

LAS ONGDs EN EL PERU.
Una propuesta para su estudio.

Martín Beaumont

INTRODUCCION

En los dos últimos años el debate en torno al rol de las ONGDs en nuestra sociedad ha sido promovido por el actual gobierno, criticando la falta de control que tiene el Estado sobre los fondos que reciben y gestionan, y los malos manejos de los mismos que de allí se derivarían. Para aquellos relacionados con el mundo académico, la existencia de las ONGDs no es tan reciente ni se reduce a los mecanismos que el Estado debe establecer para controlar su actuación. La revisión de la bibliografía sobre el tema nos acerca a dos ideas básicas sobre estas organizaciones: son una “nueva realidad institucional” y son “nuevos actores sociales”. Pero, para empezar, ¿qué tan nuevas son?. ¿Cómo y por qué se originan?. ¿qué rol cumplen en nuestra sociedad? Estas son algunas de las preguntas que trata de responder el siguiente texto.

QUE SON LAS ONGDs

En el Perú, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs) han recibido el nombre de *centros de promoción* o *centros de educación popular*. Estos pueden ser definidos como instituciones que se dedican al diseño, formulación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo, en relación con algún sector social —comúnmente llamado *grupo*

beneficiario o destinatario— y con la colaboración de agencias de cooperación. El quehacer de las ONGDs se halla, pues, estrechamente ligado a los proyectos que diseñan, formulan y ejecutan. La manera cómo sus miembros perciben el rol de las ONGDs en la sociedad, su papel en el cambio y en la transformación de la realidad —si así lo fuera—, sus concepciones del desarrollo, del país y de los sectores populares, así como su articulación con ellos y con otros sectores, grupos e instituciones sociales (partidos políticos, iglesias, Estado, universidades, organizaciones populares), se manifiesta, de manera sustancial y privilegiada, en sus proyectos.

Dicho en otras palabras, los proyectos son expresión de la praxis institucional de las ONGDs. Entiendo por praxis el conjunto de manifestaciones que forman parte del quehacer de los centros y que resultan de la relación entre su acción sobre, y reflexión de, la sociedad. Estas acciones se encuentran animadas por objetivos específicos pero que dirigen sus esfuerzos hacia un objetivo más vasto, de mayor aliento: el desarrollo. De allí la diferencia entre los centros de promoción —que ejecutan programas y proyectos de desarrollo— y cualquier organización que no sea parte del Estado o haya surgido de acuerdos entre gobiernos (y que, por tanto, pueda llamársele ONG: sindicatos, bomberos, fundaciones, clubes, etc.).

“La idea de hablar de *praxis* coloca a las ONGDs en un ámbito más amplio que el de la promoción y de los programas y proyectos de desarrollo. Estos no son, como sabemos, la única manera de actuar de las ONGDs. Sin embargo, más allá de tal o cual tipo de acción, las ONGDs actúan sobre, y hacen una lectura de, la realidad, incorporando de una manera más o menos selectiva, más o menos explícita, la experiencia obtenida con miras a otra acción, en un ‘segundo momento’” (BEAUMONT y ROSSEL; 1992: 66).

Sin embargo, este concepto es aún muy amplio y, por tanto, requiere de mayores precisiones para delimitar medianamente el tipo de praxis al que aludimos para caracterizar la actuación de los centros de promoción en la sociedad. El esfuerzo de Mario Padrón (1982: 19-24) por definir a los centros nos podrá ayudar en este sentido. En primer lugar, es una praxis de tipo *asociativo*. La distinción que hacía Mario Padrón entre ONGs y Asociaciones Privadas de Desarrollo (APDs) tenía esta connotación. De hecho, la definición por negación puede ser útil, pero tanto cabe en ella que no nos dice mucho. Dejemos, pues, por un momento la noción de ONGD y profundicemos en la caracterización de la praxis de los centros.

Los centros son, en primera instancia, asociaciones de individuos “con mayor o menor grado de estructuración como grupo, que se reúnen voluntariamente para realizar una actividad o conjunto de ellas” (p.22). La asociación connota la idea de “una libertad y voluntad para asociarse, y el hecho de compartir los fines institucionales y una motivación” (pp.21-22). Asimismo, son asociaciones privadas, en el sentido de no-gubernamentales. Por evitar mencionar este término, Padrón lleva a confusión al afirmar que son “no-públicas” (p.22), refiriéndose a que son asociaciones que no forman parte del Estado o que no han surgido de convenios entre gobiernos. Son de naturaleza privada, no-gubernamental *por su constitución*, pero su praxis pertenece al ámbito *público*. Esta es la segunda característica de las actividades de los centros, que se deriva de las siguientes:

Las asociaciones no sólo no persiguen fines de lucro sino que sus acciones se dirigen *en beneficio de terceros*: los pobres o —usando un término de uso extendido— los sectores populares. “Esto las distingue de aquellas asociaciones (clubes, por ejemplo) que actúan en beneficio exclusivo de sus propios miembros” (p.23).

La manera típica —aunque no única— que tienen los centros de relacionarse con los sectores sociales que define como sus destinatarios es a través de la realización de un conjunto planificado de acciones que llamamos “proyecto”. La tercera característica de la praxis radica en que la ejecución de estos proyectos genera, en primer lugar, un conjunto de relaciones entre los centros y dichos sectores sociales destinatarios, pero que se extiende a otras instituciones de la sociedad —universidades, partidos, iglesias— y frente al Estado. Constituye una red de relaciones que permite ganar un espacio social, ser reconocidas socialmente y, por tanto, con legitimidad de acción.

La praxis de las ONGDs, que se manifiesta como dijimos de manera privilegiada a través de sus proyectos, tiene como marco el desarrollo. La manera de enfrentar la problemática del desarrollo es variada. Los centros de promoción pueden prestar servicios (salud, alimentación); pueden apoyar actividades económico-productivas (con parceleros o microempresas); pueden dedicarse a la formación o capacitación en determinadas áreas, sea a través de la transferencia de información, de conocimientos o de técnicas; pueden apoyar la formación o el fortalecimiento de organizaciones populares; pueden, en fin, formular o ejecutar proyectos de desarrollo —local, micro-regional— desde una perspectiva “integral”, entendida en la práctica como intervenciones que abordan varias áreas de trabajo de modo simultáneo.

En resumen, estas características constituyen la praxis de las ONGDs: es una praxis de tipo asociativo, que se actualiza en el ámbito público a través de la realización de proyectos, que genera una red de relaciones sociales que le otorgan legitimidad de acción, que tienen como horizonte de acción el desarrollo (o el cambio social, como veremos enseguida). Todas estas características conforman, a la vez, la naturaleza *institucional* de dicha praxis, tal como se verá líneas abajo.

A QUE DESARROLLO SE REFIEREN.

Las concepciones que tienen las ONGDs sobre lo que es el desarrollo son heterogéneas y difícilmente se encuentran definidas de un modo claro en sus documentos oficiales (investigaciones específicas sobre el tema y, más específicamente, sus documentos de política o su programación institucional). Por otro lado, se pueden hallar divergencias entre una suerte de concepción “oficial” del desarrollo y las nociones que los promotores tienen de él. Estas diferencias no son inocuas puesto que los proyectos —forma de actuación básica de las ONGDs— implican de modo central las relaciones que se establecen entre promotores y los sectores destinatarios¹.

Aunque muchas ONGDs no posean elaboraciones teóricas precisas en torno a la temática del desarrollo, éstas tienen y actúan en función de una o varias ideas, o cuerpos de ideas, más o menos coherentes, sobre el desarrollo y otros temas vinculados a él, como la transformación de la sociedad, la calidad de vida de las personas, las necesidades humanas, o la pobreza. De todos ellos, el más importante lo constituye el concepto de *cambio social*. De hecho, “toda noción de desarrollo involucra una teoría del cambio social”. Esta “teoría” implica una definición y selección de los agentes o actores de dicho cambio, el contenido y la direccionalidad del mismo, así como los medios para alcanzarlo (PLAZA; 1990b: 18).

“Pero, además, toda teoría del cambio, considerada desde las representaciones colectivas (conciencia, cultura e ideología) contiene y está

1. Un reciente estudio de Patricia RUIZ BRAVO y Percy BOBADILLA (1993) ha caracterizado, precisamente, los discursos de los promotores al respecto. Estos autores han encontrado tres tipos de discurso: el asistencial, el desarrollista y el de transformación social (pp.29-40).

atravesada por nociones específicas de tiempo, y por horizontes temporales, más o menos explícitos y más o menos conscientes. Estos horizontes son los que proveen de elementos, contenidos y profundidad a las teorías del cambio y, según como los consideren y elaboren, tendrán mayor o menor fuerza interpretativa” (loc.cit.).

Estos horizontes son el de la *coyuntura*, “en la que se realiza la interpretación del cambio”; el de la *historia*, “entendida como proceso de larga duración y construcción de sociedad”; y el de la *condición humana* que incluye a los anteriores, “pero que las coloca frente a los hallazgos, fracasos, logros y propuestas del conjunto del género humano, independientemente de nacionalidades y temporalidades (p.19). Asimismo, éstos son los que brindan, por así decirlo, el marco global de interpretación para la formulación de las *apuestas* concretas del cambio. De allí que estas apuestas puedan identificarse, aunque no linealmente, con dichos horizontes: la apuesta *técnica*, que se centra en los medios para lograr el cambio (coyuntura); la apuesta *política* que privilegia los fines (historia); y la apuesta *utópica*, presente por lo general de modo implícito en las teorías del desarrollo, referida a aspectos tales como la felicidad o la realización de las personas (condición humana). Lo que encontramos comúnmente en las propuestas concretas sobre cambio social es una combinación de estas apuestas (pp.21-23).

Un proyecto de promoción del desarrollo condensa una propuesta de cambio determinada, que ha sido “filtrada” por uno o varios horizontes temporales y que conduce a una apuesta específica. Esta apuesta, como se señaló, puede contener una mezcla de lo técnico, lo político o lo utópico, en mayor o menor grado. En este sentido, lo que caracteriza de un modo claro a los proyectos de promoción es que expresa una propuesta de acción a (algún) nivel de la sociedad². El proyecto define qué cosas se deben hacer, por qué, a través de qué medios, para qué. Condensa una voluntad de acción determinada, justificada desde distintos enfoques políticos, ideológicos o técnico-científicos.

2. No es éste el lugar para discutir la propuesta de Diego PALMA (1988: 24-25) en tomo a que el ámbito privilegiado de la promoción es el espacio local, frente a los espacios societal (o nacional) y sectorial, al que le corresponderían los partidos políticos y las “confederaciones” (?), respectivamente. Bástenos indicar que las apuestas de cambio de los proyectos se refieren, principal pero no exclusivamente, a espacios locales, dado que los horizontes temporales y las apuestas concretas *pueden* implicar dimensiones más amplias; más amplias, incluso, que la misma sociedad nacional.

A través de estos enfoques y de las mismas propuestas de cambio social, los proyectos expresan y encierran un determinado conocimiento. Para proponer el cambio (de la índole que fuera), las ONGDs a través de sus proyectos expresan en mayor o menor medida un determinado conocimiento de la sociedad, de sus grupos, sectores e instituciones, de las relaciones entre éstos y con la naturaleza. Nos interesa resaltar que un proyecto de promoción se caracteriza por esta doble lógica de articulación entre el conocimiento y la acción. En una palabra, los proyectos son, a la vez, conocimiento y acción: reflexión de los centros sobre la sociedad y apuestas concretas para transformarla. Conocimiento para la acción (en la medida que una propuesta de acción requiere la plasmación de conocimientos) y, también, acciones que inducen a un cambio en los conocimientos (en la medida que la acción transforma la realidad y posibilita un cúmulo de experiencias que inciden en los conocimientos). La sociedad entendida simultáneamente como ámbito de acción y objeto de transformación es, precisamente, una expresión típica de una comprensión moderna del mundo.

De lo dicho se puede desprender que el objetivo del cambio social no se confunde con los objetivos de los proyectos de promoción³. Los proyectos condensan, como dijimos, una determinada propuesta de acción y un determinado conocimiento de la realidad que se pretende transformar. En este sentido, debemos considerar el cambio social o, en líneas generales, el desarrollo como el *horizonte interpretativo de acción* de las ONGDs. De las características de la praxis que señalábamos, ésta constituye, por así decirlo, su núcleo.

EL ORIGEN DE LAS ONGDS EN EL PERU: LA MODERNIZACION

Los orígenes de los centros se pueden encontrar en la década de los cincuenta, en las acciones que realizan grupos vinculados a la Iglesia católica en el marco de su pensamiento social. El contexto histórico-social de su desarrollo, para el caso peruano, se halla estrechamente vinculado al proceso de modernización de la sociedad peruana.

El proceso de modernización pone en evidencia los límites de la institucionalidad excluyente de la configuración estamental de nuestra socie-

3. Este aspecto también ha sido abordado por RUIZ BRAVO y BOBADILLA (1993).

dad para su reproducción, tanto material como simbólica. Su quiebre y transformación puede ser leído como “crisis” (ROCHABRUN; 1986: 56-57). Desde una perspectiva global, la llamada crisis de la matriz colonial de las relaciones sociales (estratificación social dual, autoritarismo, paternalismo, servilismo, como características de esa relación), pero también, atravesando este proceso, la crisis de la modernidad: de las lecturas historicistas —hispanismo, indigenismo— que apostaban por una modernización boyante hasta la década de los cuarenta; crisis de los desarrollismos que “apostaban a salir del subdesarrollo a través de un conjunto de reformas” (p.56), entre los cincuenta y los setenta; y la crisis del socialismo como utopía en los ochenta.

La modernización supone un conjunto de cambios a nivel de las estructuras, pero también de los procesos y de los actores. Cambios que conducirán a la organización de la estructura económica bajo el modo de producción capitalista, orientado fundamentalmente hacia un modelo de desarrollo urbano-industrial que siguió las pautas de la industrialización por sustitución de importaciones; el fortalecimiento del Estado como un agente central con capacidad de intervención y dirección de la economía; un sistema político participatorio que implica la extensión de la ciudadanía; una dinámica social —en vez de una “estática social”— que promueve la movilidad geográfica, el ascenso social, así como la expansión del trabajo asalariado para los individuos; orientaciones culturales motivadas por valores (laicos) tales como el trabajo, el éxito o la innovación. En este proceso, la extensión del sistema educativo desempeña un rol central (PLAZA: 1990a; SULMONT: 1991).

Todos estos hechos indican un conjunto de cambios y transformaciones globales a nivel de la sociedad. Sin embargo, las implicancias de la modernización para las ONGDs son más específicas. En primer lugar, este proceso supone la *especialización* de roles, tareas y actividades de miembros o sectores de una sociedad. Como marco global podríamos señalar que la racionalización de la sociedad —núcleo de la modernización para Max Weber—, implica esta especialización. En este contexto, el surgimiento y consolidación institucional de las ONGDs se enmarcará en este proceso que posibilita la oferta y la demanda de servicios específicos entre sectores de la sociedad; especialmente, los que corresponden al ámbito técnico-profesional.

La modernización atraviesa el desarrollo de los centros. La especialización constituye una *tendencia* que paulatinamente incide sobre las acciones y el discurso de las ONGDs. Más adelante veremos que las “fuentes de inspiración y reclutamiento” de las ONGDs son las universidades, los parti-

dos políticos (preferente pero no exclusivamente de izquierda) y un sector de la Iglesia católica. Aquí nos interesa resaltar que en el proceso de formación y crecimiento de los centros éstos constituirán un discurso y una acción propia que tendrá como base la especialización de su praxis. Pero es un proceso que no termina. Las ONGDs pueden reproducir actividades que pertenecen, en parte, a la práctica de los partidos (activismo político, concientización) o en donde se establecen puntos de contacto con ellos (trabajo con sectores populares, formulación de políticas, reclutamiento de militantes) (VELARDE; 1992: 178-179), de la Iglesia (el llamado “acompañamiento” a los sectores populares, por ejemplo) o de la universidad (la investigación). Sin embargo, la praxis de los centros no las reproduce linealmente y tiende a centrarse, cada vez más, en la transferencia de conocimientos o técnicas específicas a sectores sociales determinados.

Por otro lado, desde los ochenta se advierte en los centros la necesidad de “profesionalizar” el trabajo, como un modo de darle mayor consistencia a la labor de las ONGDs. La búsqueda de profesionalización puede ser vista, también, como resultado de la especialización que incide sobre la promoción, como su acción propia y particular —aunque no exclusiva (PALOMINO: 1991; RUIZ BRAVO y BOBADILLA: 1993).

La especialización tiene como correlato el proceso de *democratización* de la sociedad. La extensión de la ciudadanía (sujetos portadores de derecho) es una de las características más importantes y con mayor frecuencia citadas por los científicos sociales para referirse a este proceso. Otra de sus características es el crecimiento de la capacidad asociativa de los miembros de la sociedad. La gente se asocia y agrupa de acuerdo a intereses, objetivos o proyectos comunes. Las ONGDs son expresión de este proceso.

Asociaciones civiles como el sinnúmero de clubes departamentales, provinciales y distritales en el Perú; clubes deportivos; sindicatos; organizaciones de profesionales; asociaciones de voluntarios; organizaciones vecinales o funcionales, etc. Los “temas” que motivan a las personas a agruparse son variados: desde la impostergable supervivencia hasta la protección de los animales, desde el fútbol hasta la reproducción de lazos comunales. Para el caso de las ONGDs el tema —como objetivo y proyecto común a la vez— será el desarrollo. Se especializan en formular y ejecutar proyectos de desarrollo. También en pensar el país a la luz del cambio social y su posible realización concreta.

A su vez, la modernización estará asociada en el Perú a las múltiples “crisis” resumidas por Guillermo Rochabrún y citadas líneas arriba. También a la crisis del modelo de desarrollo urbano-industrial basado en la industrialización por sustitución de importaciones (SULMONT: 1991), que conducirá a la recesión económico-productiva, la incapacidad del modelo por absorber mano de obra y emplearla adecuadamente, la flexibilización de las relaciones laborales, la terciarización de la economía, así como el deterioro de la calidad de vida de las personas. Con ello una “creciente obsolescencia de la estructura productiva y un alarmante deterioro de la infraestructura física” (Gert Rosenthal, citado por WEFFORT; 1990: 57). En una palabra, la incapacidad del sistema por asegurar la reproducción social de sus miembros.

Las ONGDs se explican, pues, no sólo dentro de un proceso de especialización y de democratización de la sociedad sino en el marco de esta crisis, que coloca a más de la mitad de la población peruana bajo la línea de la pobreza. Es la democracia excluyente de la que habla Francisco Weffort (1990) en su desolador artículo. La capacidad de organización y la capacidad de presión de la sociedad por lograr participación —en especial, participación política— (pp.62-63) son las características señaladas por este autor dentro del proceso de democratización de las sociedades latinoamericanas. Las ONGDs surgen y se multiplican frente a la crisis y, a la vez, como una de sus expresiones; especializan su labor entre la necesidad de ofrecer proyectos sectoriales y locales de desarrollo, que incidan en el largo plazo en la superación de la pobreza, y la urgencia por brindar asistencia en alimentación y salud a los sectores menos favorecidos. La crisis que afecta al Estado en su capacidad en generar infraestructura básica de servicios, en contribuir a mantener el nivel y la calidad de vida de las personas, incide en la multiplicación de las acciones de las ONGDs: los centros de promoción se explican en parte por su capacidad de responder mínimamente, con recursos y herramientas técnicas, a las demandas de diversos sectores sociales.

Este último aspecto vincula las características que nos parecen relevantes cuando hablamos del proceso de modernización de la sociedad peruana como el proceso global en el que se enmarca el surgimiento y desarrollo de las ONGDs en el Perú: la especialización, la democratización y la crisis. Habría que añadir uno más: el incremento de relaciones entre sectores sociales que van formando un entramado social cada vez más complejo. La organización de centros, con una especialización técnico-profesional en los temas del desarrollo y el cambio social; la transferencia de conocimientos y herramientas técnicas a sectores sociales que se organizan y presionan por parti-

cipación, recursos e ingresos, frente a la creciente incapacidad del sistema por asegurar la reproducción de sus miembros.

El desarrollo de los centros se vincula al paulatino dinamismo que adquieren distintos sectores sociales al interior, o como actores, de este vasto proceso de transformación de la sociedad peruana. En diversos trabajos sobre promoción al desarrollo y ONGDs, se ha indicado con claridad la importancia del dinamismo de los sectores populares —expresado a través de su organización y movilización por demandas concretas frente al Estado— para el surgimiento de los centros. Sin embargo, la aparición de las ONGDs en el Perú se halla igualmente vinculada al desarrollo de un conjunto de relaciones entre esos sectores populares —considerados como actores sociales principales del “cambio”— y partidos políticos (la nueva izquierda), grupos eclesiales progresistas (teología de la liberación), así como profesionales e intelectuales del campo de las ciencias sociales. A partir del discurso y la práctica de las ONGDs, éstas se constituirán, también, en factor de organización de los sectores populares (FERNANDES: 1988; PALMA: 1988).

LA CONSOLIDACION DE LAS ONGDS

De las iniciales acciones de sacerdotes y laicos católicos en la década de los cincuenta y sesenta, a la consolidación de un centro de promoción en los ochenta —o a su probable crisis de redefinición en los noventa— existe un largo camino. En 1977 las ONGDs no pasaban de cuarenta, pero a partir de entonces y hasta 1984, aproximadamente, se da un crecimiento explosivo en su número, llegando a un número no inferior a las doscientas. Este hecho puede ser explicado por varias razones. Por un lado, durante la década de los setenta se producen fuertes movilizaciones populares y crece el número de sus organizaciones que presionan por diversas demandas (desde servicios básicos hasta participación política). Este proceso tendrá uno de sus momentos más significativos en la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1979 y a las elecciones políticas generales de 1980.

Tal como lo señala Padrón, el crecimiento en el número de las ONGDs se debe

“quizás primordialmente, a los requerimientos de los propios sectores populares cuyas organizaciones se desenvuelven y fortalecen rápidamente durante los años setenta, expresando una capacidad de formular demandas y pedidos de apoyo claros y bien definidos” (PADRON; 1988: 48).

Sin embargo, no se trata aquí de establecer una relación causal entre el aumento de las demandas y reivindicaciones de los sectores populares organizados y un similar incremento en el número de ONGDs. Aunque parte de la lógica de las ONGDs de ese entonces se hallaba estrechamente vinculada a una caracterización “pre-revolucionaria” de la configuración social peruana —embebidas de diversas lecturas marxistas de los partidos políticos de izquierda y de la difusión de las ciencias sociales—, lo cual conducía a la “imprescindible tarea” de la “educación concientizadora” entre las organizaciones populares del campo y la ciudad⁴, aquí estamos tratando de enfatizar la realidad de las ONGDs a la luz de las relaciones sociales presentes en el Perú de los setenta y, por lo menos, aludir a un proceso que no es directo ni unilineal.

La modernización de la sociedad peruana contribuyó a que el tejido social se volviera más denso y complejo, apareciendo tipos de relaciones sociales entre sectores e instituciones que antes no existían o que eran muy débiles o fragmentarios. Parte de este proceso implica, para nosotros, el establecimiento y configuración de relaciones entre los sectores populares y un nuevo tipo de instituciones que forman parte de la sociedad civil: las ONGDs.

Por otro lado, a la par que se realizaban estos cambios en la sociedad, la primera fase del gobierno militar iniciada en 1968 abrió un importante espacio a técnicos y profesionales con el fin de consolidar y profundizar sus reformas. La segunda, iniciada en 1975, revirtió este proceso, lo que significó la salida de buena parte de estos técnicos y profesionales contratados. Estos, cuya experiencia laboral se centraba de algún modo en la promoción y cooperación gubernamentales, continúan su práctica pero ya no desde el Estado sino en organizaciones no gubernamentales.

Otros importante factor que interviene en el desarrollo de las ONGDs es la disponibilidad de recursos y fuentes de financiamiento extranjeros (PADRON; 1988: 48). Este factor, sin embargo, forma parte de otra red de relaciones inter-institucionales —el de la cooperación no gubernamental al desarrollo— que da dinamismo a las acciones de las ONGDs, pero que debe ser diferenciado del marco que hemos presentado de las relaciones sociales al interior de la sociedad.

4. “...una educación política que forme conciencia de clase y organice a las masas para la transformación del país, teniendo como referente de sociedad el socialismo” (SIME; 1991: 15).

En resumen, se puede afirmar que el origen, el crecimiento y la consolidación de los centros se halla vinculado al proceso de modernización de la sociedad peruana y a las transformaciones que supone, en términos de la relación Estado —sociedad civil y de relaciones sociales entre sectores de la sociedad. Aunque estos ejes podrían ser compartidos entre ONGDs de otros países latinoamericanos, la propuesta que aquí se enfatiza es que la relación *modernización - desarrollo de ONGDs* es característica del proceso peruano⁵. Así pues, al hablar de modernización de la sociedad peruana, se debería tener presente el desarrollo institucional de las ONGDs como una de sus características, del mismo modo como se considera el desarrollo de las organizaciones populares.

LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS ONGDs.

A partir de la década del ochenta, las ONGDs se constituyen en una realidad institucional en América latina y el Perú.

“Tanto las que corresponden a concepciones asistenciales, cumpliendo un papel de intermediario en la ayuda a los pobres —o al desarrollo—, como las que se entienden interlocutores frente a los varios agentes del cambio y transformación social en el país, como también aquellas que se perciben como sujetos activos en la construcción de un tejido social, más amplio y alternativo al que actualmente se da en países industrializados o en los llamados subdesarrollados, su existencia y significado son innegables” (PADRON; 1988: 9).

La *institucionalidad* de las ONGDs en Latinoamérica y el Perú no deviene, por cierto, de su presencia —numérica, cuantitativa— en la sociedad. Por el contrario, su presencia y, de algún modo, su crecimiento, va asociado a la formación y consolidación de una manera de ser y actuar específicas, que la distinguen de otras instituciones que actúan incluso como referentes para ellas.

5. Los casos de Chile y Uruguay, por ejemplo, se hallan vinculados de un modo más claro al proceso de *(re)democratización* de la sociedad. Si bien este aspecto también constituye parte del proceso de modernización en el Perú, no nos parece suficiente adscribir el surgimiento y consolidación de las ONGDs peruanas a este único elemento.

Así, un estudio sobre ONGDs en América Latina que toma como base los casos de Brasil, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, identifica procesos similares que caracterizan a las ONGDs de la región (FERNANDES; 1988). De las cinco constantes que menciona Rubén César Fernandes, me interesa rescatar, para el presente trabajo, dos:

a) *Orígenes*: alrededor de los años cincuenta y con un crecimiento notable en los setenta. Típicamente, están asociadas inicialmente a la Iglesia católica y pasan a convertirse en “un conjunto secularizado” (p.189); esta transformación supone, a su vez, un cambio de perspectiva en su labor: desde el *trabajo asistencial* hacia una *política social*. Asimismo, las personas que componen las ONGDs provienen de tres fuentes: universidades, iglesias y partidos políticos de izquierda:

“Podemos señalar que las ONGD se volvieron tan atractivas en los años setenta, justamente porque se presentaban como una *alternativa* a las prácticas institucionales características de las universidades, iglesias y partidos de izquierda. Factores externos (como las presiones del mercado de trabajo, o un Estado autoritario) e internos (las limitaciones características de las universidades, iglesias y partidos de izquierda) llevaron [a] una parte significativa de la generación que alcanzaba la madurez en los años setenta a valorar las ONGD como alternativa profesional” (p.190. Subrayado en el original).

b) *Relaciones institucionales*: las tres instituciones mencionadas se mantienen como los interlocutores privilegiados de las ONGDs, en una relación ambigua que las afirma y niega a la vez. “Afirma porque ellas siguen como un referencial, aunque crítico, fundamental. Niega, porque pretende confrontarlas como una “alternativa”” (p.190). Entre estas tres, las ONGDs lograron ganar un espacio propio que articulaba parte de sus valores característicos:

“...por la “competencia” universitaria y contra su “aislamiento”; por la “autenticidad” asociada al ideal de “servir al prójimo”, sobre todo a los que más necesitan, de acuerdo a la tradición cristiana, pero contra la sacralización de las jerarquías eclesásticas; por el ideario “político” propugnado por las izquierdas, pero contra el “dogmatismo” y la “manipulación” partidaria que las penetra” (p.192).

Así pues, parte del “modo de ser” de las ONGDs se refiere a esta síntesis entre valores compartidos con, y propuestas alternativas frente a, las iglesias, universidades y partidos. Cabe señalar que los partidos políticos de izquierda constituyen un referente central para las ONGDs, pero no el único. Si en los setenta los partidos de izquierda “acaparaban” parte de la inspiración ideológica de los centros, esto cambia durante los ochenta. En el Perú existen algunas ONGDs —y no de modo marginal— inspiradas y ligadas al APRA y otras a una corriente de pensamiento neo-liberal que viene adquiriendo un importante peso en la formación de la opinión pública.

Al mismo tiempo, uno de los aspectos más significativos para la conformación de la institucionalidad de las ONGDs se halla en su ubicación en la relación Estado - sociedad civil. Las ONGDs articulan un discurso y actúan poniendo énfasis en su vinculación con los sectores populares, “las bases” o, simplemente, “el pueblo”:

“...la autonomía institucional que diferenció las ONGD de las iglesias y de los partidos coincidió con el trazo de cierto corte horizontal en el verticalismo de las relaciones entre Estado y pueblo (o “sociedad civil”). Las ONGD estimularon una serie de iniciativas dirigidas a las bases de la sociedad con el objetivo explícito de volverlas (las iniciativas y las bases) más independientes en relación al Estado. En esta medida, se volvieron un factor de organización de las clases populares (o de la ciudadanía) diferente, ya que no se definía su actividad como un medio para conquistar el poder. La originalidad de las ONGD ha sido justamente ésta: dedicarse, por definición institucional, a los movimientos que se sitúan en los niveles intermedios e inferiores del cuerpo político y social” (p.193).

Este hecho, de la conformación de la institucionalidad de las ONGDs a partir de su vinculación (en el discurso y la acción) con los sectores populares y, de modo más amplio, con la sociedad civil, es constatado por Germán Torre —haciendo un balance de la experiencia del Centro de Estudios Sociales “Solidaridad”—, como la consecución de legitimidad ante estos grupos:

“Un Organismo no Gubernamental de Desarrollo (ONGD), consigue su legitimidad como consecuencia de su vinculación necesaria y diferenciada con los sectores populares. Esta vinculación se realiza, poniendo al servicio de los mismos su capacidad institucional, respetando la autonomía de las organizaciones. En este proceso dialéctico institucio-

pueblo, pueblo-institución, va adquiriendo un espacio de vida y valores que le identifican como un organismo de apoyo distinto a los gremios, partidos e instituciones gubernamentales” (TORRE; 1988: 141).

La lectura de Francisco C. Weffort (1990) refuerza, de algún modo, lo que venimos diciendo aquí. Hablando del “extraordinario crecimiento de la capacidad de organización de la sociedad civil” (p.62) en las últimas décadas, Weffort afirma que ésta significa

“...un crecimiento de las bases de la democracia en América Latina. Y, por lo mismo, un impulso hacia la modernización de los países de la región. Pero también significa una intensificación del ‘corporativismo’, por el cual cada fragmento de la sociedad se aferra a sus intereses particulares en detrimento de los intereses de la sociedad en general. En una sociedad en crisis, endeudada y estancada, las conductas del tipo ‘sálvese quien pueda’, cada vez más violentas y exclusivistas, tienden a generalizarse. La capacidad que muestra un grupo social cualquiera para organizarse y participar coincide con su capacidad para defender sus intereses. Y, en muchos casos, eso es directamente una cuestión de supervivencia” (p.63).

Acaso otro de los elementos que hicieron de las ONGDs instituciones “alternativas”, en el desesperanzador contexto señalado por Weffort, se deba precisamente a que dentro del crecimiento explosivo de diversas organizaciones de la sociedad civil —en el cual se ubican las mismas ONGDs— éstas elevaron un discurso y una práctica que iba contracorriente del “sálvese quien pueda” y del corporativismo. Los intereses explícitos de las ONGDs, en este sentido, se elevaron por encima de los intereses particulares de grupo. Quizás por eso mismo, su supervivencia se deba a su praxis de “corte horizontal”, y pase por mantener y reforzar las prácticas de promoción con otras organizaciones de la sociedad civil.

La formación de la institucionalidad de las ONGDs pasa por la constitución de una *normatividad* socialmente reconocida. En nuestro caso, la normatividad viene dada por la vinculación (estable) y el reconocimiento (mutuo) entre los centros y los sectores populares. Normatividad que se expresa, en última instancia, en una presencia reconocida por dichos sectores populares pero también por las iglesias, las universidades, los partidos e, incluso, el Estado, de las ONGDs como instituciones que tienen algo que decir a (una parte de) la sociedad, que tienen algo que hacer en ella, como actores sociales.

CONCLUSION

Siendo invitado a exponer estas ideas en un Seminario de la especialidad de sociología de la Facultad de CC.SS. de la Universidad Católica, dedicado al tema de la promoción y el desarrollo, surgió la pregunta de la importancia de las ONGDs en nuestra sociedad. La formulación de la misma buscaba una precisión más o menos cuantitativa de su contribución a la reducción de la pobreza en el Perú: gracias a la labor de las ONGDs, cuántos menos se mueren de hambre o de enfermedades prevenibles, cuántos más tienen trabajo o un mejor ingreso. Ambos aspectos —la importancia de las ONGDs y su contribución en la lucha contra la pobreza— son relevantes, pero de distinto orden. Lo que he tratado de sustentar en estas líneas es que la importancia de las ONGDs en nuestra sociedad deviene menos de su aporte al cambio social que de ser expresión del mismo. Al confundirse los objetivos del cambio social con los de los proyectos de las ONGDs, se tiende a sobreestimar su rol causando confusión o rechazo.

Desde otra entrada metodológica —a través de una revisión de sus proyectos por áreas de trabajo, líneas de acción, sectores destinatarios, etc.— es posible acercarse a la respuesta por el aporte concreto de las ONGDs. Ese trabajo supone la revisión del material existente y la elaboración de un documento específico para tal fin. Mientras tanto, consideramos como un esfuerzo útil el intentar comprender lo que son las ONGDs en el Perú, situando el contexto en el que se originan, las acciones que realizan y los procesos que generan. Es desde este marco que debe afrontarse la tarea de ubicar el rol específico de las ONGDs en la sociedad, y no al revés.

BIBLIOGRAFIA

BEAUMONT, Martín y Alejandra ROSSEL

- 1992 "Elementos para un balance crítico de las ONGDs en el Perú". En: *La promoción al desarrollo en el Perú. Balance y perspectivas*. Mario Zolezzi, editor. DESCO, Lima.

FERNANDES, Rubén César

- 1988 "Las ONGDs: una nueva realidad institucional en América Latina". En: *Las Organizaciones no gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. Mario Padrón, compilador. PREAL - DESCO, Lima.

PADRON, Mario

- 1988 "Los centros de promoción y la cooperación internacional al desarrollo en América Latina. El caso peruano". En: *Las Organizaciones no gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREAL - DESCO, Lima.

PALOMINO, Nancy (editora)

- 1991 *Los discursos y la vida. Reflexiones de un encuentro entre educadores populares y promotores*. Escuela de Formación de Promotores (EFP) - TAREA, Lima.

PALMA, Diego

- 1988 "Presupuestos teóricos de la promoción". En: *Derecho, promoción social y sectores populares urbanos*. Varios. DESCO, Lima.

PLAZA, Orlando

- 1990a "Desarrollo rural y cultura: ¿cambio y modernidad o modernidad sin cambio?". En: *La presencia del cambio: campesinado y desarrollo rural*. Varios. DESCO, Lima.

- 1990b "Cambio social y desarrollo rural". En: *Estudios Rurales Latinoamericanos*; Volumen 13, Ns. 1-2.

ROCHABRUN, Guillermo.

- 1986 "Perú: los tiempos y la crisis". En: *Quehacer* No. 42. Agosto - setiembre. DESCO, Lima.

RUIZ BRAVO, Patricia y Percy BOBADILLA
1993 *Con los zapatos sucios. Promotores de ONGDs. Escuela para el Desarrollo.*

SIME, Luis.

1991 "Notas para un balance del discurso de la educación popular en el Perú". En: *Los discursos y la vida. Reflexiones de un encuentro entre educadores populares y promotores.* Nancy Palomino (editora). Escuela de Formación de Promotores (EFP) - TAREA, Lima.

SULMONT, Denis

1991 *Los actores sociales y políticos ante la crisis en América Latina.* (Inédito).

TORRE V., Germán

1988 "Sistematización de la experiencia y perspectivas de trabajo del Centro de Estudios Sociales "Solidaridad"". En: *Las Organizaciones no gubernamentales de Desarrollo en el Perú.* Mario Padrón (editor). PREAL - DESCO, Lima.

VELARDE, Federico

1992 "Las ONGs, la política y los partidos políticos. ¿A qué ONGs nos referimos? En: *Construyendo juntos el futuro. En memoria de Mario Padrón.* Varios. DESCO - ISS, Lima.

WEFFORT, Francisco C.

1990 "La América equivocada. Apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América Latina". En: *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina.* Julio Cotler (compilador). IEP - Fundación F. Naumann, Lima.