

Persistir en el intento: cambios y permanencias en la identidad y rol de las ONG fundacionales en el Perú 1990-2016

PERCY BOBADILLA DÍAZ*
Pontificia Universidad Católica del Perú

* Magíster en Sociología, candidato a doctor en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con estudios de especialización en liderazgo y gobernanza por la George Washington University y en Gerencia Social por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP, Escuela de Posgrado y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la misma universidad. Profesor invitado desde 2012 hasta la actualidad en la Escuela de Posgrado Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y Desarrollo Local de la Universidad EAFIT Medellín, Colombia. Cuenta con varias publicaciones en el campo de la gestión y el desarrollo social. Correo electrónico: pbobadi@pucp.edu.pe



Persistir en el intento: cambios y permanencias en la identidad y rol de las ONG fundacionales en el Perú 1990-2016

RESUMEN¹

Esta investigación pretende mostrar los cambios organizacionales y las formas de intervención social que han venido asumiendo las ONG fundadas en el Perú entre las décadas de 1960 y 1980. A partir de 1990, estas ONG han sufrido una serie de cambios, principalmente en los discursos de desarrollo que orientan sus proyectos, en el tipo de relaciones que establecen con actores claves para ejecutarlos y en la manera de financiar su funcionamiento. Se observará que en el ámbito del desarrollo internacional y local se modifican las reglas del juego para las ONG: el Estado central y el sector empresarial incrementan su presencia en la promoción de proyectos de desarrollo; hay una mayor orientación al mercado y a la venta de servicios basados en una gestión eficiente; en un contexto de reducción de fondos provenientes de agencias de cooperación internacional. Esto generará el surgimiento de roles estratégicos como una manera de responder a estos cambios en el entorno institucional. Se notará que, si bien las estrategias se han modificado y utilizan nuevos enfoques —ligados al desarrollo humano, el género, medio ambiente, gobernabilidad, entre otros—, el sentido y significado de la acción social fundacional de las ONG se mantienen vigentes: el trabajo con poblaciones vulnerables y excluidas.

Palabras clave: ONG, identidad institucional, identidad organizacional, roles estratégicos, cambio organizacional.

Persisting in the attempt: changes and permanence in the identity and role of foundational NGOs in Peru 1990 - -2016

ABSTRACT

This research aims to show the organizational changes and forms of social intervention that have been assumed by NGOs that were founded in Peru between the 60s and 80s. Since 1990 these NGOs have undergone a series of changes, mainly these have been given in the development discourses that guide their projects, in the type of relations that they establish with key actors to execute them and in the way to finance their operation. It will be noted that in the field of international and local development the rules of the game for NGOs are modified: the central State and the business sector acquire a greater presence in the promotion of development projects; There is a greater orientation to the market and selling services based on efficient management; And there is a context of reduction of funds coming from international cooperation agencies. This will generate the emergence of strategic roles as a way to respond to these changes in the institutional environment. It will be noted that, although strategies have been modified and new approaches are used - linked to human development, gender, environment, governance, among others - the meaning of NGOs' foundational social action remain in force: working with vulnerable and excluded populations.

Keywords: NGO, institutional identity, organizational identity, strategic roles, organizational change.

¹ Quiero agradecer a Guillermo Rochabrún por los valiosos comentarios que realizó a la versión preliminar de este trabajo. También quiero expresar mi agradecimiento a Álvaro Pastor por la calidad de su trabajo como asistente de esta investigación.

1. INTRODUCCIÓN

Tanto en los ámbitos nacional como global, las ONG se encuentran en una etapa de cambios en su modelo organizacional en la medida en que se han puesto en cuestión sus objetivos de transformación social y las estrategias que emplean para alcanzarlos (Cotts et al. 2012; Lewis y Kanji 2009; Kilby 2006). Desde la década de 1990, tanto las ONG latinoamericanas como las peruanas se encontraron en una época de crisis y (re)definición de su estructura organizacional (Bebbington, 1997). Esto generará el surgimiento de roles estratégicos como una manera de responder a estos cambios en el entorno institucional. Se notará que, si bien las estrategias se han modificado y utilizan nuevos enfoques —ligados al desarrollo humano, el género, medio ambiente, gobernabilidad, entre otros—, el sentido y significado de la acción social fundacional de las ONG se mantienen vigentes.

Sobre la base de dichos acontecimientos, y a través del análisis del nuevo institucionalismo (Powell y Dimaggio 1999; Scott 1999), esta investigación busca comprender cómo se ha desarrollado el cambio organizacional de las ONG peruanas entre 1990 y 2015. La ventaja de esta perspectiva es que permite comprender la relación recíproca que existe entre el ambiente institucional en el que las ONG actúan, y las estrategias realizadas por los miembros de las ONG para adaptarse a los cambios de dicho ambiente. Ello contribuye, por un lado; al estudio sobre la influencia que tienen los ambientes sobre la estructura interna de las organizaciones, y por otro, a concebir estas como agentes activos capaces de emplear elecciones estratégicas —no necesariamente racionales— que están basadas en la comprensión de su entorno.

Este artículo está estructurado en cinco secciones. En primer lugar, se presentarán las principales herramientas analíticas que permiten comprender el cambio organizacional e institucional de las ONG. En segundo lugar, se detallan los aspectos metodológicos empleados. En tercer lugar, se hablará sobre las características que históricamente han tenido las estructuras organizacionales de las ONG peruanas entre 1960 y 1990. En cuarto lugar, se mostrará la evidencia cualitativa de los roles estratégicos que han adoptado las ONG como una vía para adaptarse a su entorno cambiante a partir de mediados de 1990. Por último, una sección de discusión y reflexiones finales.

2. MARCO DE ANÁLISIS

Dentro de la literatura existe una falta de consenso al momento de definir el significado de una ONG (Fifka et al., 2016). Esto estaría limitando las formulaciones teóricas sobre este tipo organizaciones (Vakil, 1997). Ante dicha dificultad, esta investigación propone analizar a las ONG desde el enfoque del nuevo institucionalismo

y el institucionalismo de redes (Powell y Dimaggio, 1999; Ohanyan, 2012). A través del nuevo institucionalismo, se analizará cómo las organizaciones responden a una serie de nuevas exigencias que se presentan en el ambiente institucional en el cual actúan, y cómo en dicho proceso cambian las formas de representación social y estructuras organizacionales que las legitiman frente a otros actores de la sociedad. Por su parte, el institucionalismo de redes permitirá entender la identidad institucional que adoptan las ONG en el marco de los nuevos vínculos y relaciones que establecen en el actual contexto de globalización.

Las instituciones son un conjunto de reglas (formales e informales) y categorías que sirven como patrones que dan forma a la interacción humana, generando así una estructura a la vida diaria (North, 2012). Al igual que cualquier otro grupo humano, las organizaciones se ven afectadas por las instituciones. Dentro de las organizaciones, las reglas, conforme se van desarrollando y poniendo en práctica, empiezan a darse por sentadas. Ello genera que se institucionalicen las formas organizacionales; esto es, las reglas y procedimientos sobre cómo funcionan y en qué se diferencia una organización de otras. A su vez, en un ámbito mayor, esto permite que exista cierta homogenización dentro de un *campo organizacional*; esto último es un conjunto de organizaciones que constituyen un área importante de la vida de una sociedad (Powell y Di Maggio, 1999).

Dentro de un campo organizacional, las relaciones que mantienen las organizaciones dentro y fuera de dicho campo configuran la identidad y los roles que adoptan para legitimarse. Sin embargo, tanto la identidad como los roles están sujetos a cambios que ocurren principalmente cuando las instituciones o reglas del juego que han sostenido un campo organizacional se tornan problemáticas para su desenvolvimiento (Scott, 1999). Ello no implica que las instituciones se modifiquen completamente o lo hagan de manera abrupta y discontinua. Por el contrario, tal como señala North (2012), el cambio institucional generalmente se realiza de manera incremental.

Los cambios institucionales se dan a través de procesos de isomorfismo; esto es, un proceso que obliga a una organización a parecerse a otras que enfrentan las mismas condiciones en el ambiente institucional (Powell y Dimaggio, 1999). Existen diversos tipos de procesos de isomorfismo. Según estos autores, el *isomorfismo coercitivo* genera un cambio organizacional que se debe a presiones formales e informales que ejercen otras organizaciones de las que dependen, en este caso, las ONG. El caso de la dependencia hacia los donantes es un claro ejemplo de este tipo. Por su parte, el *isomorfismo mimético* ocurre cuando las ONG imitan lo que hacen otras organizaciones dentro de su entorno para manejar la incertidumbre. Finalmente, el *isomorfismo normativo* consiste en un cambio organizacional ligado a la profesionalización de una organización. Esto quiere decir que, conforme una

organización tiene personal con trayectorias académicas similares, empieza a utilizar esquemas y lenguajes compartidos para definir los problemas y soluciones del contexto político y económico en el que se encuentra.

Estos tres procesos isomorfos se dan dentro de un contexto en el cual las ONG dependen profundamente de las agencias internacionales privadas u oficiales para desplegar sus intervenciones. Estas generan una serie de presiones exógenas que configuran un «isomorfismo periférico» de las ONG. Esto es, la necesidad de adecuarse a las exigencias (directas o indirectas) de los organismos a los que se solicita financiamiento (Vergilio y Leite, 2006).

Dentro del campo organizacional de las ONG, y en el contexto actual de globalización, el elemento fundamental de estas organizaciones es su capacidad de «establecer puentes» (*bridging*) (DeMars, 2005; DeMars y Dijkzeul, 2015). Esta característica hace referencia a la creación de redes verticales y horizontales que les permiten maximizar su influencia y mitigar su dependencia financiera. Dentro de estas redes se ubica una gran diversidad de actores estatales y no estatales, públicos y privados. Estas redes pueden ser vistas como *campos organizacionales* en donde se encuentran presentes diversas comunidades de organizaciones que comparten un sistema de significado y que interactúan entre ellas más frecuentemente que con actores externos (Wooten y Hoffman, 2008). De esta manera, dependiendo del tipo de actividad que realicen, las ONG compartirán una identidad particular y marcos de acciones distintivos. Por ejemplo, una ONG del sector de servicios establecerá mayores vínculos con Estados y organizaciones internacionales, en donde la red es de tipo vertical y jerárquica, que con otras ONG que trabajan en el mismo tema, debido a la competencia por los escasos recursos públicos, lo cual la diferencia de otros tipos de ONG como las que son principalmente activistas (Ohayan, 2012).

En cuanto a la identidad de una organización, esta se refiere al conjunto de creencias y conocimientos colectivos compartidos sobre las acciones y objetivos que se plantean para que sirvan como guía de las acciones de los miembros de la organización (Ravasi y Schultz, 2006). Esta identidad se construye en función de sus relaciones sociales que mantiene con otros actores en la red y cambian conforme se dan modificaciones en el contexto político, económico y cultural (Yamashiro, 2015; Gonzales-Miranda, Gentilin y Ocampo-Salazar, 2014).

Los roles de una organización se refieren a la función social que esta tiene dentro de un ambiente institucional que les demanda cumplir con ciertas reglas de juego. Los roles tienen tres dimensiones importantes: (i) las metas que se proponen en tanto guían las acciones de la organización; (ii) los mecanismos de financiamiento económico de la organización que permitan su funcionamiento, y (iii) la imagen social que proyectan y que da legitimidad a su accionar frente a otros actores (Kilby, 2006; Rodríguez y Ríos, 2007; Senses-Ozyury, 2015).

La literatura señala que la sociedad civil es el campo de acción social en el que históricamente las ONG se han posicionado (Bebbington et al., 2008; Lewis y Kanji, 2009). Es la arena social en donde los ciudadanos trazan y disputan una agenda democrática sobre el desarrollo, con miras a influir en el Estado y las empresas con fines de lucro para que se ciñan a dicha agenda² (Mohan, 2002; Bebbington et al., 2008). Ahora bien, las ONG pertenecen a un subgrupo de organizaciones dentro de la sociedad civil (Olvera, 2000, pp. 13-14).

En América Latina, este subgrupo se caracteriza por tener el rol de buscar resolver un problema específico a través de intervenciones en espacios localizados (Kilby, 2004; Manrique, 1988; Sifuentes y Barbosa, 2015). En ese sentido, sus roles se han basado en un trabajo caracterizado por el compromiso social orientado al bienestar de otros, a diferencia de aquellas que trabajan para el bienestar de sus propios miembros (sindicatos, grupos deportivos, etc.) (Noriega, 1997; Cáceres, 2014; Bobadilla, 2005a).

Se ha tendido a asociar la identidad de las ONG con sus discursos, los cuales promueven acciones caritativas, humanitarias y de transformación social (Hailey, 2000; Izquieta y Callejo, 2004; Joseph, 2000; Vernis, 2005). Así, en la región, la identidad organizacional de la ONG se ha presentado como discursos que buscan canalizar las demandas sociales de poblaciones excluidas debido a la debilidad y poca presencia de las instituciones gubernamentales y de las empresas privadas en la provisión de servicios básicos y reconocimiento de derechos ciudadanos (Fifka et al., 2006; Beck, 2014; Gideon, 1998; Bebbington, 1997; Portocarrero et al., 2002).

A partir de esta perspectiva analítica, esta investigación mostrará cómo las ONG confrontan los cambios de su ambiente institucional. Como se verá más adelante, en los últimos años la identidad y los valores de las ONG se han transformado dentro de un ambiente político distinto en donde estas han pasado de la prédica reformista y revolucionaria a pasar a jugar un importante papel en el establecimiento de normas liberales y democráticas (Reich, 2000). En dicho proceso, desarrollan nuevos roles estratégicos para adaptarse a un entorno que las desafía, sin dejar de lado su patrón histórico de transformación social. Sin embargo, sus intervenciones adquieren nuevas estructuras organizacionales y discursos orientados a la emergencia de nuevos enfoques de desarrollo que merecen ser estudiadas con mayor profundidad.

² La definición básica sobre desarrollo planteó que era la transformación económica de las condiciones materiales de personas en países pobres (Rostow, 1956). Posteriormente, el concepto de desarrollo se ha extendido a buscar transformar las condiciones de los individuos, sus capacidades y habilidades (Cotts et al., 2012).

3. METODOLOGÍA

Este estudio utiliza dos estrategias de recolección de información³. Primero, un trabajo documental que permite identificar y contextualizar a un grupo específico de ONG llamadas «fundacionales». Este es un subgrupo de ONG fundadas entre 1960 y 1989, y son registradas en los directorios oficiales elaborados por Noriega (1997) y PACT (1999). Estos directorios han permitido identificar la existencia de un grupo de ONG que comparten determinadas características y constituyen un campo organizacional y de acción social que se detallará en el siguiente apartado.

En segundo lugar, esta investigación considera que la literatura revisada principalmente ha estado dominada por trabajos conceptuales/teóricos con limitadas aproximaciones, tanto cualitativas como cuantitativas (Lecy et al., 2012). Ante ello, se busca complementar el análisis documental con información cualitativa de los discursos de veintidós directores de ONG «fundacionales». La estrategia de selección se basó en el mecanismo de bola de nieve. Las ONG fueron seleccionadas del directorio de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). En total se convocó a sesenta directores, pero solo veintidós⁴ aceptaron realizar la entrevista, entre febrero y junio de 2016.

Esta estrategia de selección podría ser considerada como «no representativa» y por tanto esta tendría un sesgo basado en la opinión de los entrevistados. Sin embargo, su objetivo no era la representatividad sino reconstruir una red de actores que comparten similares experiencias y trayectorias. En este caso, haber sido parte de la generación de personas que fundaron las ONG en el Perú entre los años 1960 y 1989. Asimismo, se entrevistó a los directores, pues fueron las personas involucradas en el proceso histórico en donde las ONG han redefinido dicha estructura organizacional. A esto, además, se sumó el análisis de la literatura escrita por otros autores sobre la temática que buscaba equilibrar los posibles sesgos en el discurso de los entrevistados. A continuación, se presentará, los aspectos centrales que configuraron la identidad y el rol de las ONG fundacionales.

4. LAS ONG FUNDACIONALES

La principal característica de las ONG fundacionales y latinoamericanas es que surgen con el apoyo de redes de soporte transnacional (Vergilio y Leite, 2006). Estas son redes de organizaciones en donde se intercambian una serie de principios, valores, objetivos y fondos económicos para elaborar programas y políticas de desa-

³ Este estudio está basado en la tesis de Maestría del autor, Bobadilla (2005). A partir de ello, se busca profundizar los hallazgos presentados en dicha tesis.

⁴ Ver Anexo: Relación de veintidós ONG entrevistadas.

rollo alrededor del mundo (Keck y Sikkink, 1998). Dentro de la red, un conjunto de organizaciones que se agrupan bajo la denominación de agencias de cooperación internacional⁵ financiaron a grupos de profesionales para que elaborasen programas de desarrollo en América Latina; grupos que posteriormente devinieron en ONG (Ballón y Valderrama, 2004).

El contexto en el que emergen estas ONG se caracteriza por una separación política entre los países desarrollados y subdesarrollados, los primeros con mayores recursos económicos que los segundos. Esta visión moderna de la pobreza expresó un discurso en el cual los pobres eran vistos como «necesitados de asistencia» por sus condiciones precarias de vida y bajos ingresos económicos. Por tanto, era necesario generar mecanismos de intervención que brindaran educación, salud, higiene, buenos hábitos, entre otros aspectos, con miras a desarrollar al tercer mundo (Escobar, 1998).

Este discurso en torno a la pobreza y al desarrollo legitimó un conjunto de intervenciones que tanto los gobiernos europeos como el estadounidense realizaron en los países del tercer mundo, incluidos los de América Latina. Ballón y Valderrama (2004) sostuvieron que estas acciones tuvieron una «preocupación doble»: por un lado, incentivar el crecimiento económico y promover la asistencia a los sectores más pobres de países subdesarrollados, y por otro, limitar la influencia socialista en dichos sectores.

Durante las décadas de 1960 y 1970 se mantuvo un «discurso compartido» entre las agencias cooperantes y las ONG del sur, en donde las primeras fortalecieron las propuestas de «cambio social» de las segundas. Estas relaciones se basaron en redes de confianza y amistad entre individuos que «representaban a organizaciones» (Ballón y Valderrama 2004, p. 18). Esta característica hacía que existiese una relación flexible entre ambas organizaciones, de manera que agencias europeas anticomunistas podían financiar y dar la libertad de que grupos de izquierda peruanos conformen una organización bajo un discurso antisistema capitalista.

Este enfoque de transformación social se vio reforzado con el nuevo compromiso de la Iglesia católica bajo el Concilio del Vaticano II [1959]: buscar la comprensión, ayuda y justicia social para las personas más desfavorecidas (Escobar, 1997).

⁵ Las agencias de cooperación internacional son las organizaciones que se interesan en la implementación y financiamiento de políticas de desarrollo a escala internacional. Estas incluyen a las agencias multilaterales, como el Banco Mundial; ONG del hemisferio norte, como Oxfam, o a las fundaciones internacionales, como la Fundación Ford (Robinson, 1997, citado por Lewis 2005). Llona (2008) rescata una división sobre las agencias de cooperación internacional: estas normalmente se dividen en cooperación oficial (o gubernamental), aquella que se realiza entre gobiernos, y cooperación privada (o no gubernamental), que se refiere a los recursos canalizados desde las organizaciones de la sociedad civil de los países del norte a sus pares, en este caso, peruanos.

De manera que también existieron fuentes cooperantes de corte más eclesiástico, cuyos objetivos de justicia social calaron en los países latinoamericanos. Así, surgieron enfoques interpretativos, tales como la Teología de la Liberación de Gustavo Gutiérrez, la Educación Popular de Paulo Freire, la Teoría de la Dependencia de Cardoso y Faletto, entre otros intelectuales latinoamericanos con enfoques alternativos al capitalismo de la época. Todos estos enfoques proporcionaron el «corpus de ideas» para plantear críticas hacia el modelo dominante de desarrollo, hacer frente a los regímenes autoritarios y brindar apoyo a los sectores marginados de la economía y la represión política. Las ONG asumieron el rol de construir las bases para un modelo más participativo de desarrollo a través de sus proyectos, investigaciones y esfuerzos para fortalecer a las organizaciones populares (Bebbington, 1997).

En el Perú, estos discursos calaron en una generación de estudiantes, profesionales y trabajadores que constituyeron una respuesta generacional⁶ (Toche, 2003). Esta estuvo conformada por tres tipos de redes de individuos: (i) los grupos académicos ligados a las ciencias sociales tanto nacionales como extranjeros; (ii) ciudadanos peruanos o extranjeros vinculados con entidades religiosas internacionales que brindan ayuda social en el Perú, y (iii) ciudadanos relacionados con partidos políticos progresistas o con ideologías vinculadas con la izquierda peruana e internacional. Es preciso mencionar que dentro de una ONG podían confluir estos tres tipos de redes, dado que tenían el común denominador de considerar que el desarrollo y el cambio social se lograrían por medio de la transformación de las estructuras políticas y económicas existentes y a partir del desarrollo del protagonismo político de los actores locales (Díaz-Albertni y Melgar, 2012).

Así, desde sus orígenes en el Perú, las ONG fundacionales se habían auto-identificado como organizaciones que tenían un «papel revolucionario» (Mendoza, 1992; Manrique, 1988). Ello en tanto sus visiones sobre el desarrollo se basaban en promover la toma de conciencia de las clases marginadas con miras a que sean las protagonistas de los cambios en las estructuras políticas y económicas que los excluían. Las intervenciones de las ONG se centraron principalmente en los sectores rurales, dado que eran puntos de concentración de la pobreza extrema en el Perú (Toche, 2003), y en las zonas «populares» que eran las nuevas poblaciones asentadas en la periferia urbana de Lima, en donde se carecía de servicios básicos: alimentación, agua, salud, prevención de violencia familiar (Bobadilla, 2005a).

⁶ La aparición de esta generación se debe, por un lado, a que durante el crecimiento y la expansión de la educación superior desde 1950 se constituyeron movimientos estudiantiles universitarios (Klaren, 2004). Por otro lado, un conjunto de programas impulsados por los gobiernos de Belaunde —Cooperación Popular— y Velasco Alvarado —Sinamos— permitieron que estudiantes universitarios y profesionales sean voluntarios en la ejecución de planes de desarrollo económico y social en comunidades del Perú (Klaren, 2004; Humphries y Scurrah, 1990).

Sin embargo, a fines de la década de 1980 sucederán cambios importantes en el paradigma de desarrollo a escala global. Esto conllevará a una reestructuración en el ambiente institucional de las ONG; es decir, se modificaron las reglas y requerimientos a los que las ONG debían ajustarse si es que deseaban continuar recibiendo financiamiento económico y legitimidad en sus ámbitos de intervención (Scott, 1999).

5. LOS ROLES ESTRATÉGICOS DE LAS ONG: RESPUESTAS A UN AMBIENTE INSTITUCIONAL CAMBIANTE

Esta investigación propone que las ONG fundacionales han confrontado los cambios en el contexto social, político, cultural y económico a través del desarrollo de roles estratégicos. Estos son mecanismos a través de los cuales las ONG redefinen las formas de organización e intervención desde las cuales gestionan sus recursos económicos y humanos para responder a las expectativas de su ambiente institucional. Sobre la base de dicha propuesta, en esta sección se detallará cómo las reformas políticas y económicas acontecidas desde la década de 1990 abren la posibilidad para que estas organizaciones desplieguen determinados roles que legitimen su participación en el campo del desarrollo.

A raíz del fin de la guerra fría se deslegitimaron las visiones alternativas al modelo económico capitalista y al Estado liberal/democrático. En ese contexto, los organismos multilaterales —especialmente el Banco Mundial— empiezan a tener más protagonismo en la formulación de las intervenciones sobre el desarrollo en América Latina. Estos organismos, junto con los gobiernos estadounidense e inglés, consolidan el discurso global que afirma que el mejoramiento de los estándares de vida se lograría a partir de la inserción de los más pobres hacia el mercado (Bebbington et al., 2008).

De esta manera, el mercado se convirtió en un espacio clave para solucionar problemas ligados a la pobreza, el desempleo, la desnutrición y la desigualdad de género, el medio ambiente, entre otros (Cotts et al., 2012). En este escenario, Bebbington (1997) indicó que las ONG latinoamericanas se enfrentaron a una crisis de identidad y de legitimidad. Esto se debía a que, hasta fines de la década de 1980, estas organizaciones habían consolidado una relación e identidad contestataria frente al Estado y el sistema económico capitalista. Pero dicho marco de acción perdió legitimidad con los nuevos enfoques de desarrollo orientados a superar la pobreza a través del mercado como institución y medio para la inclusión social, pero también por los nuevos enfoques de desarrollo que intentan explicar la realidad a través de problemáticas específicas (género, ambiente, ciudadanía, interculturalidad, empoderamiento, etc.) y poblaciones determinadas (niños, niñas y adolescentes, jóvenes,

mujeres, adultos mayores, personas con habilidades especiales, productores, LGTB, etc.).

Efectivamente, en el Perú, estas medidas —conocidas como «ajustes neoliberales»— consolidaron un discurso de competitividad y eficiencia en la elaboración de las políticas públicas y proyectos de desarrollo (Ballón, 1996). Esto conllevó unos primeros cambios en la estructura organizacional de las ONG: empezar a elaborar planes estratégicos y redefinir sus relaciones con nuevos actores. Con respecto al primer punto, Bobadilla y Del Águila (1998) han mencionado que agencias internacionales como USAID, elaboraron documentos para difundir la planificación estratégica en las ONG. Aquella fue planteada como una herramienta de gestión que fortalecería la capacidad administrativa y programática de estas organizaciones. Esta herramienta permitiría a las ONG orientar sus recursos tecnológicos a las exigencias de su entorno y con miras a lograr una sostenibilidad de sus intervenciones en el futuro.

Con respecto a las relaciones de las ONG, los ajustes neoliberales conllevaron a la aparición de nuevos actores en la arena del desarrollo. Las agencias multilaterales recomiendan que tanto al Estado peruano como las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial se involucren conjuntamente en la ejecución de los programas de desarrollo. Las razones de este cambio se debían a que, por un lado, las agencias multilaterales empezaron a problematizar que las ONG no podían superar su espacio de intervención local, ya sea por razones presupuestarias o logísticas. Por otro, se requería un Estado que viabilice programas sociales que compensen el incremento de la pobreza e informalidad que había traído el ajuste estructural en su etapa inicial y en la década de 1980, y de un sector empresarial responsable con la sostenibilidad del ambiente en el que trabaja (Ballón, 1996; Salazar, 1998; Cárdenas, 2012).

En ese contexto, el Estado peruano implementó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) con el objetivo de transferir recursos a las comunidades más pobres del país (Klaren, 2004). Los proyectos se elaboraron en cuatro líneas de inversión: (i) la asistencia social y provisión de servicios en temas de salud, educación y nutrición a poblaciones más vulnerables; (ii) la infraestructura social que implicaba la construcción de obras civiles (principalmente agua y desagüe); (iii) la infraestructura económica que se enfocaba en la construcción de obras de irrigación, electrificación, acceso vial, infraestructura, etc., y (iv) la generación de empleos y recursos que eran programas que favorezcan actividades productivas a menor escala (Portocarrero et al., 2002).

Foncodes fue financiado principalmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y donaciones de agencias de cooperación internacional. Desde estas agencias se promovía que los programas funcionaran a través

de la participación articulada de la comunidad organizada, las municipalidades, los ministerios y las ONG (Bobadilla y Barreto, 2001). En ese entonces, el Estado empezó a convocar a las ONG para que participasen en los programas sociales como ejecutoras o supervisoras, o para que capacitasen a funcionarios públicos en la ejecución de estos programas (Beaumont, 1996; Noriega, 1997).

Sin embargo, esto no se tradujo en una relación de colaboración entre ambas entidades sino de captación. Esta es una relación en donde ambos actores comparten la estrategia del trabajo articulado, pero tienen diferentes objetivos (Najam, 2000). Por un lado, el Estado fujimorista tenía como objetivo legitimar sus acciones a través de programas sociales con un carácter asistencial y clientelista (Klaren, 2004; Portocarrero et al., 2002)⁷. La importancia de legitimarse frente a los ciudadanos peruanos conllevó a que el Estado aprovechara el acercamiento que tenían las ONG con los ciudadanos más pobres del país.

Por otro lado, las ONG veían este espacio como una manera de insertarse en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, se vieron con la dificultad de que sus objetivos o tenían que alinearse a la política oficial —ya que el Estado era encargado de implementar lo que el BM o BID recomendaban— o dichos objetivos no se concretaban. Esto generó un cambio en la forma de vincularse con la población objetivo: en el sector urbano, se pasa de fomentar reivindicaciones relacionadas con la vivienda y servicios básicos a promover el emprendimiento y el desarrollo del sector informal, mientras que en el sector rural se pasa de promover la toma de conciencia política de las comunidades campesinas al trabajo de promoción de la seguridad alimentaria de los pequeños productores y su potencial inserción a cadenas productivas de exportación (Noriega, 1997; Bobadilla y Barreto, 2001; PACT, 2004; Castro, 2013).

En ese entonces también aparece un nuevo actor involucrado en el área del desarrollo: el sector empresarial peruano. En la década de 1990, se dio inicio al enfoque de la responsabilidad social empresarial con la creación de tres plataformas: seguimiento, análisis y evaluación para el desarrollo, Perú 2021 y la Universidad del Pacífico (Cárdenas, 2012). Estas organizaciones fueron promoviendo un conjunto de estudios y debates en torno a la labor de las empresas en el ámbito del desarrollo social del país. El enfoque que los uniría sería el de la responsabilidad social empresarial. Esta es una filosofía empresarial que se preocupa por el bienestar y sostenibilidad de la comunidad en la que trabaja (Caravedo-Molinari, 1999). En el marco de ese

⁷ En efecto, Portocarrero y otros mencionan que Foncodes estuvo manejado a partir de intereses políticos del fujimorismo. Este gobierno reorientaba el financiamiento en espacios en los cuales sus resultados electorales municipales (en 1993) fueron bajos. Asimismo, en las elecciones generales de 1995 demuestran que el gasto de Foncodes también se elevó con la intención de captar votos (Portocarrero et al., 2002).

discurso se iniciarían las primeras vinculaciones entre el empresariado peruano y las ONG fundacionales, lo que posteriormente abrirá la posibilidad para que estas últimas empiecen a desarrollar estrategias de venta de servicios hacia los primeros.

En ese sentido, las ONG ya no fundamentan su identidad en base a discursos de oposición y resistencia hacia el Estado y el mercado; sino a través de la búsqueda de aperturas, diálogos y concertación frente a estos actores (Bobadilla y Barreto, 2001). El riesgo ante estos cambios era que las ONG se alejen de sus principios fundacionales de transformación social y apoyo a los grupos excluidos. Sin embargo, durante toda la década de 1990, estas reformas económicas produjeron una serie de desigualdades económicas, violaciones de derechos humanos y actos de corrupción que permitieron que las ONG mantuvieran su identidad como promotores de valores de transparencia y defensa de derechos de los ciudadanos.

Precisamente, en la década siguiente, las desigualdades sociales se profundizan y el crecimiento económico del Perú se tradujo en un incremento de la pobreza extrema en poblaciones indígenas, rurales y urbanas; instituciones estatales débiles e incapaces de hacer frente a los retos que impuso la descentralización; elevados casos de corrupción; y violaciones de derechos, sobre todo los referidos al medioambiente (Aramburú, 2012; Dargent, 2013). Ante esta situación, y a pesar que el modelo económico generó crecimiento y reducción de la pobreza, mas no la reducción de brechas de desigualdad y exclusión social, se planteó un nuevo enfoque de desarrollo denominado «reformas de segunda generación» (Talavera y Armijo, 2007).

Estas reformas fueron propuestas por las agencias multilaterales, quienes evaluaron los ajustes estructurales pasados, y concluyen que los Estados latinoamericanos se encuentran débiles institucionalmente para brindar servicios eficientes a la ciudadanía y logren superar las desigualdades sociales (Cáceres, 2014). El objetivo del Banco Mundial apuntaba a fortalecer la calidad de las instituciones públicas y fomentar programas sociales que tengan como resultados mejorar, ya no únicamente las condiciones materiales de los pobres, sino su calidad de vida, sus capacidades y el reconocimiento de derechos ciudadanos (Bobadilla, 2012).

El enfoque global que se implementó fue el de la gobernanza. Esta es una estrategia de innovación en la gestión pública que consiste en promover la gestión de bienes públicos a través de la participación activa de organizaciones estatales, privadas y de la sociedad civil (Varela-Álvarez, 2001). Como se verá, este enfoque abrirá las posibilidades para que las ONG vuelvan a trabajar temas relacionados con la participación ciudadana y el trabajo con el gobierno en los ámbitos central, regional y local. La redefinición de las reglas y estrategias de intervención de las ONG se basaban en incorporar un enfoque de cogestión público-privada que permite el establecimiento de alianzas entre el Estado, el sector privado, y las organizaciones de la sociedad civil, en donde se incluye a las ONG (Bobadilla, 2012).

Estos nuevos modelos van a marcar una nueva agenda para las ONG. Asimismo, la importancia de la sostenibilidad de los proyectos sociales empieza a ser una exigencia para las ONG debido a que progresivamente se empiezan a reducir los fondos de financiamiento de los programas sociales. En el ámbito local, a partir de la década de 2000 en adelante, las ONG nacionales experimentan progresivamente una *crisis de sostenibilidad*⁸. Esta radica en los cambios que experimentó el país de pasar de ser «pobre» a uno de «renta media». Así, las agencias internacionales ya no ven al Perú como un país prioritario en el financiamiento internacional, dado que no es un país en «extrema pobreza», como algunos países africanos (APCI, 2016). Asimismo, se debe también a los cambios en la focalización del gasto: se prioriza la inversión en la seguridad internacional y se reduce el gasto en programas de desarrollo. Esta (re)focalización genera que el financiamiento internacional se dirija no solo a los países más pobres, sino también a los considerados más inseguros desde la óptica de Europa y Estados Unidos⁹.

De manera que las ONG se encuentran en un ambiente institucional que plantea nuevas reglas del juego en la elaboración de estrategias sobre el desarrollo. En adelante, esta labor ya no será exclusiva de las ONG, por lo que estas requerirán replantear sus estructuras organizacionales para utilizar sus recursos tecnológicos y humanos con miras a responder a este nuevo contexto. Es en este marco institucional en donde las ONG redefinen sus formas de intervención social replanteando sus roles tradicionales de asistencia, acompañamiento, concientización, entre otros; por nuevos roles estratégicos que les permitan relacionarse con los diversos actores involucrados en el desarrollo, desplegar formas de vigilancia política hacia el Estado peruano, y gestionar de manera eficiente y sostenible sus recursos económicos.

5.1. Rol de articulación: dinámicas de concertación e intersectorial

El *modus operandi* fundamental de las ONG ha sido su rol de articulación. Este se refiere a su capacidad para conectar a diferentes grupos entre sí, quienes pueden tener distintos intereses y recursos de poder en la toma de decisiones. Así, desde sus orígenes, las ONG fundacionales se han caracterizado por acompañar y recoger las demandas de la población local —la cual se consideraba que contaban con poco poder político para llegar con demandas concretas hacia el Estado—, para luego intercambiar la información con las ONG y otras agencias multilaterales del norte, quienes ejercerían presión para que se realicen cambios en las agendas políticas internacionales y, posteriormente, estas demandas regresen al Estado peruano.

⁸ Lo que Bebbington (1997) considera que sucede con las ONG latinoamericanas en la década 1990, en el caso peruano se da con mayor fuerza en la década de 2000.

⁹ Se agradece a Eduardo Toche por la precisión en este tema.

Este es un proceso denominado «efecto boomerang» (Keck y Sikkink, 1998) y sigue manteniéndose vigente en el accionar de las ONG. Ahora bien, los cambios en las reglas de juego sobre la participación en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales proponen un trabajo concertado entre diversos actores. La premisa detrás de ello es que el desarrollo es un problema complejo que requiere el trabajo colaborativo de actores claves en determinado espacio territorial. Si bien desde 1990 aparecen estos nuevos espacios con el Estado a través de los programas de alivio a la pobreza y con el sector empresarial por medio de su enfoque de responsabilidad social, es a partir de la década de 2000 cuando las ONG despliegan una nueva forma de articularse a través de la concertación y cooperación hacia estos sectores.

Esta sección se centra en los hallazgos referidos a la articulación de las ONG con el Estado y el sector empresarial en el marco de la descentralización y el crecimiento económico. Asimismo, se detallará sobre la importancia que tiene la articulación entre ONG locales para la ampliación y cobertura de sus propuestas en los ámbitos regional, nacional, e incluso internacional. En lo que respecta a la relación con entidades públicas, se observará que las ONG consideran a la articulación como algo fundamental en sus estrategias de intervención, tal como señala el siguiente testimonio:

Somos totalmente conscientes de varias cosas. En primer lugar, que solos no podemos conseguir un cambio importante en el Perú. Y si se quiere escalar a nivel nacional tenemos que trabajar en conjunto con el Estado. Hoy en día no puedes sobrevivir si no tienes una buena red de contactos, si es que no trabajas de manera concertada (entrevista a Prisma).

Este rol de articulación y concertación con entidades gubernamentales surge principalmente con las políticas descentralizadoras que se iniciaron en el gobierno de transición de Valentín Paniagua. Este modelo de gestión promovía un conjunto de herramientas para que se transfirieran recursos y funciones a los gobiernos regionales y locales. Es en el marco de la descentralización donde las ONG encontraron un nicho para desplegar líneas de trabajo en donde despliegan un rol que busca articular a actores que tengan incentivos para colaborar (desde la capacitación y formación a funcionarios públicos) y concertar (desde espacios de diálogo entre funcionarios, ONG y ciudadanos):

Con el inicio del proceso de descentralización, Prisma identifica la urgente necesidad de generar y fortalecer capacidades locales y regionales para asegurar una gestión eficiente y transparente por parte de las autoridades gubernamentales (entrevista a Prisma).

Desde el 2000 en adelante, hemos participado en el tema de la descentralización con la finalidad de generar procesos de concertación en torno a prioridades de desarrollo en el territorio de Piura, con nuevos actores sociales, las municipalidades, los alcaldes, los funcionarios públicos. Promovemos espacios de concertación entre el gobierno regional y la sociedad civil para plantear propuestas de políticas públicas que hemos impulsado en temas de gestión educativa, la primera infancia, y salud. Estas propuestas nacen de la sociedad civil y buscamos que las recoja el gobierno municipal (entrevista a Cipca).

Los testimonios demuestran que, ante este nuevo contexto, las ONG evalúan la necesidad de vincularse con los gobiernos locales para fortalecerlos en sus capacidades de gestión y vincularlos con la población. Ello conlleva a que identifiquen un área de trabajo exclusiva para tratar temas relacionados a la gobernabilidad y a la gestión del desarrollo local. En estas líneas de trabajo, las ONG conciben que la complementariedad entre el Estado central, los gobiernos locales y la población es fundamental para lograr proyectos de desarrollo eficientes, y sobre todo sostenibles, incorporando el enfoque de desarrollo territorial, tal como se evidencia en el siguiente testimonio:

Uno de nuestros ejes fundamentales del accionar de Cedep Ayllu es promover el mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y la sociedad civil, gobiernos locales en diálogos constantes con las organizaciones comunales. También buscamos acompañar a los gobiernos locales para que asuman esta visión de que se tienen que complementar con el Estado y la sociedad y, al a vez, ser líderes en el proceso de desarrollo de su territorio (entrevista a Cedep Ayllu).

Esta lógica también ha sido adaptada hacia el sector empresarial, con el que han podido encontrar vínculos en el marco del enfoque de responsabilidad social de las empresas. Esto ha generado dos tipos de vinculaciones: una basada en donaciones de las empresas hacia los proyectos de las ONG, y otra fundamentada en una lógica de venta de servicios de consultoría. En esta sección se presenta la primera vinculación con las empresas privadas, tal como lo ejemplifica el director de SEA:

Con la empresa trabajamos para articularlas con los comedores, por ejemplo, con embutidos Breadt o empresas de verduras, no se trata de licitaciones, sino de una relación que permita acercar a los comedores autogestionarios con estas empresas para que estas últimas donen sus productos. También Backus ha colaborado con nosotros a través de su programa de responsabilidad social empresarial. Teníamos un proyecto de un parque infantil en Santa Anita, y ellos contribuyeron con juegos y otras cosas que complementaron el funcionamiento de este parque.

Las ONG ya no perciben a las empresas como actores antagónicos al desarrollo. Por el contrario, consideran que es clave abrir espacios de diálogo con este sector,

en la medida en que les permite acceder a recursos para reforzar o financiar proyectos de desarrollo. Ahora bien, las ONG consideran que su posición frente a las empresas tiene que ser de colaboración con sus planes de responsabilidad social, pero bajo ciertos parámetros éticos. Es decir, evitar vincularse con empresas «mal vistas» por la población, sin que ello implique una confrontación directa¹⁰:

La empresa quizás aparece como actor clave en los últimos quince años. Nosotros sabemos que estamos para complementar el compromiso que algunas empresas tienen con un enfoque de responsabilidad social. Pero también tenemos bien en claro que no podemos trabajar con empresas vetadas, con aquellas que se dedican a hacer pornografía, armas, pesticidas o farmacéuticas cuestionadas, o empresas que tienen que ver con hidrocarburos, porque son responsables del cambio climático, de la contaminación que producen los gases invernaderos. Nosotros tenemos políticas muy claras, no entramos a pelear, simplemente «contigo no trabajo». Hay un código de ética de con qué empresas sí trabajar porque es un sector que aporta al desarrollo del país (entrevista a CARE).

Finalmente, el tercer nivel del rol de articulación basado en la concertación se da a través del trabajo en red entre ONG. Desde la fundación de la Asociación Nacional de Centros como una plataforma de ONG para hacer frente a las denuncias y persecuciones del primer gobierno de García, las ONG consideran que articularse es un elemento vital para su funcionamiento y defensa de sus intereses sociales. Ello porque les permite compartir financiamiento de agencias internacionales —en lugar de competir por él—; también les posibilita fortalecer enfoques de trabajo y su capacidad de incidencia en las políticas públicas; y abre la oportunidad para que sus proyectos localizados alcancen una mayor cobertura. En los siguientes testimonios, los directores dan cuenta de una serie de plataformas entre ONG y su relevancia para su organización:

Ahora las ONG estamos mucho más conscientes que tenemos que articularnos y tenemos que coejecutar proyectos, tenemos que complementarnos. Yo creo que somos cada vez más conscientes de que a nuestros proyectos les tenemos que dar un enfoque multiactor y que es importante especializarnos en temas, y complementar con otros que están especializados en otros temas (entrevista a Diaconia).

Cedepas forma parte de una red muy amplia de organismos, como Flacso, Grupo de Respuesta Ciudadana, la Asociación para la Gestión del Agua en Cuencas, entre otras, de las cuales sentimos que fortalecemos nuestros enfoques, nuestra capacidad de incidencia, fortalecemos nuestra capacidad de cobertura, nuestra

¹⁰ Más adelante, con el rol de consultorías se ampliará la relación entre ONG y sector privado con fines de lucro.

capacidad de aliados para participar en alguna convocatoria o concursos (entrevista a Cedepas).

En los tres niveles de articulación —con el Estado, el sector empresarial y entre ONG— se observa que existe el reconocimiento de plantear una colaboración que potencie y capitalice en mejores condiciones sus propuestas de intervención. Esto es un tipo de vínculo que permita garantizar que los proyectos se ejecuten con la participación de diversos actores, quienes incluso pueden tener objetivos diferentes entre sí. En ese proceso, las ONG reconocen que el desarrollo se logra únicamente a través de la concertación y asumen un rol de mediadoras entre las agendas particulares de los actores.

Ahora bien, en el Perú existe mucha fragmentación y desconfianza entre ONG y Estado¹¹, lo cual impide la posibilidad de concertar a diversos actores y lograr acuerdos entre los participantes. Esto genera un conjunto de relaciones de tensión y de vigilancia entre ambas organizaciones, que desembocan en otro de los roles estratégicos de las ONG: la incidencia política.

5.2. Rol de incidencia política: crítica con propuestas

Durante su trayectoria, las ONG han priorizado el rol de representación política de las poblaciones objetivo, debido a que estas consideraban que no estaban preparadas técnica y políticamente para defender sus intereses. En ese contexto, varias ONG, mayormente con discursos de cambio social alternativos al capitalismo, buscaban concientizar a dichas poblaciones para que estas fuesen «protagonistas» de su propio desarrollo, de tal manera que pudieran movilizar —en proceso y de manera autónoma— sus demandas hacia el Estado y sector empresarial.

El cambio de enfoque de una lógica de representación a una lógica de empoderamiento se generó debido a que estos sectores sociales desarrollaron liderazgos que en la década de 1990 se hicieron mucho más visibles¹². A la par de este proceso en la misma década, aparecieron en la cooperación internacional exigencias por profesionalizar el trabajo de las ONG, buscando que estas incorporen un conjunto de herramientas de gestión en sus proyectos. Entre estas herramientas destacan la

¹¹ Ver Toche (2003) con respecto a la relación histórica de tensión entre ONG y Estado central, y Díaz-Albertini y Melgar (2012) con respecto a la relación débil y de desconfianza entre las ONG y el sector empresarial.

¹² El caso más emblemático podría ser el de María Elena Moyano, dirigente y líder de la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador; así como ella, otros casos como el conjunto de dirigentes de Vaso de Leche y de Comedores Populares que emergieron con protagonismo por la defensa de los derechos de la mujer, derechos a la vida y al acceso a los servicios básico, entre otros. Igual proceso sucedió con microempresarios, sectores informales, dirigentes campesinos, etc.

planificación estratégica, el marco lógico, el diseño de indicadores para sistemas de monitoreo y evaluación, etc. Dichos instrumentos técnicos buscaban que las ONG adaptasen sus recursos tecnológicos y materiales a una estructura organizacional capaz de rendir cuentas y lograr proyectos sociales que se sostengan en el tiempo. Algunos autores consideran que este impacto ha generado un proceso de despolitización de las ONG, debido a que en su discurso y acción se pierden de vista las causas estructurales de la pobreza, y en su lugar, se enfatiza la promoción de soluciones programáticas basadas en cambios medibles durante la extensión de un proyecto (de dos a tres años) (Díaz-Albertini y Melgar, 2000; Moleneers et al., 2011).

Si bien este proceso es reconocido por los entrevistados, también señalan que las ONG han podido replantear su rol de representación política por uno que se adecue al contexto peruano: la incidencia en las políticas públicas. Esto se refiere a distanciarse de las afiliaciones partidarias y participar —en función de propuestas empíricamente validadas— en las decisiones de políticas públicas nacionales:

En los últimos años, Cipca ha tenido un rol de acompañamiento político, esto no quiere decir que se ha entrado en el terreno de la agrupación política partidaria, sino se trata de plantear propuestas sustentadas que recojan las necesidades de la población (entrevista a Cipca).

El rol de incidencia política se refiere al trabajo de las ONG dirigido a potenciar los intereses de los grupos no representados por medio de negociaciones con aquellas entidades que tienen el poder, que suelen ser el Estado y el sector privado con fines de lucro. Este rol se ha ido forjando desde la década de 1990, en donde se abrió la posibilidad de que las ONG fundacionales participen en programas focalizados del Estado. Desde ese entonces, uno de los roles principales para las ONG es intentar influir en las decisiones de las élites políticas para que introduzcan nuevos temas en la agenda pública.

Lo fundamental de este tipo de rol es generar propuestas basadas en evidencia acumulada. En ese sentido, las ONG utilizan su experiencia en proyectos anteriores —a escala piloto o por su trayectoria institucional— para plantear a los ministerios proyectos exitosos que pueden replicarse a escala nacional. El objetivo continúa siendo la búsqueda de la transformación de las condiciones materiales y la calidad de vida de las personas en condiciones de desigualdad. Una manera de lograr ello sería a través de sus estrategias de incidencia política, tal como evidencia el director de CARE:

En temas de agua y saneamiento rural, un proyecto grande es el que tenemos con la cooperación suiza, estamos trabajando con trece gobiernos regionales para que puedan hacer planes de agua y saneamiento rural, puedan hacer proyectos

y puedan acceder a financiamiento público. Este modelo lo desarrollamos en Cajamarca hace veinte años con el programa ProPilas, que se llevó a nivel departamental, y ahora ese modelo se está llevando a nivel de varios proyectos a nivel nacional. En términos de incidencia política, otro proyecto es lo realizado contra la desnutrición crónica infantil, a partir de 2006. Care, Prisma, Caritas y ADRA tuvimos financiamiento de USAID en 2006, decidimos hacer una estrategia única, porque cada ONG tiene sus propios matices, pero pusimos algunos elementos claves y con eso nos acercamos a los candidatos en las elecciones 2006 para que firmen un compromiso, «si salgo elegido me comprometo a reducir la desnutrición crónica infantil en 5% en cinco años». Salí Alan García y el Congreso también ratifica el compromiso, y luego se subió a 9 puntos porcentuales, y la iniciativa para que el gobierno asuma como una prioridad la desnutrición crónica infantil, se entró al gobierno para apoyarlo a hacer la estrategia nacional Incluir para Crecer que se implementó en el país. La estrategia Crecer se implementó con Alan García y se redujo 10 puntos porcentuales, continuando Humala con su ejecución; en general, de 2007 a 2014 el Perú ha reducido la desnutrición crónica infantil en 50% a nivel nacional, bajó de 28% a 14% en siete años, que es un logro impresionante, pero aún subsiste desnutrición en zonas rurales (entrevista a CARE).

Este es un gran ejemplo de un trabajo de articulación e incidencia política de las ONG en el Estado peruano. Este rol se basa en la ventaja que tienen las ONG para desarrollar modelos experimentales de proyectos para atacar problemas sociales complejos que un solo actor —ONG o ministerio— no estarían en capacidad de resolver. Estos modelos tienen que ser experiencias validadas en trabajos anteriores y, para lograr un escalamiento nacional, las ONG requieren entablar diálogos con el gobierno; es decir, desplegar su rol de articuladoras.

Otra de las estrategias utilizadas por las ONG para llevar a cabo dicho rol fue intervenir por medio de la participación directa de alguno de sus miembros como funcionarios del gobierno central o alguna de sus instancias, como es el caso señalado por Cepeser y el IEP. En el caso de esta última entidad, el entrevistado indicó que el hecho de que dos de sus miembros hayan participado como funcionarios públicos no significaba que la ONG perdiese su capacidad crítica ante alguna posibilidad de hacerlo. Por ejemplo, señaló que, cuando Cecilia Blondet fue ministra de Promoción de la Mujer y Desarrollo (2002-2003) y Carolina Trivelli ministra de Desarrollo e Inclusión Social (2011-2013), recibieron críticas directas del IEP. Según el entrevistado, esto es parte de la dinámica interna de la organización, que se ha caracterizado por plantear mesas de trabajo, también conocidas como «mesas verdes», en donde se realizan críticas abiertas hacia las personas que exponen sus proyectos de investigación.

Asimismo, se mencionó que, en los últimos años, las ONG pusieron sobre el tapete un conjunto de temas que contradicen los intereses de los poderes fácticos, ya sea por la defensa de las comunidades en casos de conflictos con empresas mineras, los derechos reproductivos y de orientación sexual, o por defender casos de violaciones de derechos humanos. Esto ha sido evidenciado por el entrevistado de Cedepas, quien mencionó que la ONG mantiene una posición diferente que la del Estado con respecto al conflicto minero de Conga. El discurso que sostiene la ONG es que la entidad pública debe defender los territorios de la población, y lo manifestó mediante una carta abierta como una medida de exigencia hacia el presidente, en este caso Ollanta Humala:

Tal vez un ejemplo de lo último que ha sido es esta carta abierta para exigirle al presidente mayor respeto por todo el tema de Conga. Pensamos que ahí el Estado tiene que jugar un rol no del lado de la empresa, sino ponerse del lado de lo que sería correcto, es decir, de la población; analizar bien en qué territorios se puede y en cuáles no se puede hacer minería. Entonces, antes de firmar ese comunicado discutimos ampliamente qué consecuencias podría tener para Cedepas, a lo mejor el Estado se va a sentir amenazado o aludido o criticado por nuestra acción, pero no hacerlo sería reducir nuestro nivel de autonomía por los recursos que estamos recibiendo del Estado actualmente (entrevista Cedepas).

Según el entrevistado, esto se discutió dentro de la ONG debido a que el Estado podría «sentirse amenazado» y recortar los proyectos que tenían con su organización. Sin embargo, si no se manifestaban, consideraban que estaban perdiendo autonomía «por los recursos que estamos recibiendo del Estado actualmente». En este caso, la ONG considera que es más relevante criticar al Estado a pesar de que esta entidad es quien le otorga ciertos fondos económicos para realizar proyectos. Esto refleja una serie de tensiones que mantienen las ONG al tener este rol de incidencia política y, a la par, un rol de prestadora de servicios.

La trayectoria histórica de las ONG en relación con su participación política, que inicialmente buscaba representar los intereses de los sectores destinatarios de sus proyectos, ha sido permeada por la incidencia en políticas públicas, buscando más bien que el grupo objetivo de los proyectos sean los protagonistas llevando su propia voz a espacios de decisión pública (Mesa de Lucha contra la Pobreza, Planes de Desarrollo Concertado y de Ordenamiento Territorial, Presupuesto Participativo, entre otros). Las ONG no han perdido su posición política frente a los problemas sociales que aquejan al país; por el contrario, estas puedan asumir distintas apuestas como consecuencia de la crisis de ideologías y partidos en el Perú. Lo que sí se mantiene vigente es la posición crítica, un elemento constitutivo de su identidad fundacional, ante temáticas o aspectos vinculados con el desarrollo del país que hoy en día generan debate.

La incidencia política se convierte entonces para las ONG en el mecanismo que permite canalizar la crítica con propuesta y la defensa de los derechos de sectores excluidos, pero también les ha permitido poner en la agenda pública los temas y modelos de intervención validados en un nivel micro y factibles de ser replicados a escalas regional y nacional, contribuyendo así a lograr una mayor cobertura e impacto a partir del trabajo colaborativo entre el Estado y la sociedad civil organizada. Este rol de incidencia política sitúa a las ONG como un actor vigente y legítimo en el diseño, formulación y vigilancia de políticas públicas orientadas a resultados medibles en la lucha contra la pobreza y exclusión social, razón de ser y hacer de las ONG en el mundo. Sin embargo, existen aún tensiones muy fuertes entre algunas ONG y determinados grupos de poder social, económico o político (movimientos sociales, grupos empresariales, partidos políticos, entre otros), propio de sociedades donde el conflicto es un problema latente que debe canalizarse desde el juego democrático y las instituciones que lo respaldan.

5.3. Rol de consultoría: búsqueda de autosostenibilidad

El rol de consultoría de las ONG aparece principalmente por tres factores: (i) un Estado con mayores recursos para contratar a terceros en la ejecución o evaluación de programas sociales; (ii) un sector empresarial dispuesto a financiar proyectos de desarrollo, y (iii) un contexto de reducción de financiamiento y búsqueda de autosostenibilidad. El punto clave de este rol es que las ONG llevan a cabo una evaluación de su entorno que les permite redefinir su propio modelo organizacional para incorporar su propia área de consultoría, ya sea para trabajar con la empresa o con el Estado:

Nosotros tenemos un área específica para consultorías, todo el personal es específico para eso. El área de consultoría empezó a funcionar más o menos desde 2008 o 2010; lo que pasa es que había que desarrollar, construir, aprender, todo un proceso. Había que ir construyendo la línea de trabajo, ir aprendiendo en el intento, y en las fallas que se cometía. Al principio no nos daban ninguna consultoría, no sabíamos cómo buscarlas (entrevista a Diaconía).

Este es un proceso de aprendizaje de las ONG que busca replantear su estructura organizacional interna, el tiempo que deben dedicar los profesionales a estas tareas y los costos que implica llevarlas a cabo, en donde los márgenes de ganancia sean significativos para justificar la inversión en el campo de la consultoría. Esto supone aprender a relacionarse con el sector empresarial, saber cómo capitalizar sus proyectos o productos anteriores, conocer cómo licitar y elaborar contratos, capacitar a sus miembros para que realicen labores de búsquedas de consultorías, e implementar softwares contables. Algunas ONG —como en el caso de SUMBI—

vivieron este proceso con el apoyo de entidades internacionales, como la embajada estadounidense, mientras que otras han imitado lo que sus pares hacen para aliviar la incertidumbre que genera la reducción de fondos económicos:

El área de consultoría está por definirse; este año tenemos que diseñar el área, porque se ha estado haciendo informalmente, no ha habido ningún estudio previo de mercado, ni ninguna actitud de búsqueda de consultorías, no tenemos estrategia de búsqueda, nuestro equipo de consultoría está medio disperso y necesitamos definir mucho más la lista de profesionales que tenemos para ofrecer al mercado. Nos hemos dado cuenta de que hay un campo, hay una demanda de consultorías en temas de riesgo, pero no tenemos una actitud de búsqueda en el mercado, no es un tema fuerte aún (entrevista a Predes).

Muchas ONG también presentan dificultades al momento de integrarse a una lógica de venta de servicios hacia el Estado y el sector privado, principalmente porque requieren diseños de documentos, fuerza laboral constante, certificados, hacer estudios de mercado, todo un aparato organizacional que muchas ONG no disponen. Además, tal como señala el siguiente testimonio, la ONG estaba acostumbrada a un trabajo flexible en donde podían modificar los lineamientos de los programas. Pero cuando ofrecen sus servicios a entidades privadas se encuentran con esquemas y partidas presupuestarias fijas que limitan su capacidad de innovación:

Cuando comenzamos a trabajar con algunas empresas extractivas, nuestra cultura nos llevó a hacer mejoras e innovaciones en la intervención que a la larga eran bastantes más caras que lo presupuestado originalmente, y acostumbrados al trabajo con la cooperación internacional que podíamos ir y justificar «hemos gastado tanto más porque en realidad esto beneficiaba más a la población con la que trabajamos», la empresa privada nos dijo «no, tú presupuestas X y eso son los fines, no puedes hacer más». Eso ha sido para nosotros un choque cultural, pero aprendimos y bueno seguimos haciéndolo (entrevista a Prisma).

Asimismo, con respecto a las consultorías hacia el Estado, el entrevistado de la ONG Predes indicó que la APCI tiene un rol fiscalizador en la medida en que perciben muchas exigencias que limitan su capacidad de innovación y autonomía. Estos formatos son percibidos como plataformas burocráticas, debido a que se considera que el Estado carece de «mecanismos ágiles para la tercerización, hay mucho recelo, mucha sospecha en el tema de las convocatorias para consultorías, te piden un producto muy específico» (entrevista a CARE).

En general, las consultorías son percibidas como una «manera de sobrevivencia» ante la incertidumbre económica. Ello no necesariamente supone que se pierdan los objetivos institucionales de las ONG. Por ejemplo, la experiencia del IEP da cuenta de cómo las ONG buscan continuar con sus objetivos —investigar la rea-

alidad peruana— y, a la par, realizar consultorías que sirven como plataformas que generan líneas de investigación. Por otra parte, algunas ONG perciben que trabajar con industrias extractivas restaría legitimidad a su labor, dado que son vistos como agentes que contaminan el medio ambiente y perjudican a las comunidades.

Pese a ello, existen ONG que han trabajado con empresas mineras, sobre todo en el área de relacionamiento comunitario que tienen las industrias extractivas con las poblaciones locales en donde realizan sus actividades. Para la ONG, el objetivo es asegurar el desarrollo de la ciudadanía local. Cedepas también manifestó haber trabajado en proyectos de desarrollo con empresas mineras y considera que eso trajo muchos debates al interior de la organización. Estas discusiones internas eran sobre los problemas que traería a la legitimidad de las ONG frente a las poblaciones rurales. Sin embargo, se ha podido observar que la presión de las agencias multilaterales para que las ONG se articulen a diferentes actores, entre ellos la empresa privada, y la incertidumbre económica a la que se enfrentan estas organizaciones, hace que redefinan sus estrategias de relacionamiento y accedan al trabajo con estos nuevos actores.

Por lo que hemos podido encontrar en esta investigación, para las ONG esta situación no afecta su identidad institucional. La articulación con el sector privado se centra en coincidencia de objetivos e intereses, lo cual les permite continuar con la ejecución de sus proyectos. Según el entrevistado de Tarea, «no porque te vincules estás perdiendo autonomía». Con ello se refiere a que este tipo de relación es una estrategia para financiar sus objetivos y valores institucionales. Entonces, si bien hay una pérdida de la capacidad de innovación en la medida en que muchos de los proyectos vienen con pautas y recursos preestablecidos, no perciben que haya una pérdida de autonomía.

El hecho de que las ONG se relacionen en la actualidad con actores que tradicionalmente eran percibidos como «lejanos o antagónicos (empresa privada o Estado)» a sus objetivos institucionales, muestra más bien que el contexto social actual en los ámbitos nacional e internacional le ha exigido, no solo a la propia ONG, virar hacia el Estado y al sector empresarial y viceversa, sino también le ha demandado modificar los mecanismos y estrategias de intervención en un contexto en el cual el desarrollo y la inclusión social emplazan a todos los sectores públicos y privados a participar activamente para resolver dichos problemas y ganar legitimidad en su entorno.

Este marco, entonces, obliga a dialogar y concertar esfuerzos intersectoriales que permitan soluciones sostenibles frente a problemas complejos. La incorporación de nuevas estrategias de cooperación entre los diversos actores vinculados con el desarrollo es una respuesta que no anula la oposición y la crítica tradicional de las ONG frente a los sectores privado y público, pero busca incorporar la tolerancia y

capacidad de propuesta frente aquellos problemas en los que existan coincidencias y estas deben ser aprovechadas para el bien del país.

5.4. Rol de empresas sociales: dinámicas de emprendimiento e innovación social

Como parte de la reorientación en los modelos de desarrollo organizacional de las ONG, muchas de estas organizaciones han tendido a transformarse en empresas sociales en las últimas décadas (Bartolomeo y Zandonai, s.f.). Las empresas sociales son una forma de organización híbrida en tanto poseen un fin social y, al mismo tiempo, un tipo de gestión empresarial (Borzaga, 2003). Esta fusión revela una convergencia de enfoques que eran considerados como antagónicos, debido a que las empresas son proveedoras de bienes y servicios con el objetivo de tener utilidades, mientras que las organizaciones del tercer sector son entidades que ponen énfasis en una misión con fines sociales: bienestar de grupos o personas que viven en condiciones de exclusión (Fiscac et al., 2011; Sanborn, 1999; Seelos y Mair, 2004).

Comprender a las ONG como empresas sociales implica que sus objetivos no se rigen principalmente por los fines de lucro sino por el impacto socialmente positivo que sus actividades productivas conllevan. Esto significa que su objetivo primordial yace en la satisfacción de necesidades —no necesariamente básicas— que pueden incidir en una mejora de la calidad u oportunidades de vida de otros actores externos a la organización, siendo la generación de excedentes un camino para tal fin social.

Uno de los casos emblemáticos de este tipo de iniciativas lo realizó la ONG Separ con la financiera Confianza. Esta entidad es producto de un convenio que articuló al Banco Interamericano de Desarrollo, un programa estatal para pequeños proyectos, y a Separ. Este programa consistía en otorgar microcréditos a mujeres de bajos recursos en las regiones de Huancavelica y Junín, con el objetivo de mejorar su nivel de ingresos. Luego, en 1997 se convirtió en Edpyme Confianza, para luego de diez años, en 2007, convertirse en una empresa financiera sin perder el objetivo social de brindar servicios de microfinanzas.

Finalmente, en 2009 se cambió la denominación y se formalizó su funcionamiento como empresa financiera con la denominación de sociedad anónima; pese a ello, su misión continúa siendo promover la inclusión financiera a sectores excluidos¹³. Actualmente, la ONG Separ tiene el 6,75% de las acciones de la financiera¹⁴. Para el entrevistado se trata de un enfoque empresarial que no es propiamente lucrativo, sino que los ingresos se reinvierten en el propio programa

¹³ Esta información ha sido obtenida de la siguiente página web: <http://jcc123456.blogspot.pe/2012/11/historia-financiera-confianza-tiene-su.html>

¹⁴ Información obtenida de la siguiente página web: <http://mfbbva.org/entidades/financiera-confianza-s-a-a/>.

y, así, continua promoviendo actividades económicas de las personas que solicitan los préstamos. Ello, a su vez, generaría un impacto en la empleabilidad del entorno. El siguiente testimonio da cuenta de ello y señala, además, que la financiera no solventa los proyectos sociales de la ONG:

La parte de la financiera Confianza no financia los proyectos de Separ: financia, fundamentalmente, el mismo crecimiento del programa. Solamente puede reinvertir para crecer, lo que pasa es que efectivamente hay oportunidades de empleabilidad para mucha gente, y se amplía para gente más allá de Separ. La financiera no nos da un rédito sino un marco financiero como referente importante. Sigue siendo social, bajo una lógica empresarial, pero el propósito es el desarrollo social sostenible (entrevista a Separ).

De esta forma, dicha ONG considera que utilizar una lógica empresarial resulta ser un medio para lograr el objetivo del desarrollo social de las personas que acceden a este servicio. Otras de las ONG que mencionaron contar con este tipo de servicios financieros son SEA, Manuela Ramos, AFAPEFDA, Prisma, y CARE. En el caso de SEA, la ONG cuenta con un área de trabajo denominada «microfinanzas solidarias para el desarrollo económico», en donde han fundado un Programa de Bancos Comunales que «utiliza el microcrédito como un instrumento de lucha contra la pobreza, proporcionando préstamos a personas pobres, con prioridad a mujeres que tienen una actividad económica» (SEA, página web). La entrevistada percibe que el programa es un emprendimiento social que busca lograr un beneficio en la población en donde trabajan, tal como ha sostenido:

El programa de Bancos Comunales es un emprendimiento social, o sea, SEA maneja microcrédito que tiene un interés, ese interés genera entre comillas una utilidad y esa utilidad tiene que asumir los costos que el programa demanda, pero esa utilidad no se la reparten los socios sino es reinvertida para acciones de capacitación y fortalecimiento que van hacia la misma población (entrevista a SEA).

De esta forma, una tendencia encontrada en las ONG que tienen estas entidades financieras es que los ingresos que se obtienen se reinviertan en la misma financiera, para así buscar su autosostenibilidad y continuar generando cambios en las poblaciones de escasos recursos. Así, la entrevistada de la ONG Manuela Ramos señala que su programa CrediMujer se autosostiene, no recibe ningún financiamiento de la cooperación internacional y participa en Amazonas, La Libertad, San Martín y Ucayali. Según su testimonio, estos «créditos solidarios» funcionan bajo una lógica de banco comunal que permite que un grupo de veinte mujeres busque no solo su desarrollo individual, sino el desarrollo económico de sus comunidades en la medida en que comparten intereses comunes —sean económicos, de identidad o políticos—, de manera que los bancos funcionan como «pequeñas familias».

A diferencia de la otras ONG mencionadas, en el caso de Manuela Ramos sí se utilizan algunos ingresos del programa de créditos en gastos administrativos de la ONG, debido a que cada vez existen menos fuentes de financiamientos que cubran dichos gastos, tal como se indica en el siguiente testimonio:

Nosotros sí tenemos un *overhead* de CrediMujer que cubre los gastos administrativos, o sea la administración sí tiene este tipo de apoyo, porque lo que están dando los proyectos es cada día menor, en el sentido que lo han reducido. Entonces, los gastos administrativos de la institución tienen el apoyo fundamentalmente yo diría del 80% de CrediMujer (entrevista a Manuela Ramos).

De la misma manera, la Asociación Franco Peruana de Fomento al Desarrollo de Arequipa tiene su programa Crediacción, que busca permitir a microempresarios y familias de bajos recursos en Arequipa acceder a préstamos con bajas tasas de interés. Dicha ONG considera que estas personas son excluidas de los bancos tradicionales por ser etiquetadas como «clientes de riesgo» por sus bajos recursos. Dicho programa tiene un «objetivo social y solidario», en la medida en que busca mejorar su calidad de vida de las personas y otorga bajas tasas de intereses que permitan financiar sus iniciativas empresariales.

De esta forma, al igual que la ONG Manuela Ramos, en AFAPEFDA el programa de Crediacción permite financiar otros proyectos de la ONG: un 80% de los gastos para el funcionamiento del policlínico Jean Fréchet, un 100% de los gastos de su comedor popular, y un 20% de los gastos del policlínico Centro Acción. Esta estrategia utilizada por ambas ONG difiere de la concepción que tiene la ONG Prisma en cuanto a los programas de microcréditos. Para este último entrevistado, estos proyectos son percibidos como una cooperativa de ahorro y crédito en donde los «clientes» en realidad son socios, y cuyos márgenes de ganancia no pueden financiar otros aspectos de la ONG.

Por el contrario, señala que, en su caso, se ha buscado que el programa tenga una autosostenibilidad y que las utilidades se han traducido en menores tasas de interés para los socios. En la misma línea, la ONG CARE sostuvo que durante los quince años que estuvo a cargo de la financiera Edyficar nunca se utilizaron los recursos de dicha entidad para financiar los proyectos de la ONG. Por un lado, esto es posible, ya que dicha ONG forma parte de una organización transnacional que le permite acceder a diversas fuentes de financiamiento para sus proyectos. Y por otro lado, porque la concepción sobre la entidad financiera ha sido de reinvertir en dicho proyecto para que sea autosostenible y logren los objetivos sociales que se plantea¹⁵.

¹⁵ El entrevistado señaló que en el año 2009 se vendió la financiera al Grupo Romero, pero que continúan recibiendo un ingreso por parte de esa venta. Dicho monto de dinero se utiliza en el proyecto de desarrollo económico de CARE.

En los casos de las ONG que han elaborado un programa de microfinanzas, en el plano discursivo, se busca combinar un fin económico y un fin social: por un lado, lograr algún soporte financiero para la ONG, y por otro, continuar con los objetivos de desarrollo relacionados con la reducción de la pobreza, empoderamiento de mujeres y jóvenes —porque principalmente estos proyectos están destinados a estos grupos poblacionales— e incentivar iniciativas de emprendimientos de microempresas, entre otros. De esta manera, las ONG no perciben que su identidad se haya debilitado, dado que su misión principal aún sigue vigente: lo que cambió fue la lógica o mecanismo a través de los cuales se llega a ella.

Ahora bien, existen otras ONG que realizan otro tipo de emprendimientos relacionados con la formación de empresas aparte de las ONG. Es el caso del Centro Bartolomé de las Casas, o a la venta de sus «tecnologías sociales», como el caso de SUMBI. En el primer caso, el entrevistado señaló que la ONG entró a una línea de negocios, pero para que no perdieran su calidad de estar exentos de impuesto a la renta, tuvieron que realizar estos negocios por separado. Actualmente, cuentan con un hotel y una línea de turismo que surgen como una iniciativa que busca afrontar la reducción del financiamiento internacional. Esto ha sido considerado por la ONG como un eje estratégico denominado «autofinanciamiento».

Pero esta iniciativa empresarial se inscribe en la promoción del turismo responsable y comunitario, en donde se busca dar oportunidades laborales a los pobladores locales y capacitarlos en temas relacionados con el turismo, aprovechando, según el entrevistado, la potencialidad que tiene la región Cusco en este tema. El entrevistado sostiene que lo que distingue a esta empresa es que permite financiar proyectos de desarrollo de la ONG, y que, si bien hay una lógica de lucro, considera que la identidad de la organización no se ve afectada en tanto se continúa con la labor de generar impactos positivos en las localidades del Cusco, en palabras del entrevistado:

Entonces, si bien toda empresa tiene fines de lucro, lo que nos distingue es que la parte de la utilidad, de la ganancia, una parte se reinvierte en el propio negocio y la otra parte para financiar los proyectos de desarrollo del CBC. Estos cambios en el financiamiento no generan cambios en la identidad institucional en la medida en que para nosotros la generación de recursos de la empresa es un ingreso más como podría ser la plata de la cooperación que entra a una cuenta y a partir de esa cuenta se va asignado al servicio de CBC y sus objetivos de desarrollo (entrevista a CBC).

En el caso de SUMBI, la entrevistada sostiene que las metodologías y publicaciones que realizó la ONG se convirtieron en «tecnología social». Con ello se refiere a que sus proyectos y metodologías validados son vendibles a diferentes empresas o entidades del Estado. Por su parte, el resto de las ONG considera que involucrarse

en emprendimientos sociales conllevaría a una complejidad tanto de gestión como para la identidad de sus organizaciones. Por ejemplo, el entrevistado de Iproga sostuvo que en las discusiones internas que han tenido se negó la posibilidad de que la ONG se convierta en un mecanismo de captación de dinero y se reconoció que no existe una vocación empresarial para llevar a cabo este tipo de proyectos. En una línea similar, el entrevistado de Cepeser sostuvo que «la experiencia de 35 años ha hecho concluir a los asociados que la complejidad de este tipo de emprendimientos no ayuda a los fines institucionales establecidos», ya que considera que pondría en una situación de cuestionamientos a la identidad de las ONG.

¿Es posible que pueda convivir la lógica de la rentabilidad económica en una organización con fines sociales o no lucrativos? Como se ha podido observar, para algunas ONG sí es posible. El emprendimiento y la innovación orientada al mercado de servicios para el desarrollo son mecanismos legítimos que ciertas ONG no consideran contradictorios con su identidad, toda vez que los excedentes son invertidos en el funcionamiento institucional de la organización y no son apropiados por sus asociados de manera privada o para el beneficio personal, lo que resultaría ilegal y fuera de la ética que debiera caracterizar a este tipo de organizaciones. Sin embargo, para otro grupo de ONG entrevistadas, la incorporación de una mirada empresarial en el mundo social se presenta como una tensión de difícil solución, al menos desde su experiencia institucional. Lo cierto es que el actual contexto económico y político obliga a un cambio en las formas de pensar y actuar para ganar sostenibilidad financiera e institucional, con estrategias o mecanismos «no tradicionales» en la historia de las ONG.

6. DISCUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES

Las ONG han sido definidas como organizaciones autogobernadas, independientes, voluntarias en sus orígenes y cuyo trabajo tiende a involucrar a las agencias cooperantes, gobiernos, empresas privadas y las poblaciones objetivo (Bobadilla, 2005a). Estas organizaciones se encontraron en una época de crisis durante la década de 1990, cuando se indicaba que su identidad, legitimidad de sus roles y su sostenibilidad se veían cuestionadas.

Sin embargo, el análisis sociológico permite revelar que las organizaciones no son actores pasivos ante las influencias de su entorno. Por el contrario, sugiere que se dan procesos de cambio institucional en los cuales las organizaciones evalúan las condiciones de su entorno y reorientan sus paradigmas de intervención, sus discursos y relacionamientos con otros actores. Desde esta perspectiva, se ha observado el surgimiento de cuatro roles estratégicos que surgen del cambio organizacional de las ONG.

Estos roles forman parte de procesos isomorfos en la medida en que son respuestas estratégicas ante un contexto de incertidumbre. Este proceso genera que las ONG asuma roles similares, dado que se enfrentan a las mismas condiciones en un contexto social determinado. Así, ante las nuevas exigencias y desafíos de las agencias multilaterales y los financistas internacionales, se recomienda a las ONG que desplieguen un rol de concertación con actores que antes consideraban antagonicos a su labor de transformación social. Este es un tipo de isomorfismo coercitivo en la medida en que se adecua a ciertos estándares compatibles con lo que sus financistas demandan.

Mientras tanto, la diversificaron de fuentes a través de consultorías y la aparición de formas de empresa social son procesos de isomorfismo mimético, en tanto las ONG imitan lo que otras organizaciones empiezan a elaborar en el contexto de reducción de financiamiento. Por su parte, el rol de incidencia política surge de un distanciamiento de las afiliaciones políticas-partidarias, para pasar a enfatizar las críticas con propuestas que cumplen los requerimientos y formatos establecidos en el ámbito del desarrollo nacional e internacional.

Ahora bien, de todo lo mencionado se desprenden algunas interrogantes para futuras investigaciones. Una de ellas es plantear el cuestionamiento sobre la promoción de valor compartido (Porter y Kramer, 2011), esto es, un enfoque de gestión empresarial que busca conectar la creación de valor económico con las condiciones sociales de las comunidades. ¿A través de qué roles las ONG promueven este tipo de enfoques? Una respuesta tentativa sería que las ONG, en su rol articulador, buscan promover el trabajo conjunto entre empresas, Estado y población, para enfatizar la productividad y la creación de valor, pero a través del fortalecimiento de organizaciones locales en técnicas de productividad, eficiencia y uso sostenible de los recursos. Ahí las ONG y la empresa podrían encontrar un punto de complementariedad y concertación de esfuerzos. El problema aquí radica en la debilidad del capital social que existe en algunos territorios, el cual no permite relaciones de confianza entre las ONG y las empresas, lo que es un requisito sustancial para la generación del valor compartido.

Otra interrogante a plantear es si las ONG son plataformas oportunistas para obtener dinero. Por ejemplo, se ha identificado un conjunto de ONG oportunistas que no surgen con una razón de ser ligada a las transformaciones sociales o de apoyo, sino que buscan sus propios beneficios (sean de interés político o económico). Asimismo, cabe la posibilidad de reflexionar si el rol de emprendimientos sociales de las ONG podría caer en el uso de «los pobres» como medios para hacer dinero, bajo un discurso de «promoción y ayuda a otros» (Bullard, 2006), tal como lo demuestra el documental *Pobreza Sociedad Anónima* (2014), del director Michael Matheson, en donde se evidencia una serie de impactos negativos producto de la

industria de la ayuda internacional contra la pobreza. Estos impactos se resumen en que la desigualdad entre los pobres y ricos persisten y, más aún, se ha incrementado, debido a que el asistencialismo de esta ayuda ha generado una dependencia con las poblaciones locales, manteniéndolas en sus círculos de pobreza y sin generar un desarrollo de sus capacidades humanas. Estas últimas reflexiones son insumos para preguntas pendientes acerca del rol e identidad de las ONG dentro de un contexto político y económico que enfatiza el desarrollo productivo, las microfinanzas, el reconocimiento de derechos humanos, identidades culturales, y el desarrollo sostenible del medio ambiente.

Finalmente, cabe indicar que los resultados perfilan un nuevo y emergente panorama del espacio en el cual se ubican las ONG en el país: competitivo, orientado a resultados y con una lógica interna claramente distinta de la existente en el mundo empresarial y público, aunque ciertamente haya aprendido procedimientos y mecanismos presentes en ambos. Y, si bien las estrategias de las ONG han cambiado, su identidad basada en ser una organización que busca la equidad e inclusión social y el desarrollo ciudadano se mantiene vigente en la medida en que aún encuentran un nicho en el cual actuar y legitimarse, ya sea a través de la participación de políticas de Estado, por medio de proyectos focalizados financiados por la RSE, o a través de iniciativas que buscan generar la autosostenibilidad financiera con las empresas sociales en espacios locales. En esta investigación se han dado solo algunas luces con respecto a las características de este vasto sector, lo cual, se espera, sea un estímulo para futuras investigaciones que aclaren con mayor detalle las varias aristas y dimensiones de este nuevo mundo de las ONG: viejos actores que hacía la primera década del siglo XXI han logrado a pesar de las adversidades persistir en el intento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APCI (2016). *Situaciones y tendencias de la cooperación internacional en el Perú 2011-2014*. Lima: APCI.
- Aramburú, C. (2012). *Política social. De la protección a la inclusión*. En E. Toche, *Perú hoy: la gran continuidad*. Lima: Desco.
- Ballón, E. (1996). ONGs, sociedad civil y desarrollo. En *Los desafíos de la cooperación*. Lima: Desco.
- Bartolomeo, G. y Zandonai, F. (s.f.). Del voluntariado a la empresa social. En *Beni Comuni: Cuarto reporte sobre la cooperación social en Italia*.
- Beaumont, M. (1996). Algo de Estado, algo de empresa. Las ONGs en el Perú de los noventa. En *Los desafíos de la cooperación*. Lima: Desco.
- Bebbington, A. (1997). Reinventing NGOs and Rethinking Alternatives in the Andes. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 554, 117-135. <https://doi.org/10.1177/0002716297554001008>

- Bebbington, A., Hickey, S. y Mitlin, D. (2008). Introduction: Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives». En A. Bebbington, S. Hickey y D. Mitlin, *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*. Londres: Zed Books.
- Bobadilla, P. y Barreto, E. (2001). De la confrontación a la colaboración: Estado y ONG 1970-2000. *Debates en Sociología*, 25-26.
- Bobadilla, P. y Del Águila, L. (1998). *Planificación estratégica para ONGs. Serie Manuales de Capacitación N° 2*. Lima: PACT-PERÚ.
- Bobadilla, P. (2005a). *Persistir en el intento: el desafío de identidad de las ONG en el siglo XXI*. Tesis de Maestría en Sociología. Lima: PUCP.
- Bobadilla, P. (2005b). La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. En *Temas en Gerencia Social*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Bobadilla, P. (2012). Diseño de proyectos sociales. En B. Alza, *Gestión pública: balance y perspectivas. VI Seminario de Reforma del Estado*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Borzaga, C. (2003). Empresa social hacia una definición. *Empresa Social*, 67. Sin número de páginas.
- Bullard, A. (2016). Pobreza S.A. *El Comercio*. <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/pobreza-s-alfredo-bullard-noticia-1873293>
- Cáceres, E. (2014). *El rol de las ONG en América Latina: los desafíos de un presente cambiante*. Lima: Unión Europea.
- Castro, W. (2013). Non-governmental organizations and the sustainability of small and medium-sized enterprises in Peru: an analysis of networks and discourses. *Wageningen: Wageningen Academic Publishers*.
- Cotts, S., A. Swidler y Hannan, T. (2012). Outsourcing Social Transformation: NGOs as Organizations. *Annual Review of Sociology*, 38, 285-315. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071811-145516>
- Dargent, E. (2013). Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities. *Argumentos*, 5.
- DeMars, W. (2005). *NGOs and Transnational Networks: Wild Cards in World Politics*. Londres: Pluto Press.
- DeMars, W. y D. Dijkzeul, (2015). *The NGO Challenge for International Relations Theory*. New York: Routledge.
- Díaz-Albertini, J. (1991). Non-government development organisations and the grassroots in Peru. *Voluntas*, 2, 26-57. <https://doi.org/10.1007/BF01398528>
- Díaz-Albertini, J. y W. Melgar (2012). *El desarrollo pendiente: las ONG peruanas en los procesos de cambio*. Lima: Evangelischer Entwicklungsdienst: Sistema de Facilitación, EED.
- Dimaggio, P. y Anheir, H. (1990). The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors. *Annual Review of Sociology*, 16, 137-159. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.16.080190.001033>
- Fifka, M., Kühn, A. Loza, C. y Stiglbauer, M. (2016). Promoting Development in Weak Institutional Environments: The Understanding and Transmission of Sustainability

- by NGOs in Latin America. *Voluntas*, 27, 1091-1122. <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9713-4>
- Gonzales-Miranda, D., Gentilin, M. y Ocampo-Salazar, C. (2014). Organizational Identity: What Is the Conversation Currently dealing with? Paradigms, perspectives, and discussions. *Journal of CENTRUM Cathedra*, 7, 129-146.
- Hailey, J. (2000). Indicators of Identity: NGOs and the Strategic Imperative of Assessing Core Values. *Development in Practice*, 10, 402-407. <https://doi.org/10.1080/09614520050116550>
- Izquieta, J. y Callejo, J. (2004). Las organizaciones de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo. Cultura e identidad de las ONG. *REIS*, 105, 195-216.
- Joseph, J. (2000). NGOs: Fragmented Dreams. *Development in Practice*, 10, 390-401. <https://doi.org/10.1080/09614520050116541>
- Keck, M. y Skkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders*. Ithaca: Cornell University Press
- Kilby, P. (2004). Nongovernmental Organizations and Accountability in an Era of Global Anxiety. *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, 67-78.
- Kilby, P. (2006). Accountability for Empowerment: Dilemmas Facing Non-Governmental Organizations. *World Development*, 34, 951-963. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.009>
- Lecy, J., Schmitz, H. y Swedlund, H. (2012). Non-Governmental and Not-For-Profit Organizational Effectiveness: A Modern Synthesis. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23, 434-457. <https://doi.org/10.1007/s11266-011-9204-6>
- Lewis, D. (2005). *The Management of Non-Governmental Organizations. An Introduction*. Londres: Routledge Perspectives on Development.
- Lewis, D. y Kanki, N. (2009). *Non-Governmental Organizations and Development*. Londres: Routledge Perspectives on Development.
- Llona, M. (2008). El gobierno aprista y las ONG. En Eduardo Toche (ed.), *Perú Hoy. Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. Lima: Desco.
- Manrique, N. (1988). ¿Adónde va la promoción campesina? *Debate Agrario*, 4, octubre-diciembre. Lima. Cepas.
- Mohan, S. (2002). Role and Relevance of Civil Society Organisations. *The Indian Journal of Political Science*, 63, 193-211.
- Moleneers, N., Dewatcher S. y Dellepiane, S. (2011). Moving into the new aid approach, dilemmas for NGOs: The Belgian Case. *Public Administration Development*, 31, 188-204. <https://doi.org/10.1002/pad.600>
- Najam, A. (2000). The Four C's of Third Sector-Government Relations. *Nonprofit Management & Leadership*, 10, 375-396. <https://doi.org/10.1002/nml.10403>
- Noriega, J. (1997). *Perú: Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)*. Lima: Desco.
- North, D. (2012). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

- Ohanyan, A. (2012). Network Institutionalism and NGO Studies. *International Studies Perspectives*, 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2012.00488.x>
- Olvera, A. (2000). *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense.
- PACT-USAID-SECTI (1999). Directorio de organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Lima: RA Ediciones.
- Panfichi, A. (2002). *Sociedad civil, Esfera pública y democratización en América Latina*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Panfichi, A. y Alvarado, M. (2010). Desconfianza y control: organizaciones no gubernamentales y política en el Perú. En Bernardo Sorj (comp.), *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Portocarrero, F., Sanborn, C., Cueva, H. y Millán, A. (2002). *Más allá del individualismo: el tercer sector en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Powel, W. y Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fisac, R., Moreno, A.M., Mataix, C. y Palacios, M. (2011). La empresa social: revisión de conceptos y modelo para el análisis organizativo. *Revista Española del Tercer Sector*, 17, sin número de páginas.
- Ravasi, D. y Schultz, M. (2006). Responding to organizational identity threats: exploring the role of organizational culture. *Academy of Management Journal*, 49, 433-458. <https://doi.org/10.5465/AMJ.2006.21794663>
- Reich, S. (2000). The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(4), 501-522. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00143>
- Rodríguez, D. y Ríos, R. (2007). Las organizaciones sociales en una sociedad compleja. *Revista Perspectivas CEES UC*, 2, 187-212.
- Rossel, C. (2015). Winning a Battle but Losing the War? Third Sector and Social Policy in Latin America: The Case of Uruguay. *Voluntas*, 27, 146-165. <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9569-z>
- Sanborn, C. (1999). El tercer sector en perspectiva comparada. En N. Henríquez (ed.), *Construyendo una agenda social*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Scott, R. (1999). Retomando los argumentos institucionales. En Powell y Dimaggio (eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Seelos, C. y Mair, J. (2004). Social Entrepreneurship. The contribution of individual entrepreneurs to sustainable development. *Working Paper: IESE Bussines School University of Navarra*, 553, 2-17.
- Senses-Ozyurt, S. (2015). Political institutional environment and management culture as determinants of nongovernmental/nonprofit organizations performance. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 18, 269-303. <https://doi.org/10.1108/IJOTB-18-03-2015-B001>

- Sifuentes, P. y Barbosa, L. (2015). The perception of Organizational Identity of NGOs in Partnership Process between The Belo Horizonte's City Hall and the Third Sector. *Bussines Management Dynamics*, 4, 9-25.
- Toche, E. (2003). *ONG: enemigos imaginados*. Lima: Desco.
- Vakil, A. C. (1997). Confronting the classification problem: toward a taxonomy of NGOs. *World Development*, 25(12), 2057-2070. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)00098-3](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)00098-3)
- Valderrama, M. y Pérez, L. (1998). *Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGs en América Latina*. Buenos Aires: FICONG-ALOP
- Vergilio, P. y Leite, F. (2006). El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de isomorfismo periférico. *Sociologías*, 8, 216-249.
- Vernis, A. (2005). Tensiones y retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas. *Revista Española del Tercer Sector*, 1, 37-62.
- Wooten, M. y Hoffman, A. (2008). Organizational Fields: Past, Present and Future. En R. Greenwood et al. (ed.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n5>

Anexo 1
Relación de ONG entrevistadas

Nombre de la ONG	Año de fundación	Cargo del entrevistado	Lugar de fundación	Oficinas
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)	1964	Director general	Lima	Lima
CARE Perú	1970	Director nacional	Lima	Áncash, Cajamarca, Cusco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Piura, Puno
CIPCA - Centro de Investigación y Promoción del Campesinado	1972	Director ejecutivo	Piura	Piura
Centro Bartolomé de Las Casas	1974	Director general	Cusco	Cusco
Tarea. Asociación de Publicaciones Educativas (Tarea)	1974	Presidente de la Asociación	Lima	Lima, Cusco, Ayacucho, Ayacucho, Huancavelica, Ucayali, Bagua, La Libertad, Lima, San Martín, Ucayali, Puno
Movimiento Manuela Ramos	1978	Directora	Lima	Lima, Cusco, Ayacucho, Ayacucho, Huancavelica, Ucayali, Bagua, La Libertad, Lima, San Martín, Ucayali, Puno
Servicios Educativos El Agustino (SEA)	1978	Directora	Lima	Lima
Cepeser Central Peruana de Servicios	1980	Presidenta	Piura	Piura

Nombre de la ONG	Año de fundación	Cargo del entrevistado	Lugar de fundación	Oficinas
Centro de Estudios y Prevención de Desastres (Predes)	1983	Presidente del Consejo Directivo	Lima	Lima, Cusco y Arequipa
Asociación de Comunicadores Sociales Calandria (Calandria)	1983	Directora ejecutiva	Lima	Lima
Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (Ceder)	1983	Vicepresidente	Arequipa	Arequipa
Centro para el Desarrollo de los Pueblos Ayllu (Cedep Ayllu)	1983	Director ejecutivo	Cusco	Cusco
Diaconia, Asociación Evangélica Luterana de Ayuda para el Desarrollo Comunal	1984	Directora ejecutiva	Lima	Lima, Cajamarca, Huánuco, Áncash
Cedepas - Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte	1984	Director general	La Libertad	La Libertad
Asociación Benéfica Prisma - (Prisma)	1986	Directora ejecutiva	Lima	Lima
Asociación Franco Peruana de Fomento al Desarrollo Arequipa (AFAPEFDA)	1987	Presidente	Arequipa	Arequipa
Servicios Educativos Promoción y Apoyo Rural (Separ)	1987	Asesor y miembro del Consejo Directivo	Junín	Junín
Asociación Laboral para el Desarrollo (ADEC - ATC)	1988	Gerente general de la Asociación	Lima	Lima, Áncash-Chimbote, Junín-Huancayo, Pasco-Oxapampa
El Taller. Asociación de Promoción y Desarrollo.	1988	Director general	Arequipa	Arequipa
Consortio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (Copeme)	1991	Gerente general de la asociación	Lima	Lima, Puno, Huancavelica, Arequipa
SUMBI	1991	Presidenta ejecutiva	Lima	Lima
Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (Iproga)	1993	Presidenta / Directora ejecutiva	Lima	Lima

Fecha de recepción: 10/01/2017
 Fecha de aceptación: 21/07/2017