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*, Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997.
- Llusera, Sergio, Cynthia Sanborn y Felipe Portocarrero, *La filantropía y la responsabilidad social corporativa en el Perú*, Informe de Investigación (interno), Lima: CIUP, 1998.
- Macera, Pablo, *Visión histórica del Perú*, Lima: Editorial Milla Batres, 1978.
- Manrique, Nelson, *Historia de la República*, Lima: Fondo Editorial de COFIDE, 1995.
- Matos Mar, José, *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Lima: IEP, 1986.
- Marzal, Manuel, "Religión y Sociedad Peruana del siglo XXI", en Portocarrero, Gonzalo y Marcel Valcárcel (editores), *El Perú frente al siglo XXI*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.
- Noriega, José, *Perú: las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)*, Lima: DESCO, 1997.
- Oliveira, Anna Cynthia, "Elementos para la consolidación de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica", en Oliveira, Anna Cynthia, *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica*, International Center for Not-for-Profit Law y Esquel Group Foundation, BID y PNUD, 1997, pp. 3-26.
- O'Phelan, Scarlett, *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia, 1700-1783*, Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1988.
- Padrón, Mario, *Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Perú*, Lima: DESCO, 1987.
- Parodi, Beatriz, *Nuevas opciones jurídicas en la relación Estado-Empresas-Organizaciones de la Sociedad Civil*, Ponencia presentada al Primer Encuentro de Red de Investigadores sobre el Tercer Sector de América Latina y el Caribe (ISTR), Río de Janeiro: 22-24 de abril de 1998.

- Pásara, Luis *et al.*, *La otra cara de la luna: nuevos actores sociales en el Perú*, Lima: CEDYS, 1991.
- Portocarrero S. Felipe, *La élite económica en el Perú: 1900-1960*, Tesis de doctorado en Sociología en curso, manuscrito, Universidad de Oxford, Lima: 1996.
- Portocarrero S., Felipe, "Religión, familia, riqueza y muerte en la élite económica. Perú 1900-1950", en Panfichi, Aldo y Felipe Portocarrero S. (editores), *Mundos interiores: Lima 1850-1950*, Lima: CIUP, 1995, pp. 75-144.
- Portocarrero S. Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú: 1990-1994. Una agenda para la investigación*, Lima: CIUP, IDRC, SASE, 1994.
- Quijano, Aníbal, *La economía popular y sus caminos en América Latina*, Lima: Mosca Azul Editores, 1998.
- Rochabrún, Guillermo, *Socialidad e individualidad. Materiales para una sociología*, Lima: PUCP, 1993.
- Rojas, Jorge, *La reforma del sistema financiero peruano, 1990-1995*, Lima: 1995.
- Romero, Catalina, "Iglesia y sociedad en el Perú: mirando hacia el siglo XXI", en Portocarrero, Gonzalo y Marcel Valcárcel (editores), *El Perú frente al siglo XXI*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.
- Rostworowski, María, *Pachacámac y el Señor de los Milagros. Una trayectoria milenaria*, Lima: IEP, 1992.
- Rostworowski, María, *Historia del Tahuantinsuyu*, Lima: IEP, CONCYTEC, 1988.
- Ruda, Juan José, *Los sujetos de Derecho Internacional. El caso de la Iglesia Católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano*, Lima: PUPC, 1995.
- 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.
- 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: 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: 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: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.
- Sanborn, Cynthia, "Los obreros textiles de Lima: redes sociales y organización laboral, 1900-1930", en Portocarrero S., Felipe y Aldo Panfichi (editores), *Mundos interiores: Lima 1850-1950*, Lima: CIUP, 1995, pp. 187-215.
- Sanborn, Cynthia, *The Democratic Left and the Persistence of Populism in Peru, 1975-1990*, Harvard University doctoral dissertation, 1991.
- Sanborn, Cynthia y Aldo Panfichi, "Fujimori y las raíces del neopopulismo", en Tuesta Soldevilla, Fernando (editor), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996, pp. 27-52.
- Sanborn, Cynthia y Felipe Portocarrero S., "Entre el Estado y el mercado: comprendiendo el Tercer Sector", en *Punto de Equilibrio*, No. 46, Año 6, Lima: Universidad del Pacífico, diciembre-enero de 1997.
- Sánchez León, Abelardo, "Historia y evolución de la cooperación con las ONG's", en DESCO, *Los desafíos de la cooperación*, Lima: DESCO, 1996.
- Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional, PACT y USAID, *Directorio de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, ONGD-Perú*, Lima: Ministerio de la Presidencia, 1996.

- Spalding, Karen, *De indio a campesino: cambios en la estructura social del Perú colonial*, Lima: IEP, 1974.
- Tejada, Luis, "La influencia anarquista en el APRA", en *Socialismo y Participación*, No. 29, Lima: CEDEP, 1989, pp. 97-110.
- Tejada, Luis, *La cuestión del pan. El anarcosindicalismo en el Perú 1880-1919*, Lima: Instituto Nacional de Cultura, Banco Industrial del Perú, 1988.
- Tocón, Carmen, "Organizaciones de mujeres para la alimentación en Chimbote (1990-1992)", en Balbi, Carmen Rosa (Editora), Lima. *Aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa*, Lima: PUCP, Fondo Editorial, 1997, pp. 187-217.
- Valderrama, Mariano, *Perú y América Latina en el nuevo panorama de la cooperación internacional*, Lima: CEPES, 1995.
- Zapata, Antonio, *Las localidades y el asociacionismo en el Perú de los 90*, Lima: IEP, 1998, texto no publicado.
- Zarzar, Alonso, "Las rondas campesinas en Cajamarca", en Pásara, Luis et al., *La otra cara de la luna: nuevos actores sociales en el Perú*, Lima: CEDYS, 1991.

NOTAS

1. Macera, Pablo, *Visión histórica del Perú (del paleolítico al proceso de 1968)*, Lima: Editorial Milla Batres, 1978, pp. 13-15.
2. Rostworowski, María, *Historia del Tahuantinsuyu*, Lima: IEP, Concytec, 1988, pp. 61-70.
3. Macera, Pablo, *op. cit.*, pp. 23-29.
4. Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima: IEP, 1978, pp. 23-70; Rostworowski, María, *op. cit.*, pp. 283-291.
5. Flores Galindo, Alberto, *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1987, pp. 15-83 y 361-368.
6. Cotler, Julio, *op. cit.*, p. 46.
7. *Ibid.*, p. 52.
8. O'Phelan, Scarlett, *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia, 1700-1783*, Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas, 1988; Flores Galindo, Alberto, *Aristocracia y plebe. Lima: 1760-1830*, Lima: Mosca Azul Editores, 1984.
9. Rostworowski, María, *Pachacámac y el Señor de los Milagros. Una trayectoria milenaria*, Lima: IEP, 1992, pp. 14-16.
10. Flores Galindo, Alberto, *Tiempo de plagas*, Lima: El Caballo Rojo ediciones, 1988, p. 24.
11. Gootenberg, Paul, *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano, 1820-1860*, Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1997, pp. 251-282.
12. Bonilla, Heraclio, *Guano y burguesía en el Perú*, Lima: IEP, 1974, pp. 117-160.
13. Manrique, Nelson, *Historia de la República*, Lima: Fondo Editorial de Còfide, 1995, pp. 143-175.
14. Tejada, Luis, *La cuestión del pan. El anarcosindicalismo en el Perú 1880-1919*, Lima: Instituto Nacional de Cultura, Banco Industrial del Perú, 1988, pp. 235-320.
15. Tejada, Luis, "La influencia anarquista en el APRA", en *Socialismo y Participación*, No. 29, Lima: CEDEP, 1989, pp. 97-110.
16. Sanborn, Cynthia, "Los obreros textiles de Lima: redes sociales y organización laboral, 1900-1930", en Portocarrero S., Felipe y Aldo Panfichi (editores), *Mundos interiores: Lima 1850-1950*, Lima: CIUP, 1995, pp. 187-215.
17. Cotler, Julio, *op. cit.*, pp. 185-226.
18. López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*, Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997, p. 219-224.
19. Portocarrero S., Felipe, "Religión, familia, riqueza y muerte en la élite económica. Perú 1900-1950", en Panfichi, Aldo y Felipe Portocarrero S. (editores), *Mundos interiores: Lima 1850-1950*, Lima: CIUP, 1995, pp. 95-143; Landim, Leilah y Andrés Thompson, "Nongovernmental organisations and philanthropy in Latin America: An Overview", en *Voluntas* 8/4, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 337-350.
20. Portocarrero S., Felipe, *La élite económica en el Perú: 1900-1960*, Tesis de doctorado en Sociología en curso, manuscrito, Universidad de Oxford, Lima: 1996; Béjar, Héctor, "Nongovernmental organisations and philanthropy: The peruvian case", en *Voluntas* 8/4, Manchester: Manchester University Press, 1997, pp. 371-385.

21. Spalding, Karen, *De indio a campesino: cambios en la estructura social del Perú colonial*, Lima: IEP, 1974.
22. Zapata, Antonio, *Las localidades y el asociacionismo en el Perú de los 90*, Lima: IEP, 1998, texto no publicado, pp. 13-15; Quijano, Aníbal, *La economía popular y sus caminos en América Latina*, Lima: Mosca Azul Editores, 1998, pp. 119-123.
23. López, Sinesio, *op. cit.*
24. Matos Mar, José, *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Lima: IEP, 1986.
25. Marzal, Manuel, "Religión y sociedad peruana del siglo XXI", en Portocarrero, Gonzalo y Marcel Valcárcel (editores), *El Perú frente al siglo XXI*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.
26. Klaiber, Jeffrey, *La Iglesia en el Perú*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1988; Romero, Catalina, "Iglesia y sociedad en el Perú: mirando hacia el siglo XXI", en Portocarrero, Gonzalo y Marcel Valcárcel (editores), *El Perú frente al siglo XXI*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.
27. Balbi, Carmen Rosa, *Identidad clasista en el sindicalismo. Su impacto en las fábricas*, Lima: Desco, 1989.
28. Sanborn, Cynthia, *The Democratic Left and the Persistence of Populism in Peru, 1975-1990*, Harvard University doctoral dissertation, 1991.
29. *Ibid.*; Sanborn, Cynthia y Aldo Panfichi, "Fujimori y las raíces del neopopulismo", en Tuesta Soldevilla, Fernando (editor), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996, pp. 27-52.
30. Matos Mar, José, *op. cit.*; De Soto, Hernando, *El otro sendero: la revolución informal*, Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1986.
31. Oliveira, Anna Cynthia, "Elementos para la consolidación de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica", en Oliveira, Anna Cynthia, *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica*, International Center for Not-for-Profit Law y Esquel Group Foundation, BID y PNUD, 1997, p. 4.
32. Belaunde, 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, p. 3.
33. Llusera, Sergio, Cynthia Sanborn y Felipe Portocarrero S., *La filantropía y la responsabilidad social corporativa en el Perú*, Informe de Investigación (interno), Lima: CIUP, 1998.
34. Guerra García, Francisco, "Las ONG y los procesos de democratización en América Latina", en Ballón, Eduardo y otros, *El Perú en una encrucijada*, Lima: CEPES, 1988, p. 204.
35. Ballón, Eduardo, "ONG's, sociedad civil y desarrollo", en DESCO, *Los desafíos de la cooperación*, Lima: DESCO, 1996, p. 37.
36. Díaz Albertini, Jávier, "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, pp. 317-337.
37. Caravedo, Baltazar y Armando Pillado (compiladores), *Cooperación Internacional, ONGD's y desarrollo*, Lima: SASE, 1993, pp. 87-92.
38. Sánchez León, Abelardo, "Historia y evolución de la cooperación con las ONG's", en DESCO, *Los desafíos de la cooperación*, Lima: DESCO, 1996, p. 19.
39. Padrón, Mario, *Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Perú*, Lima: DESCO, 1987, p. 12.
40. Del Pino, Nino y Luis Pásara, "El otro actor en escena: las ONGD", en Pásara, Luis et al., *La otra cara de la luna: nuevos actores sociales en el Perú*, Lima: CEDYS, 1991, p. 173.
41. Noriega, José, *Perú: las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)*, Lima: Desco, 1997.
42. Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional, PACT y USAID, *Directorio de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, ONGD-Perú*, Lima: Ministerio de la Presidencia, 1996.
43. Valderrama, Mariano, *Perú y América Latina en el nuevo panorama de la cooperación internacional*, Lima: CEPES, 1995, p. 97.
44. Belaunde, Javier de y Beatriz Parodi, *op. cit.*, p. 4.
45. Ruda, Juan José, *Los sujetos de Derecho Internacional. El caso de la Iglesia Católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano*, Lima: PUPC, 1995.
46. Belaunde, Javier de y Beatriz Parodi, *op. cit.*, pp. 14-15.
47. *Ibid.*, p. 17.
48. Matos Mar, José, *op. cit.*, p. 78.
49. *Ibid.*, p. 79.

50. Entrevista con Teófilo Altamirano, realizada en 1997.
51. Quijano, Aníbal, *La economía popular y sus caminos en América Latina*, Lima: Mosca Azul Editores, 1998, p. 121.
52. Belaunde, Javier de y Beatriz Parodi, *op. cit.*, p. 5.
53. Ordenanza No. 088 del 22 de noviembre de 1995, emitida por la Municipalidad de Lima, en Belaunde, Javier de y Beatriz Parodi, *op. cit.*, p. 1.
54. Degregori, Carlos Iván, "Ayacucho después de la violencia", en Degregori *et al.*, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996.
55. Zarzar, Alonso, "Las rondas campesinas en Cajamarca", en Pásara, Luis *et al.*, *La otra cara de la luna: nuevos actores sociales en el Perú*, Lima: CEDYS, 1991.
56. Degregori, Carlos Iván, *op. cit.*
57. *Constitución del Perú de 1993*, Artículo XX.
58. *Código Civil del Perú de 1984*, Sección cuarta.
59. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Censo Nacional Agropecuario 1993*, Lima: INEI, 1993.
60. Entrevista con Carlos Monge, realizada en 1997.
61. Imano, Margarita, *Cooperativas de ahorro y crédito del Perú*, Lima: BCR, 1992.
62. Rojas, Jorge, *La reforma del sistema financiero peruano, 1990-1995*, Lima: 1995.
63. 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; "In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification", *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, No. 3, Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.
64. De Soto, Hernando, *El otro sendero: la revolución informal*, Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1986.
65. Tocón, Carmen, "Organizaciones de mujeres para la alimentación en Chimbote (1990-1992)", en Balbi, Carmen Rosa (editora), *Lima. Aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa*, Lima: PUCP, Fondo Editorial, 1997, p. 205.
66. Parodi, Beatriz, *Nuevas opciones jurídicas en la relación Estado-Empresas-Organizaciones de la sociedad civil*, Ponencia presentada al Primer Encuentro de Red de Investigadores sobre el Tercer Sector de América Latina y el Caribe (ISTR), Río de Janeiro: 22-24 de abril de 1998.
67. Lechner, Norbert, *La (problemática) invocación de la sociedad civil*, Guadalajara: Ponencia presentada al VIII Encuentro Internacional de Ciencias Sociales en el marco de la Feria Internacional del Libro 1994; Ballón Eduardo, "ONG's, sociedad civil y desarrollo", en DESCO, *Los desafíos de la cooperación*, Lima: DESCO, 1996, pp. 38-44.
68. Rochabrún, Guillermo, *Socialidad e individualidad. Materiales para una sociología*, Lima: PUCP, 1993.
69. 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 1993, Jossey-Bass Publishers, p. 320.
70. 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: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1997, p. 23.
71. *Ibíd.*, p. 22.