
de la confrontación a la colaboración: estado y ong, 1970-2000*

**percy alberto bobadilla díaz
engelbert barreto huamán**

En las últimas décadas, las organizaciones no gubernamentales y el Estado han trabajado principalmente para los sectores menos favorecidos con diferentes enfoques, objetivos y estrategias. Sin embargo, en este proceso las ONG han atravesado por un conjunto de cambios en las concepciones del desarrollo y los diferentes mecanismos que se requieren para lograrlo, entre los cuales destacan las nuevas estrategias de articulación con el Estado, basadas en los nuevos paradigmas de cooperación y confianza. En este contexto, no se debe dejar de considerar la progresiva participación de la empresa privada y la dinámica del desarrollo social.

Estas nuevas relaciones están generando un nuevo tipo de consenso entre ONG, Estado y organizaciones empresariales, que hipotéticamente estaría fortaleciendo las estrategias y los esfuerzos a favor del desarrollo, lo cual desde nuestro punto de vista generaría la aparición de un capital social que ayudaría al logro de mayores impactos socioeconómicos en las intervenciones que realizan estos actores.

Este artículo intenta plantear algunas ideas sobre las características de este proceso y las circunstancias que favorecen o limitan su origen y ejecución, así como presentar algunos puntos de encuentro, las posibilidades de éxito que representa, y el problema de la debilidad institucional que podría

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a Patricia Ruiz Bravo por la oportunidad brindada para presentar el primer avance de este documento en el Seminario de Género y Políticas Públicas organizado por el Diploma de Estudios de Género de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, realizado en junio del 2000. Asimismo deseamos agradecer a Guillermo Rochabrún por sus comentarios y observaciones a la versión final del mismo. Cualquier omisión o limitación que este trabajo pueda presentar es de nuestra exclusiva responsabilidad.

amenazar la continuidad y sostenibilidad de los acuerdos tomados como producto de la cooperación y concertación de esfuerzos entre ONG, Estado y empresa privada.

Presentación

Una mirada retrospectiva a las condiciones de vida de la población, a sus intereses y objetivos, así como al Estado y a las ONG durante los últimos treinta años evidenciaría una evolución en las relaciones, intervenciones y aportes de estos actores en la promoción del desarrollo.

En este marco, las ONG y el Estado han pasado por diferentes cambios y procesos, todos relacionados básicamente a enfoques y herramientas que han ido incorporando con la finalidad de reemplazar una intervención paternalista y asistencialista del Estado, por un trabajo enfocado en el desarrollo de capacidades y opciones buscando la autogestión y sostenibilidad de sus programas o proyectos.

Todo esto ha iniciado un cambio en las políticas sociales del Estado, incluyendo en ellas algunas experiencias exitosas de trabajo de ONG, incorporando en la agenda pública nuevos temas y enfoques, y ejecutando proyectos a través de estos organismos no gubernamentales.

Estos cambios se han producido principalmente a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa con el agravamiento de la crisis económica en el ámbito latinoamericano y el inicio de un conjunto de reformas que han tenido efecto inmediato en el incremento de la pobreza. A esto hay que añadirle la disminución del financiamiento de las entidades de cooperación internacional y los nuevos enfoques que éstas utilizan para la asignación de sus partidas presupuestales, entre los que se encuentran el trabajo mediante alianzas entre ONG, la cooperación con los gobiernos locales y demás instancias del Estado, la participación de la empresa privada con un enfoque de responsabilidad social, la inclusión de la perspectiva de género y de medio ambiente, y la aplicación de herramientas de gestión en el desarrollo de sus programas y proyectos.

En este marco, el artículo intenta rescatar las principales características del proceso de cambio de las últimas tres décadas y los puntos de encuentro en el quehacer de estos actores en el desarrollo, para lo cual hemos estructurado el texto en cuatro partes. En la primera hacemos referencia de manera sucinta a las reformas del Estado y sus implicancias en las políticas sociales. En la segunda mencionamos algunas características de las políticas sociales a partir de un Estado en proceso de reformas que apuntan a lograr niveles de eficacia y eficiencia en su labor, pero reconociendo el papel que cumplen *otros actores en este proceso*. En la *tercera parte nos referimos a los cambios que han venido experimentando las ONG en las últimas tres décadas, y su progresiva influencia en las políticas sociales que el Estado implementa para la lucha contra la pobreza*. En la última parte analizamos e interpretamos las relaciones entre el Estado y las ONG, de acuerdo con las estrategias que implementan en torno a las políticas sociales actuales, pasando de una lógica de confrontación a una de concertación y colaboración. Finalmente, planteamos algunas conclusiones que intentan recoger los efectos más importantes presentes en este proceso.

Esperamos que el contenido de este artículo contribuya al debate y la reflexión sobre las posibilidades de un trabajo conjunto entre el Estado y las ONG a través de alianzas estratégicas. Ello permitirá aprovechar las potencialidades de cada uno de estos actores para lograr mayores impactos y efectos en las poblaciones destinatarias.

1. Premisas básicas sobre la reforma del Estado y su relación con las políticas públicas

En los últimos años los estados han venido sufriendo una serie de reformas, conocidas como procesos de modernización. Dichos procesos tienen relación con el aumento de los déficit fiscales, las nuevas exigencias macroeconómicas de los organismos multilaterales y cambios en el contexto socioeconómico que presionan hacia una adecuación o redefinición de sus roles económicos y sociales, para permitir una mayor competitividad en el marco de un mercado globalizado y dinámico. Estos procesos, a su vez, están acompañados de la idea de superioridad de la actividad privada.

En este contexto se cuestiona el tamaño del Estado, sus funciones, la burocracia y el costo que ésta representa para mejorar su desempeño como ente regulador tanto en el campo económico como en el social. En tal sentido, la modernización o reforma del Estado se ha caracterizado básicamente por adecuarse a las restricciones presupuestales (la disminución del tamaño y del campo de acción del Estado depende de la disponibilidad del gasto), buscar el aumento de la eficiencia del aparato público (mejor uso de los recursos públicos, mayor satisfacción del ciudadano) y adaptarse a los cambios que exige el proceso de globalización principalmente en el ámbito económico (desregulación y flexibilización para permitir la competencia).

En este proceso de cambios, hablar de políticas sociales o de cualquier otra política pública no es lo mismo que en años anteriores. El enfoque u orientación seguido por la reforma y la voluntad política de los gobernantes son los principales elementos desde los cuales se definen los problemas que el Estado siente como su responsabilidad, los roles que le toca jugar frente a ellos, así como las organizaciones (agencias semiprivadas, servicios públicos, ONG, voluntarios u otro tipo de entidades) que se encargarán de la implementación de las tareas que tal responsabilidad implica.

Este proceso conduce a fortalecer su rol en ciertas áreas, disminuir su intervención en otras, asumir nuevas funciones o dejar algunas actividades que tradicionalmente realizaba.

El Estado tiene que definir si se encargará de proveer directamente todos o parte de los servicios y productos que tradicionalmente brindaba, si facilitará o promoverá que otras organizaciones realicen estas tareas o si actuará solo como regulador de las mismas.

Ello implica determinar los problemas que pasan a formar parte de las políticas públicas, los eventuales efectos de una no-acción en este campo, y las alternativas o soluciones que se plasmarán en una estrategia de intervención, considerando los factores políticos, económicos y sociales que condicionarían su éxito (Vargas 1995). Lo que implica no solo voluntad política sino conocimientos (Franco 1994).

Estas alternativas o soluciones se llevan a cabo a través de un conjunto de actividades coyunturales y desorganizadas, o en otros casos constituyen un bloque coherente de medidas que —en el contexto y de acuerdo con los objetivos— parecen ser las más adecuadas y exitosas. Paralelamente se designan las organizaciones que se encargarán de su implementación, así como la normatividad y los recursos bajo los cuales iniciarán la misma.

Sin embargo, deben considerarse al menos los siguientes elementos para convertir las actividades planeadas en objetivos concretos:

- a) La coherencia entre los objetivos de las políticas en ejecución, sus actividades y la normatividad que las rige.
- b) El grado y tipo de comunicación que debe existir entre organizaciones encargadas de la implementación de las políticas
- c) Las características de las organizaciones responsables de la implementación de las políticas públicas (competencia y tamaño, control jerárquico de las decisiones y procesos, recursos económicos, tecnológicos, grado de comunicación interna en la organización, apoyo de los legisladores y funcionarios, y nexos formales e informales de la organización responsable con los grupos que elaboran las políticas y su agenda).
- d) Las condiciones económicas, sociales y políticas (cantidad de recursos, efecto sobre las condiciones socioeconómicas, apoyo político, atención de la opinión pública, efecto favorable o desfavorable sobre las elites, movilización sobre los grupos de poder).
- e) La actitud y orientación de los funcionarios hacia la política pública (aceptación, rechazo o neutralidad), así como la comprensión clara de los objetivos y los mecanismos que para su implementación se han establecido y son necesarios.

Estos elementos condicionan el grado de éxito de una política pública, como es la política social o la económica, por lo que existe la posibilidad de estar bien diseñada pero mal implementada y en la práctica minimizar su efecto sobre los factores sociales, económicos, tecnológicos o de otro tipo que se intenta fortalecer o modificar (por ejemplo: disminuir la pobreza preservando el medio ambiente).

2. Características de la política social en el marco de la reforma del Estado

Como sostiene Adolfo Figueroa, «la política social es un conjunto de acciones, consistentes entre sí, dirigidas a proteger y promover el desarrollo de los recursos humanos en un país», habiendo cierto acuerdo sobre los bienes y servicios básicos que sirven de insumo para el desarrollo de las capacidades de estas personas, entre los cuales se encuentran el empleo, los servicios de salud y educación, el saneamiento ambiental y los bienes alimenticios (Figueroa 1992).

Tradicionalmente, las políticas sociales se han concentrado en ofrecer bienes y servicios como bienes públicos, es decir, ofertados por el Estado bajo un supuesto universalismo que reconoce derechos a todos, sin tener la capa-

cidad de materializarlos en la práctica.¹ Sin embargo, este principio universalista ha servido como un mecanismo de legitimación de la acción y de los objetivos del Estado que al menos en el discurso eran válidos y servían como un medio para garantizar un mayor grado de gobernabilidad.

A la vez, en la medida que el fortalecimiento de los recursos humanos contribuye al desarrollo del país, pueden estos ser vistos como una inversión social, siendo más importante en el caso de los pobres, cuyas capacidades, por ser uno de los pocos recursos con que cuentan, deben ser potenciadas para permitirles insertarse mejor en las actividades que el desarrollo socioeconómico implica, y no ser excluidos de este proceso.

Uno de los elementos presentes en la revisión de cualquier política social es la relación con la política económica, debido a los efectos económicos y sociales que esta genera. En los últimos años, la relación entre ambas políticas ha generado en algunos especialistas la idea de que «la mejor política social es la política económica», aludiendo a la innegable relación que existe entre ambas.²

De esta forma, se supone que al producirse el crecimiento económico y aumentar los niveles de empleo e ingresos de las familias, éstas podrán acceder a un conjunto de bienes y servicios públicos o privados para iniciar el proceso de reversión de las características que tradicionalmente se han asociado a los pobres.

Se piensa entonces que los servicios que antes eran ofertados por el Estado —o aquellos que se originan en las nuevas necesidades de la población— serán mejor brindados por empresas privadas en competencia. Se presenta así al mercado como una gran palanca hacia el desarrollo socioeconómico y como medio para redefinir las relaciones sociales y de producción. Sin embargo, la interacción entre las políticas económicas y sociales debe verse bajo la hipótesis de que el crecimiento económico es una condición necesaria aunque no suficiente para la reducción de la pobreza y la desigualdad social.³

Asociada a este supuesto aparece la idea de abordar las políticas sociales y económicas conjuntamente como políticas integradas, considerando los objetivos, las estrategias y los efectos de ambas; pero en la práctica todavía se ha avanzado poco en esta perspectiva.⁴

Lo cierto es que al Estado se le reconoce un rol más importante en materia de política social articulada y armonizada con las políticas económicas, tanto desde los organismos multilaterales vinculados a la región (BID,

¹ Para mayor detalle del supuesto universalismo de las política sociales puede consultarse Franco (1994).

² Información adicional puede verse en Franco (1994) y Silva (1996).

³ No puede establecerse una relación directa entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza debido a que los niveles de crecimiento alcanzados no han permitido lograr disminuir la desigualdad existente en la región.

⁴ Sobre las políticas integradas Silva, a partir de una evaluación, señala: a) ausencia de un modelo de desarrollo que vincule la política económica y social, b) desarticulación entre políticas económicas y sociales y entre los organismos encargados de su dirección o ejecución, c) ausencia de un sistema de indicadores, d) métodos de evaluación defectuosos, e) personal no siempre adecuadamente calificado, f) centralismo en la provisión de servicios y en el financiamiento, g) acceso segmentado a servicios que tienen carácter global en los discursos o nomas del país (Silva, 1996).

BM, FMI), así como desde los acuerdos mundiales sobre lucha contra la pobreza.⁵

En este contexto, se ha reducido progresivamente los recursos del Estado para atender las actividades propias de la política social bajo el marco del modelo del Estado de bienestar,⁶ además de haber cambiado la forma de entender las necesidades o los problemas de la población y el grado de responsabilidad estatal frente a ellos, replanteándose las formas tradicionales de intervención pública dirigidas a programas nacionales con estrategias asistenciales.

Frente a ello, los estudiosos de las políticas sociales señalan la existencia de una renuncia, por parte del Estado, a la responsabilidad social que tenía sobre los tradicionales servicios o productos que brindaba, a través de su *transferencia a las empresas, las ONG y otras organizaciones*. O que, por el contrario, no han sido transferidos ni son proporcionados: es decir, han salido de la agenda pública y por tanto de la atención del Estado.

Paralelamente a este proceso, y sobre todo debido a los programas de ajuste y estabilización emprendidos en los últimos años, los estados han dictado una serie de medidas de compensación social para atender al mayor número de pobres que estos programas generan al inicio de su ejecución, y con ello reducir los costos sociales que traen consigo, evitando de esta manera que sean inviables.⁷ Para ello, en el caso peruano se estableció el Foncodes⁸, siguiendo el modelo de los Fondos de Inversión Social (FIS).

Este tipo de fondos de carácter compensatorio es concebido como un programa coyuntural, focalizado y financiado con recursos externos, con el propósito de generar iniciativas de la población organizada para la ejecución de proyectos. Estas características lo diferencia de las políticas sociales, que son o deberían ser permanentes, universales y financiadas con recursos corrientes (Sánchez León 1996). En consecuencia, se podría diferenciar los gastos sociales en educación, salud, vivienda y empleo de los Fondos de Compensación o programas coyunturales de alivio a la pobreza.⁹

⁵ Durante la Cumbre Mundial de Desarrollo, en Copenhague, se hablaba de políticas integradas que incorporen entre sus objetivos y lineamientos los retos planteados sobre temas sociales en la cumbre (véase Gamero 1996).

⁶ El agotamiento del modelo del Estado de bienestar dejó en la sociedad la sensación de que el Estado abdicó su responsabilidad como garante de los servicios de salud, educación, vivienda u otro tipo de servicio universal, amparado en la idea de que su atención solo debe dirigirse a los grupos más pobres.

⁷ Adolfo Figueroa refiere que el primero de estos fondos funcionó en Bolivia quince meses después del ajuste, siendo manejado por una institución autónoma, alejada de la burocracia estatal pero vinculada directamente al presidente de la república. Esta institución tenía el encargo de financiar solo los proyectos presentados por los gobiernos locales y por las ONG, con énfasis en proyectos pequeños destinados a financiar infraestructura, los que eran ejecutados por la empresa privada generando empleo masivo y temporal.

⁸ El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) inició sus operaciones a fines de 1991, con la misión de mejorar las condiciones y la calidad de vida de los más pobres, generando empleo temporal y atendiendo las necesidades básicas de la población en nutrición, salud, educación y saneamiento.

⁹ Adolfo Figueroa (1998) plantea que el gasto público social y el gasto de los programas de alivio a la pobreza aparecen como los principales instrumentos para hacer política social.

Al respecto, el Foncodes desde su inicio concentró una parte importante de los recursos destinados a la «lucha contra la pobreza». En 1999, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas, Foncodes obtuvo el 21,1% de dichos recursos, siguiéndole en importancia la inversión en educación y el presupuesto destinado a los programas financiados dentro del gasto social básico (servicios básicos de salud, educación y justicia), tal y como se aprecia en el cuadro 1.

de la confrontación a la colaboración

Cuadro 1: Programas de lucha contra la pobreza según presupuesto asignado en 1999

Programas de lucha contra la pobreza	Millones de nuevos soles	Porcentaje del presupuesto
Presidencia del Consejo de Ministros	5	0,1
Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano	68	2,0
Programa de Apoyo al Repoblamiento	16	0,5
Cooperación Popular	17	0,5
Ministerio de la Presidencia	113	3,3
Comisión de Fomento de la Privatización	25	0,7
Ministerio de Energía y Minas	118	3,4
Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y Salud	120	3,5
Ministerio de Economía y Finanzas (Programa de Vaso de Leche, etc.)	312	9,0
Ministerio de Salud (Seguro de Salud Escolar, etc.)	133	3,8
Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Construcción.	195	5,6
Ministerio de Agricultura (Manejo de cuencas y conservación de suelos, titulación y registro de tierras, etc.)	359	10,3
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Gasto Social Básico	300	8,6
Ministerio de Educación	493	14,2
(Programa de mejoramiento de la calidad de la educación primaria, etc.)	467	13,5
Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes)	732	21,1
Total Programas de Lucha contra la Pobreza	3,472	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

La distribución del presupuesto varía de una organización a otra; sus actividades muchas veces coinciden en ámbitos geográficos, en enfoques o en servicios y productos que ofrecen a la población, aunque son focalizadas y evaluadas en función de distintos criterios. Sin embargo, debe diferenciarse las organizaciones que funcionan bajo normatividad pública y las que se crean como programas especiales, al estilo de islas, dentro de la administración pública.¹⁰

Estos programas especiales no solo funcionan con una normatividad, organización y régimen similar al de la actividad privada, sino que los mayores niveles de gasto y el enfoque que guía sus actividades les permite reclutar profesionales mejor capacitados y más motivados por los beneficios y las facilidades con que cuentan para su trabajo. En tal sentido, solo se necesita comparar a un trabajador de un proyecto especial con uno del Ministerio de Salud o de Educación para ver las diferencias. Lo anterior no debería ser obstáculo para garantizar la coherencia entre las normas y los objetivos de las políticas en ejecución, y permitir la coordinación entre las instituciones encargadas de actividades asociadas a la política social. Sin embargo, las características de estas organizaciones, los recursos con que cuentan, la búsqueda de protagonismo y de legitimación de sus actividades, la voluntad y aptitud de sus funcionarios, así como los enfoques bajo los cuales organizan y orientan su quehacer (mencionados anteriormente), aparecen como limitantes de dicha política, condicionando el uso eficiente de los recursos presupuestarios asignados.

Un ejemplo de esta falta de integración de los programas sociales se encuentra en el caso de los programas de nutrición, entre los cuales tenemos simultáneamente: 1) los programas del Ministerio de Economía y Finanzas (Vaso de Leche), 2) los del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (Pronaa),¹¹ 3) los del Ministerio de Salud (Programa de Salud Básica, Programa de Compensación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo), 4) los de los ministerios de Educación y de la Presidencia (Programa de Desayunos Escolares-Foncodes).

La articulación de esfuerzos basados en la cooperación y coordinación de todos los programas mencionados podría conducir a niveles de eficiencia mayores que los que eventualmente puedan conseguir de forma particular, así como lograr mayores impactos y efectos en los resultados que buscan.

En contra de esta situación, se encuentra la caída sustancial del gasto social real en los años ochenta, no recuperada posteriormente. De esta forma, el gasto social de 1990 representa el 27% de lo gastado en 1980 en esta área (BCRP 1993) y equivale al 16% de los gastos totales del gobierno central.¹² A la vez, en 1990 el gasto social *per cápita* representaba la quinta parte de lo que había sido en 1980. Esta reducción del gasto social debe

¹⁰ Los programas especiales responden a la necesidad de realizar una actividad o conjunto de ellas de una forma dinámica, situación que resulta imposible bajo las modalidades tradicionales de administración pública que establecen rígidos sistemas y criterios para tomar una decisión, contratar o adquirir recursos, asignar bienes y servicios a la colectividad, etc.

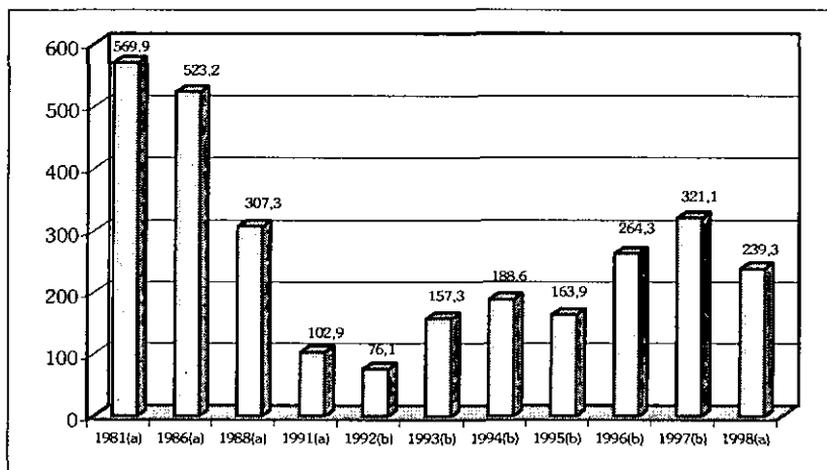
¹¹ El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) fue creado en febrero de 1992 para desarrollar actividades principalmente en nutrición y seguridad alimentaria.

¹² Comparativamente, debe indicarse que en 1970 los gastos sociales representaban 26% del gasto del gobierno central.

verse en un contexto en el cual las necesidades de la población son mayores, como producto de la crisis económica, la hiperinflación y la aplicación de los programas de ajuste desde agosto de 1990. Frente a este deterioro y luego de un reducido presupuesto asignado a los sectores sociales a inicios de los noventa, se presentó una recuperación o incremento del gasto social; según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se registró una mejora de 4,2 veces entre 1992 y 1997.¹³ Sin embargo, en 1998 no representaba ni la mitad de lo que fue en 1981 (Muñoz 1998) (véase gráfico 1).

de la confrontación a la colaboración

Gráfico 1
Gasto social por habitante (en nuevos soles constantes de 1994)



Elaboración propia

Fuentes: (a) Banco Central de Reserva, citado en Ismael Muñoz Portugal, «Políticas sociales y estrategias para combatir la pobreza». En: *Temas actuales de trabajo social latinoamericano*, Lima: Centro Latinoamericano de trabajo Social-CELATS, 1998.

(b) INEI. Todas las fuentes coinciden en que hay reducción de la pobreza. Informe ejecutivo de septiembre de 1999.

Es deseable que adicionalmente al incremento del gasto social per cápita y a la focalización del mismo, el Estado impulse una política económica articulada coherentemente a la política social. Con ello se contribuiría a revertir con mayor eficiencia los niveles de pobreza y las características que tradicionalmente han acompañado a los pobres, agudizadas como efecto inmediato de las políticas de ajuste estructural emprendidas en nuestro país. La política social no ha podido responder a las exigencias y posibles implicancias de la política económica en los sectores más pobres del país. Sin embargo, el Estado ha buscado reducir sus efectos con estrategias de intervención social que limiten el impacto de dichas medidas,¹⁴ entre las cuales se incluyeron

¹³ Calculado en soles constantes de 1994.

¹⁴ Figueroa (1992) refiere al respecto que en el Perú el programa de ajuste aplicado a partir de agosto de 1990 (*shock*) estuvo acompañado de un programa de compensación social muy limitado, gastándose menos de 100 millones de dólares de los 418 ofrecidos, destinándose aproximadamente el 80% de los fondos a los programas de alimentos (comedores, vaso de leche, etc.) y cerca del 15% a programas de empleo. Para su ejecución se utilizó a las organizaciones privadas como Caritas o CARE, fundaciones y ONG.

critérios de focalización en contraposición del universalismo de años anteriores, la promoción de los servicios diferenciados en función de la capacidad de pago de los potenciales usuarios y el aliento a la participación de la sociedad civil, entre otras.

En consecuencia, y también debido al trabajo de las organizaciones vinculadas a la ejecución de proyectos de desarrollo (entre ellas la Iglesia), la pobreza se está reduciendo. Esta disminución de los niveles de pobreza oscila entre -5,1% y -9,8% según diversas fuentes para el periodo 1994-1997; sin embargo, la alta proporción de pobres deja retos importantes. En 1997, según datos del INEI, 3 millones 909 mil personas se encontraban en condición de pobreza extrema y 5 millones 301 mil personas en pobreza no extrema, lo que equivale a 15,9% y 21,7% respectivamente de la población total del país (véase cuadro 2).

Cuadro 2: Evolución de la pobreza según algunas instituciones

Instituciones	1994 1/	1997	Var. % 1997/94
Cuánto a/	53,4	50,7	-5,1
Banco Mundial b/	53,5	49,0	-8,4
Cepal c/	41,0	37,0	-9,8
INEI 1/d/			
Con línea de pobreza*	47,8	43,5	-9,0
Con necesidades básicas insatisfechas	48,8	45,8	-6,1

* Con método del ingreso.

1/ Las cifras del INEI son del año 1995

Fuentes: a/ Perú en Números 1999, Cuánto

b/ *Poverty and Development in Peru 1994-1997*, Banco Mundial

c/ *Panorama social de América Latina*, CEPAL, 1998

d/ Perú: niveles de vida y pobreza, INEI, 1997

3. Las ONG y la política social: antecedentes y enfoques

Las ONG han ido consiguiendo un mayor espacio en actividades vinculadas al desarrollo de los sectores menos favorecidos. A pesar de las diferencias que existen asociadas a su tamaño, ámbito de intervención, envergadura de sus proyectos, líneas de acción e inspiración ideológica, han logrado un rol que intenta ser protagónico con el propósito de influir en el diseño de políticas sociales.¹⁵

Las ONG progresivamente se han hecho más importantes en el mundo del desarrollo. Al respecto, el Banco Mundial estimaba en 1996 que más del

¹⁵ La función como interlocutoras frente a las organizaciones locales, nacionales (incluido el Estado) e internacionales y la participación en eventos como la Cumbre Social de Copenhague y las mesas de trabajo en relación al Banco Mundial, son indicadores de la importancia actual de las ONG.

15% del total de la cooperación internacional se canalizaba a través de ONG, y que su número oscilaba entre 6 mil y 30 mil ONG nacionales en países en vías de desarrollo (aunque estas cifras eran consideradas incompletas). A la vez, en 1993, una tercera parte de los proyectos financiados por este Banco incluían alguna forma de participación de las ONG, y en 1994 esta participación se incrementó hasta alcanzar aproximadamente el 50% de los fondos proporcionados por el Banco Mundial (s/f).

La intervención de las ONG es también notable en nuestro país. Su origen se asocia a los cambios que enfrenta nuestra sociedad (el fin del Estado oligárquico) y a los marcos interpretativos difundidos entre los intelectuales a partir de la segunda mitad del siglo xx. No obstante, su trabajo se aprecia más nítidamente a partir de los años setenta, periodo en el que son conocidas como «centros» (Manrique).

En estos años el Estado plantea un discurso desarrollista urbano-industrial y se orienta a la ejecución de proyectos y programas microrregionales o regionales, mientras que en las zonas rurales la Iglesia tenía una presencia mayor.

Si bien dada su heterogeneidad no todas las ONG pueden incorporarse en esquemas clasificatorios, es posible encontrar algunas características comunes a la mayoría de ellas (véase el cuadro 3).

Hacia los años setenta el país experimenta importantes cambios, a partir de los cuales las ONG articulan su trabajo. En este periodo, junto con los movimientos sindicales y barriales en las ciudades y los movimientos campesinos en el área rural, las ONG inician sus actividades bajo un rol reivindicativo de los derechos y las necesidades de la población representada por estos movimientos. El marco interpretativo para las ONG está constituido por la teología de la liberación, la teoría de la dependencia, el marxismo y la educación popular, referentes ideológicos desde los cuales el Estado es visto como garante de un orden injusto y representante de los intereses de la clase dominante y del imperialismo.

El rol que conciben entonces las ONG es el de concientizar y fortalecer a los movimientos sociales. Adicionalmente desarrollan investigaciones sobre la realidad del país, en principio orientadas por las teorías antes señaladas.

En la década siguiente, la exigencia de servicios, derechos laborales o acceso a tierras cede el paso a nuevas demandas, sobre todo cuando la crisis económica y el contexto de violencia social y política generan en la población la búsqueda de satisfacer sus necesidades básicas, lo cual de alguna manera contribuye al debilitamiento de los movimientos sociales tradicionales, especialmente hacia finales de los ochenta.

En este contexto, sin que implique un abandono de las demandas anteriores, se prefiere la autogeneración del empleo y las estrategias de sobrevivencia. Las ONG, sin dejar completamente su rol anterior, inician nuevas líneas de trabajo que se irán priorizando. Estas están asociadas a la alimentación, la salud y la generación de autoempleo. En el ámbito rural se realizan actividades de transferencia tecnológica y apoyo a la producción mediante proyectos de escala menor, dada la percepción de ineficacia que se tiene del Estado.

Luego, la apertura democrática tras los gobiernos militares y la llegada de los líderes populares a las municipalidades abren un espacio que las ONG aprovechan para brindar asesoría e intentar una mayor cobertura para sus propuestas antes limitadas a proyectos y espacios locales de intervención.

Cuadro 3. Características de las ONG

Variables	Periodo		
	Años setenta	Años ochenta	Años noventa
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> · Dictadura de las FFAA. · Reformas en el sector obrero y campesino. · Campesinos que no se benefician con la reforma. · Apoyo al modelo de industrialización. 	<ul style="list-style-type: none"> · Transición democrática (apertura de municipios, parlamento, regiones). · Crisis económica. · Violencia política. · Estrategias de sobrevivencia. · Autogeneración de empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> · Hegemonía del orden neoliberal. · Programas de ajuste y de reforma. · Crisis de partidos, gremios y organizaciones populares. · Despolitización de las organizaciones de la población. · Pérdida de significado político de las organizaciones populares. · Crecimiento de organizaciones microempresariales.
Discurso de las ONG	<ul style="list-style-type: none"> · Actores populares (obreros, campesinos) harían el cambio social. Se apoya su estrategia reivindicativa y de negociación. 	<ul style="list-style-type: none"> · Adquiere importancia la idea de ciudadanía, de la regionalización y del desarrollo de estrategias de sobrevivencia 	<ul style="list-style-type: none"> · Adquieren importancia los discursos de las organizaciones multilaterales
Énfasis de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> · Organización popular. · Educación popular (concientización y formación). 	<ul style="list-style-type: none"> · Planificación y apoyo a la gestión local. · Proyectos relacionados con la calidad de vida de la población y estrategias de sobrevivencia (alimentación, salud, consumo). · Transferencia de tecnología y apoyo a la producción de la economía campesina. · Trabajo en ciudadanía y derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> · Integración de los sectores excluidos al mercado, con microfinanzas y comercialización · Definición de actividades en función de la disponibilidad de financiamiento.
En lo urbano	<ul style="list-style-type: none"> · Lucha por el lote de vivienda y los servicios. · Mejorar la capacidad de demanda y negociación de los trabajadores asalariados. 	<ul style="list-style-type: none"> · Inserción social de los desplazados · Estrategias de sobrevivencia 	<ul style="list-style-type: none"> · Pequeño y microempresario. · Más peso a las ideas de ciudadanía y género.

Elaboración propia con base en: Mariano Valderrama, *Cambios y fortalecimiento institucional de las ONG del Perú*; Eduardo Ballón, *ONG, sociedad civil y desarrollo*; y Federico Amillas, *Los centros, caminos recorridos y por recorrer*.

Cuadro 3: Características de las ONG

Variables	Periodo		
	Años setenta	Años ochenta	Años noventa
Actores en lo rural	· Movimientos campesinos estructurados alrededor de la lucha por la tierra.	· Lo comunal, el campesino y el rol de las organizaciones populares agrarias.	· Productor agropecuario
Investigación	· Componente importante orientado a la interpretación de la realidad peruana.	· Incluye la visión de género y medio ambiente.	
Marco de referencia	· Teoría de la dependencia, teología de la liberación y nueva izquierda marxista.	· Se incorpora la visión de género y medio ambiente.	· El mercado
Tendencia	· Promoción financiada.	· Especialización y profesionalización del trabajo de promoción.	· Promoción autofinanciada. · A funcionar como contratistas de proyectos del Estado y de las agencias internacionales de desarrollo.
Gestión de las ONG			· Presión internacional por incluir planificación estratégica, planes operativos, monitoreo y evaluación de impacto.
Financiamiento	· Concentración de la ayuda internacional ¹ con base en la solidaridad y el paternalismo.		· Dificultades crecientes para obtener financiamiento, pero basados en formulación seguimiento y evaluación de los proyectos mediante informes detallados. · Financiamiento del Estado. · Financiamiento directo de agencias multilaterales y bilaterales. · Autofinanciamiento mediante actividades empresariales (microcrédito) y la venta de servicios.
Formación de redes y consorcios	2 redes y/o consorcios	37 redes y/o consorcios	Hasta 1992: 11 redes y/o consorcios.
Relación con el Estado	· Contra estatales; apuntan a que los actores sociales se apropiaran del Estado.	· Interés por la regionalización y el trabajo con los gobiernos locales.	· Trabajo en convenio con el Estado y acceso a recursos del Pronaa, Foncodes y el Ministerio de Salud.
Imagen del Estado	· Garante de un orden que se pretende cambiar e instrumento de poder de la clase dominante. · Visión crítica del Estado.	· En transición a la democracia, se trata de influir en la agenda pública como grupo de presión.	· Retiro creciente y reducción del Estado.

de la confrontación a la colaboración

En este escenario, el acercamiento de las ONG a los primeros niveles del Estado, es decir, a los gobiernos locales, parece ser el inicio de una serie de proyectos que eventualmente podrían funcionar de manera conjunta. Pero en general las acciones de ambos actores evidencian un enfrentamiento ideológico y político que se expresa en las estrategias de intervención que orientan la puesta en marcha de proyectos y programas de desarrollo.

En los años noventa, el agravamiento de la crisis, el proceso inflacionario, la incapacidad para generar suficientes recursos para atender los servicios públicos y el pago de los compromisos financieros externos, así como las limitaciones de la administración pública concebida como ineficiente y corrupta, todo ello conduce a iniciar un conjunto de reformas y programas alentados por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Los programas de ajuste terminan por establecer nuevos principios en la forma en que el Estado asigna recursos y ejecuta sus actividades. A la vez se inician procesos de reforma de la actividad pública, con lo que cambia la imagen del Estado.

Paralelamente a este proceso, la flexibilización del mercado de trabajo, la apertura comercial, la promoción de las inversiones y las privatizaciones conducen inicialmente a un agravamiento en la condición de pobreza, a una mayor exclusión social y a la fragmentación de los movimientos y de las organizaciones populares, estableciéndose nuevas condiciones para el trabajo de las ONG.

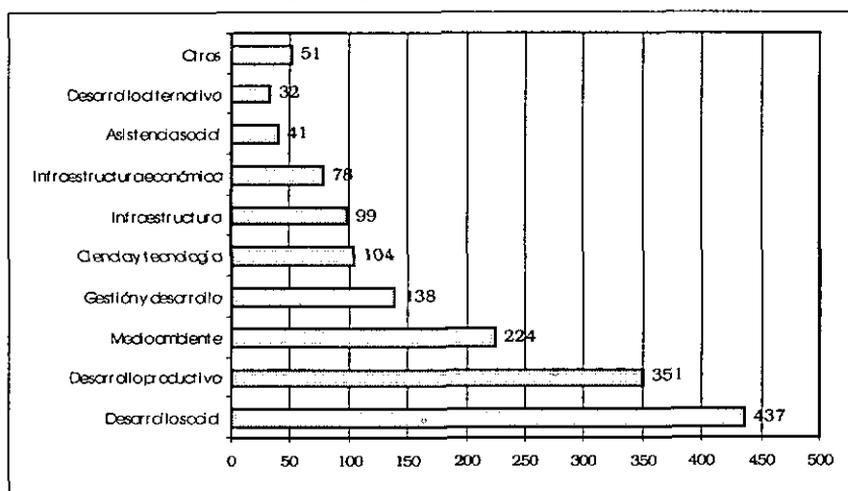
El mercado cobra importancia y se convierte en un referente para la implementación de nuevos proyectos promovidos por las ONG. De esta forma, el campesino se convierte en productor agropecuario; y el comerciante o productor informal, en el pequeño o microempresario. El mercado se percibe, entonces, como un mecanismo que debe aprovecharse para generar el desarrollo de los grupos destinatarios con los que trabajan las ONG. Se presentan discursos orientados al desarrollo sostenible, con énfasis en el fortalecimiento de las capacidades humanas y la equidad en las relaciones, entre las que destacan las relaciones de género.

Progresivamente aumentan las ONG que subrayan la línea de asesoría técnica, la capacitación y la formación de recursos humanos. Pierden espacio las actividades destinadas a publicaciones, investigación y comunicaciones, y el apoyo a la población barrial y obrera (Beaumont 1996). De esta forma, las áreas temáticas en las que se concentra el trabajo se orientan principalmente al desarrollo social, al desarrollo productivo y al medio ambiente (28%, 23% y 14% respectivamente), según datos oficiales consignados en el *Directorio de ONGD* vigentes elaborado en 1999 por la Secre-

¹⁶ Según Mariano Valderrama (1998), a esta situación contribuyeron el desarrollo de la teología de la liberación, los lazos con la Iglesia y las agencias europeas, las reformas militares, la expansión de las ONG y de las redes, así como el desarrollo de variados tipos de organizaciones comunales.
 Secretaría de Cooperación Técnica Internacional, oficina dependiente del Ministerio de la Presidencia.

taría de Cooperación Técnica Internacional (SECTI)¹⁷ y PACT¹⁸ (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
ONG: participación por área temática



de la confrontación a la colaboración

Fuente: SECTI-PACT: *Directorio de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo*.

Para facilitar la realización de actividades en áreas temáticas similares, coordinar acciones dentro del mismo ámbito geográfico u obtener fondos de la cooperación internacional de manera conjunta, a partir de la década de los ochenta y especialmente en los noventa, las ONG han establecido mecanismos de coordinación vía redes, plataformas o consorcios.¹⁹ Paralelamente, han diversificado sus líneas de trabajo y se han especializado en ellas; de esta forma, una ONG generalmente incorpora más de un área temática e incluye en su trabajo la perspectiva de género, medio ambiente, construcción de ciudadanía y derechos humanos, entre otras.

A la vez, aparecen nuevos actores (microempresarios, mujeres organizadas, jóvenes, niños, parceleros y pequeños agricultores, etc.) de interés para las ONG en el contexto de la drástica reducción de financiamiento de la cooperación internacional hacia América Latina y del aumento de la demanda y lucha para conseguir estos fondos por parte de una mayor cantidad de actores sociales de los sectores público y privado.

En este contexto se plantea la idea que las ONG han ingresado en un periodo de crisis de identidad debido a: 1) la pérdida de discursos orientadores

¹⁷ Private Agencies Collaborating Together (PACT) es una organización creada en 1971 cuya misión es incrementar la capacidad de gestión y apoyar el fortalecimiento institucional de las ONG.

¹⁸ Iván Mendoza encontró que entre 1986 y 1990 se establecieron 25 redes y 7 consorcios, lo que muestra la importancia de este proceso que comenzó a cobrar auge desde fines de la década de los ochenta (Sistematización de las redes y consorcios, Escuela para el Desarrollo). Adicionalmente se nota un proceso de coordinación a nivel regional de las ONG (Región Grau, Cusco, Piura, Cajamarca, Puno y otros lugares) y el interés de organizaciones como NOVID, Pan Para el Mundo, Bilance, Misereor, IAF y otras, por este tipo de asociaciones.

¹⁹ Para información adicional puede verse Ballón (1996).

y el resquebrajamiento de los paradigmas que inspiraron su trabajo durante años, 2) un relativo distanciamiento de las organizaciones populares tradicionales, las cuales se fragmentan y pierden espacio, y 3) la marcada dependencia del financiamiento externo, que implica una apropiación (consciente o no) de los discursos y modelos bajo los cuales las agencias exteriores buscan contribuir al desarrollo en países como el nuestro.²⁰

Es así que las ONG tienen que competir más entre ellas, apoyándose en unos casos en sus redes y consorcios, creando empresas o vendiendo servicios en busca de ingresos que les permitan autofinanciar sus actividades. Progresivamente incorporan nuevos criterios e instrumentos de gestión (eficiencia, eficacia, control de calidad, evaluación costo/beneficio, etc.), y establecen vínculos con la empresa privada y el Estado.

Respecto al Estado, las ONG unas veces critican la política social en marcha y otras veces se adaptan a ella, realizando por delegación o conjuntamente actividades de proyectos estatales, incentivadas por la ausencia de recursos y las oportunidades que estos brindan. En tal sentido, puede entenderse que el 60% de las ONG consignadas en el *Directorio de ONG* publicado en 1996 por la SECTI, se formen a partir de 1991 aprovechando la oferta de recursos del Foncodes u otros programas de emergencia, y cuyo funciona-

Cuadro 4: Fortalezas y debilidades de las ONG

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> · La especialización en el campo del desarrollo. · La capacidad de innovación y adaptación. · El empleo de metodologías participativas y la cercanía con la población beneficiaria. · El compromiso y énfasis en su quehacer. · La relación costo-efectividad de su trabajo. · La progresiva incorporación de instrumentos de gestión en su trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> · La limitada capacidad financiera y la dependencia del financiamiento externo. · Los bajos niveles de autosostenimiento. · El impacto de sus intervenciones limitadas a áreas locales. · Los débiles sistemas de información para determinar la eficiencia e impacto logrado.

Elaboración propia basada en *World Bank's Partnership with Non-Governmental Organizations*. (Página Web del Banco Mundial)

²⁰ Este conjunto de ONG formadas en dicho periodo y con recursos de Foncodes fueron conocidas como ONG *Foncodistas*. Lo interesante de este fenómeno es que muchos profesionales y dirigentes comunales del interior del país pudieron probablemente por primera vez acceder a un fondo de cooperación, de manera directa y sin los intermediarios convencionales organizados en la red de ONG tradicionales, principalmente de Lima.

miento se limitó específicamente a la disponibilidad de fondos establecida por este organismo.²¹

Pese a estos cambios, las ONG no han podido superar completamente sus debilidades, las que pueden poner en riesgo su propia existencia y a las cuales no podemos dejar de referirnos (véase cuadro 4).

Sin embargo, uno de los cambios más importantes que las ONG están experimentando en la última década es la necesidad de ir incorporando estrategias económicas y políticas que les permitan generar un autosostenimiento para afrontar las debilidades resumidas en el cuadro 4.

En ese sentido, estrategias como la venta de servicios; la presentación de proyectos en consorcio entre ONG, Estado y empresas privadas; la priorización de sectores sociales que puedan pagar los servicios que requieren; la aparición de un mercado de licitación pública y privada de propuestas y proyectos de desarrollo, entre otros, presentan un conjunto de oportunidades que obligan a las ONG a replantear sus formas tradicionales de intervención social, a través de sus proyectos y el enfoque de gestión que incorporan para ser más eficientes y eficaces en el manejo de sus recursos.

¿Cómo se lograron estos cambios?, ¿en qué condiciones sociales, económicas y políticas? Estas son algunas de las preguntas que intentaremos responder en el siguiente acápite.

4. De la confrontación a la colaboración: nuevos paradigmas en las estrategias de las ONG

El trabajo que han venido realizando las ONG y el Estado durante los últimos treinta años no ha evidenciado impactos considerables en los ámbitos económico, social y cultural, a pesar de la importante inversión financiera y de asesoría técnica que ha venido otorgando la cooperación internacional. La reducción de la pobreza y la desigualdad social, objetivos principales de dichos actores, no sólo no han disminuido ni desaparecido sino que, por el contrario, los niveles alcanzados en los últimos diez años se han agravado aun más en comparación con la década de los setenta.

Las razones de este fenómeno pueden encontrarse en la fragmentación del trabajo que venían o vienen realizando algunas ONG en el campo del desarrollo; caracterizándose por promover intervenciones parciales y a veces solitarias, mientras que durante muchos años el Estado ha trabajado con enfoques de corte asistencial y populista.

Sin embargo, la relación entre ONG y organizaciones públicas encargadas de la política social ha crecido, y con ello las posibilidades de generar un mayor impacto de sus intervenciones en favor de los grupos más pobres. Ello es posible debido a los nuevos énfasis puestos en los problemas y las oportunidades de la población o el grupo destinatario, y no exclusivamente en las premisas ideológicas que los mantuvieron separados por muchos años. Sobre todo en un contexto de escasez de financiamiento externo, aunada a la

²¹ Destacan, entre otros, la planificación estratégica, el diseño de proyectos con marco lógico, los sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos, y la metodología de negociación y resolución de conflictos.

presión por parte de las agencias de cooperación para conocer con mayor rigurosidad los efectos e impactos de sus inversiones en los países subdesarrollados (en formas de donación o préstamos).

Estas nuevas exigencias han obligado al Estado y las ONG a incorporar un conjunto de instrumentos de gestión²² en el diseño, la ejecución y evaluación de sus proyectos y programas de desarrollo. Además de ello, se ha iniciado un proceso de participación activa de la población destinataria o usuaria, para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los logros alcanzados hacia una mayor equidad en las relaciones sociales y en la distribución de los recursos.

En este sentido, un mayor compromiso e involucramiento por parte de la población-objetivo, a través de procesos de planificación participativa y de la promoción de líderes comunales, es un aspecto que favorece la permanencia de las propuestas en el tiempo ya que estas son apropiadas por dichos grupos de acuerdo con su capacidad para seguir generando los recursos necesarios que permitan su sostenibilidad.

Si bien las labores de las ONG y del Estado difieren en cobertura, cantidad de recursos, participación de la población, etc., también coinciden en algunos temas, ámbitos de intervención, tipo de población destinataria y estrategias de intervención social. Todo ello ha dado inicio, especialmente en la década de los noventa, a la aparición de un conjunto de códigos comunes y enfoques de desarrollo compartidos que han generado un proceso de concertación implícito —y explícito en algunos casos— entre las ONG, el Estado, la cooperación internacional y algunas empresas privadas con enfoque de responsabilidad social (Sulmont y Vásquez 2000).

Este proceso de concertación entre dichos actores ha permitido una base de entendimiento y esfuerzos de cooperación conjunta que pueden estar generando lo que se conoce con el nombre de «capital social»,

Representado por el conocimiento y las habilidades del ser humano en vez de las máquinas, herramientas y fábricas. Además de las habilidades y conocimientos, el capital humano está constituido también por la capacidad de los individuos de asociarse, lo cual es de importancia crítica para la vida económica de una comunidad así como para otros aspectos de la vida social.

La capacidad de asociación depende, a su vez, del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores así como de su facilidad para subordinar los intereses individuales a los más amplios del grupo. A partir de esos valores compartidos nace la confianza, la cual tiene un valor económico amplio y medible. (Fukuyama 1996)

De esta manera, las relaciones de antagonismo entre el Estado y las ONG, y las desconfianzas mutuas, se vienen rompiendo. Esto no quiere decir que cada cual abandone y deje de materializar lo que sus objetivos institucionales le indican; todo lo contrario. Sin embargo, pese a las discre-

²² Sin embargo, este proceso de acercamiento de las ONG a las diferentes instancias del Estado no es homogéneo, pues mientras trabajan conjuntamente a nivel local y regional, muchas veces mantienen una actitud crítica frente al gobierno central.

pancias y críticas entre ambos sectores, se han puesto en práctica proyectos del Estado que involucran la participación de algunas ONG.²³

La posibilidad de esta participación conjunta entre las ONG, el Estado y la cooperación internacional requiere necesariamente de relaciones mínimas de confianza que posibiliten la cooperación. Ello ha sido posible por la disminución de la «sobreideologización» de las propuestas que las caracterizaron en la década de los setenta y parte de los ochenta, el énfasis por los intereses que tienen en común estos actores y la priorización de la pobreza y la desigualdad como fenómenos que deben ser enfrentados con los enfoques de desarrollo sostenible y humano.²⁴

Lo anterior es una tendencia en los gobiernos de casi todas partes del mundo; incluso las agencias internacionales prefieren este tipo de compromisos que expliciten la cooperación y la confianza a través de las denominadas «alianzas estratégicas», las cuales hipotéticamente podrían garantizar mayores impactos socioeconómicos que los conseguidos desde las formas clásicas de intervención en proyectos de desarrollo.

Es importante precisar que estos esfuerzos de cooperación entre ONG, Estado, cooperación internacional y empresa privada no necesariamente guardan relación con algún tipo de orientación social altruista, ya que es altamente probable que dicha situación de cooperación se produzca a partir de intereses egoístas, en los cuales la racionalidad presente los lleva a concluir que las consecuencias de no cooperar pueden traer para estos actores mayores costos sociales y económicos, además de la pérdida de oportunidades y opciones de crecimiento y posicionamiento institucional (Axelrod 1986).

A pesar de estos avances y esfuerzos de concertación, podemos mencionar que existe una barrera que podría limitar la continuidad y sostenibilidad de los acuerdos y niveles de cooperación: la debilidad institucional en el Perú.

En efecto, la confianza en la reglas y los acuerdos que ponen en práctica diversos actores se sustenta en que los mismos puedan ser respetados y garantizados social y legalmente por quienes participan de este esfuerzo de transacción social. No obstante, debido a la crisis institucional que vive el Perú, dichos acuerdos podrían caer en saco roto si los actores involucrados sienten o perciben que los esfuerzos son solamente coyunturales u obedecen a determinada oportunidad sin visualizar los impactos que puedan tener dichas acciones en el largo plazo (North 1993).

²³ El enfoque de desarrollo sostenible y humano ha rescatado algunas premisas básicas del socialismo y del neoliberalismo, lo cual nos hace pensar que se está construyendo una «tercera vía» que permite orientar ideológicamente los esfuerzos de la acción colectiva planteados en los proyectos de desarrollo y las políticas sociales, en la cual diversos actores con intereses contrapuestos encuentran una forma de entendimiento para enfrentar problemas comunes. Para mayor información sobre este debate ver Giddens (1999).

²⁴ Varios trabajos plantean que las ONG inicialmente definieron su identidad por el carácter reivindicativo de su intervención y de enfrentamiento con el Estado, identificándolo como garante de un orden y reproductor de un sistema que estas pretendían alterar, en un contexto marcadamente ideológico.

El acercamiento entre las ONG y el Estado en nuestro país se inició por lo general en los gobiernos locales de corte popular, luego del proceso de retorno a la democracia (Gamero 1996), y en ese mismo contexto de la participación de la izquierda y de las organizaciones de base en la política (Valderrama 1998) que trajo como consecuencia la reformulación del papel tradicional que se le adscribía al Estado.²⁵

La disposición al trabajo de las ONG con el Estado se ha visto favorecida por las dificultades en la obtención de recursos económicos y por la similitud de discursos y objetivos que aparentemente comparten, aunado al hecho de que ex-miembros de las ONG se han incorporado a algunas instancias del Estado, lo que facilita el diálogo.

En ese sentido, una de las características de esta dinámica es centrarse en objetivos concretos y comunes independientemente de los matices ideológicos vinculados o atribuidos a su identidad organizacional.

El trabajo con el Estado, además de permitir el acceso a recursos, ayuda a las ONG a crear nuevos espacios de validación de propuestas o de experiencias exitosas. Estas mismas premisas permitieron a las ONG trabajar con organizaciones empresariales (especialmente bancos), con la finalidad de financiar actividades para las cuales no lograban fondos.

Aunque el objetivo de las empresas es contribuir al desarrollo de los sectores de la población a los cuales las ONG venían prestando ayuda, no confunden su lógica y sus fines institucionales con los de sus contrapartes.²⁶ Pero progresivamente se ha evidenciado la sensibilización de un sector de la empresa privada que ha incorporado entre sus objetivos finalidades de orden social en beneficio del país, compatibilizando la lógica de la rentabilidad con la del desarrollo social.

En este contexto, el Estado también se ha aproximado a las ONG al necesitar instituciones que sirvan de instrumentos de su quehacer, convirtiéndolas en instancias operativas o ejecutoras de ciertos proyectos (como ocurre con las ONG que trabajan con Foncodes), o debido a las exigencias de la cooperación bilateral y multilateral (Fondos contravalor y organismos como el Banco Mundial y el BID). La ventaja de trabajar con ONG se basa en su experiencia en actividades similares a las que busca desarrollar el Estado en el marco de las reformas que se ha propuesto, y mediante enfoques en los que las ONG tienen algunos años de experiencia.

Asociada a estos acercamientos entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales se encuentra la poca capacidad de las ONG para sistematizar y replicar sus experiencias, observada hacia finales de los años ochenta por las entidades de cooperación, lo que ha condicionado un cambio en la

²⁵ En el caso del sector de la microempresa, muchas ONG canalizan clientes a los bancos para acceder a financiamiento como complemento para sus líneas de trabajo, debido a que por ausencia de fondos no es posible contar con el componente crédito.

²⁶ Estos modelos permiten la explotación de un espacio reforestado con fines ganaderos y agrícolas, mientras crecen los árboles que formarán el bosque. A la vez, permiten reordenar las actividades agropecuarias y forestales en los espacios más apropiados dentro de un predio, combinando su desarrollo y aumentando los beneficios de una actividad sobre otra.

metodología de las agencias norteamericanas y europeas. Este cambio ha implicado el reconocimiento de que las ONG no podían superar el espacio de intervención local, por lo que se requería la presencia complementaria del Estado (Sánchez León 1996).

Sobre lo planteado, en un trabajo reciente Beaumont (1996) ha encontrado relaciones de complementariedad y competencia entre el Estado, las empresas y las ONG, cuyos aportes actualizados se presentan en el cuadro 5.

Cuadro 5: Relaciones de las ONG con empresas y el Estado

Actores	Relaciones de complementariedad	Relaciones de competencia
Estado	<ul style="list-style-type: none"> · Ejecución de proyectos financiados por el Estado. · Venta de servicios al Estado (capacitación, evaluaciones, diagnósticos, etc.). · Coordinación de actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> · Ejecución simultánea de proyectos en las mismas líneas de trabajo y zonas geográficas. · Presentación de alternativas con las que buscan influir en la formación de la agenda pública (uso de mecanismos de presión).
Empresas	<ul style="list-style-type: none"> · Fondos de garantía en bancos (la ONG lleva y califica al cliente). · Venta de servicios a la empresa (capacitación, asesoría, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> · Ofertas similares entre empresas y ONG: crédito productivo y de vivienda, consultorías, etc.
ONG	<ul style="list-style-type: none"> · Consorcios, mesas de trabajo, redes temáticas, ofertas coordinadas de servicios a terceros. · Proyectos conjuntos. 	<ul style="list-style-type: none"> · Disputa por los mismos grupos destinatarios y gobiernos locales. Oferta de servicios no coordinada.

Elaborado con base en la actualización de los aportes de Beaumont presentados en *ONG. Algo de Estado, algo de Empresa*.

En este contexto, las ONG buscan incorporar nuevos temas o enfoques en la agenda pública, basándose en sus conocimientos, principios y experticias exitosas, lo que podría conducir a que el Estado incluya estos aspectos en una política pública nueva o en marcha, para lo cual requieren fortalecer su capacidad de interlocución frente a las organizaciones estatales. En tal sentido, al estar comprendidos en una política pública, los aportes de las organizaciones no gubernamentales disponen de mayores medios para generalizarse (más recursos, obligatoriedad legal, etc.).

A su vez, la aparición de los proyectos o programas especiales en la administración pública ha permitido incorporar un conjunto de profesionales y técnicos procedentes de las ONG. Esto ha contribuido a la formación de un conjunto de nociones, conceptos y enfoques más o menos coherentes entre

los discursos y las prácticas de estos programas estatales y las ONG (mejora de las condiciones de vida, igualdad de género, protección del medio ambiente, etc.).

Estas semejanzas se generan en el ámbito de los enfoques, objetivos, estrategias y grupos destinatarios, permitiendo identificar cierto paralelismo entre la política social y el trabajo de las ONG (véase cuadro 6). Es a partir de estas similitudes que se establecen coordinaciones entre estos actores, lo que permite lograr un trabajo conjunto con mayores niveles de eficiencia e impacto.

Cuadro 6: Características del trabajo de las ONG y de la política social

Características	ONG ^a	Política social
Áreas de trabajo	Salud, educación, alimentación y empleo.	Salud, educación, alimentación y empleo y otros temas.
Recursos	Limitados a los proporcionados por la cooperación.	Limitados a los proporcionados por la cooperación y a la que puede proporcionar el tesoro público.
Cobertura	Local. Nacional solo en derechos humanos y comunicación.	Nacional.
Carácter normativo	No tiene.	Establece las medidas, los objetivos y las actividades con cierto grado de obligatoriedad.
Motivos por de incursión en los temas	Contexto de emergencia social ligado a la crisis y la aplicación de las políticas de ajuste y reforma.	Como complemento a las políticas económicas en el marco de las políticas de ajuste y reforma.
Aptitud frente a la política social	Crítica, adaptación. Intermediación entre la sociedad y el Estado.	- - -

Elaboración propia.

/a Beaumont, Martín. Algo de Estado, algo de empresa. Las ONG en el Perú de los noventa. En: *Los desafíos de la cooperación*, Lima: Desco, 1996.

Tomando en cuenta las similitudes entre el trabajo de las ONG y el Estado, es posible identificar tendencias que se pueden agrupar principalmente en tres: cooperación, conflicto y tolerancia.

COOPERACIÓN

Se refiere al trabajo coordinado entre organizaciones del Estado y las ONG, como por ejemplo la experiencia de Foncodes, del Pronaa y del Minis-

terio de Industrias o la del sector salud, los cuales han buscado a las ONG como entidades ejecutoras de sus programas o proyectos.

A la vez, el conjunto de códigos y estrategias de intervención mínimamente compartidos entre estos actores alimenta las posibilidades de crear, fortalecer o dinamizar espacios de concertación y negociación para la marcha e implementación de sus estrategias.

Estos encuentros entre el Estado y las ONG no significan que hayan eliminado completamente sus diferencias; sin embargo, la idea es avanzar sobre las coincidencias que permitan un trabajo conjunto, aunque los motivos por los cuales los actores se comprometen a esta cooperación puedan ser completamente disímiles (necesidad de fondos o recursos, requerimiento de un ente ejecutor, de asesoría, legitimidad, aprovechamiento de la experiencia, mejora de las condiciones de vida de determinados grupos, etc.).

CONFLICTO

Alude a los enfrentamientos entre algunas organizaciones estatales y ciertas ONG, en relación con temas, formas de intervención, poblaciones destinatarias o reconocimiento de derechos, etc. Este ha sido el contexto en el cual las organizaciones no gubernamentales comienzan a realizar sus actividades hace algunas décadas, y ha caracterizado la relación entre las ONG de derechos humanos y el Estado en el periodo de violencia política que vivió el país, principalmente en la década de los ochenta.

Este tipo de relación es menos frecuente entre el Estado y las ONG, en la medida en que se comparten enfoques, conceptos y estrategias de intervención que han generado mayor cooperación y confianza.

TOLERANCIA

Se refiere al trabajo del Estado y de las ONG realizado en el mismo lugar y con los mismos grupos de población sin que se generen relaciones de cooperación ni de conflicto. Se aproxima más a la situación de trabajo paralelo en una misma comunidad, como ha ocurrido en el caso de las estrategias de sobrevivencia, el trabajo con microempresarios o con población desplazada o retornante.

Las tendencias mencionadas (cooperación, conflicto y tolerancia) se materializan principalmente en tres campos:

- a) La incorporación y generalización de experiencias validadas de las ONG en la política social y en el tema de pobreza.
El trabajo de las ONG sirve de experiencia piloto para validar metodologías de intervención que pueden replicarse o generalizarse entre este tipo de organizaciones y las instituciones del Estado, aunque muchas veces han permanecido como experiencias solitarias, sin que la ONG que la diseñó y validó tenga los recursos suficientes para incorporarla en un ámbito de trabajo mayor.
La poca capacidad atribuida a las ONG para generalizar sus experiencias piloto suele ser una de las más importantes limitaciones y uno de

los motivos por los cuales las financieras desean una mayor atención del Estado hacia las actividades de desarrollo, pues este cuenta con mayores medios para la generalización de experiencias exitosas.

Uno de los casos interesantes en este contexto es la incorporación de las propuestas de los modelos silvo-agropastoriles²⁷ que impulsará el Proyecto Sierra Verde a partir de experiencias piloto iniciadas por las ONG, o la generalización de los municipios escolares trabajados por un grupo de ONG con financiamiento de Rådda Barnen.

b) *La incorporación de temas en agenda.*

Uno de los roles tradicionales de las ONG es la incorporación de temas en la agenda pública; de esta forma han venido creando conciencia acerca de temas de género, derechos humanos, deterioro ambiental, etc. En esta dirección han impulsado propuestas de forma individual o mediante las redes y los consorcios que han creado.

El trabajo de concientización o sensibilización sobre estos temas, emprendido por ciertas ONG o grupos de ellas, ha ganado mayor espacio en el medio y poco a poco los suyos han pasado a ser temas ineludibles en las políticas públicas, y especialmente las sociales, convirtiéndose en foco de atención no solo de las demás ONG y agencias de cooperación sino del mismo Estado.

El enfoque de género propugnado por algunas ONG en los ochenta, por ejemplo, ha cobrado cada vez mayor importancia en las intervenciones sociales y en las instituciones que los ejecutan y financian. Tanto así, que en la actualidad existen pocos espacios en los cuales, por ejemplo, se hable de desarrollo y no de género. En tal sentido, en el Estado se ha creado el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh) como una de las instituciones públicas que abordan la problemática social desde este enfoque.

c) *Las experiencias con el Estado o para el Estado.*

Durante la década de los ochenta, el trabajo de las ONG evidenció una orientación hacia los gobiernos locales, con los cuales se coordinaban actividades pues era la instancia inmediata a su ámbito de acción (local) y porque solían estar dirigidos por líderes populares con los cuales las ONG habían venido interactuando.

Este fue el primer punto de encuentro entre las actividades de las ONG y las del Estado, pero es solo en los noventa, a partir de las iniciales medidas de ajuste del gobierno de Fujimori y posteriormente del conjunto de reformas estatales, que las actividades del Estado que involucran a ONG se hacen más frecuentes.

De esta forma las relaciones que las ONG establecen con el Estado son básicamente a nivel del gobierno distrital, coordinaciones con las instancias locales de los ministerios de Salud y Educación y con los orga-

²⁷ Estos modelos permiten la explotación de un espacio reforestado con fines ganaderos y agrícolas, mientras crecen los árboles que formarán el bosque. A la vez, permiten reordenar las actividades agropecuarias y forestales en los espacios más apropiados dentro de un predio, combinando su desarrollo y aumentando los beneficios de una actividad sobre otra.

nismos departamentales o regionales del Ministerio de Agricultura. Adicionalmente, en los proyectos de Foncodes las ONG participan como núcleos ejecutores o inspectores de algunos programas o proyectos.

La relación entre ONG y Estado se establece mediante coordinaciones, ejecución de proyectos, diagnósticos, estudios y prestación de servicios. Sin embargo, es poca la capacidad de estas para intervenir en el diseño de la política o proyectos del Estado, y no solo limitarse a la ejecución de las mismas.

Aunque esta situación no garantiza la mayor participación de las ONG en espacios de decisión, puede ser el camino de ingreso a una relación más fluida, considerando las experiencias que estas organizaciones pueden aportar para el mejor diseño de las políticas sociales.

Conclusiones

Los cambios experimentados en los últimos treinta años, y el modo en que estos se han manifestado en el Estado y en las ONG, han replanteado la forma de hacer desarrollo (prácticas) y los discursos que orientan su acción.

En la actualidad se puede identificar partes o elementos de los discursos compartidos entre las ONG y ciertas organizaciones del Estado, así como prácticas similares que se manifiestan en enfoques y formas de intervención que podemos sintetizar bajo el concepto de desarrollo humano y sostenible.

Es indudable que en estas aproximaciones han jugado un papel importante los enfoques y las exigencias que manejan los organismos y las agencias de cooperación internacional, en un contexto de simultánea reducción de recursos para el desarrollo en América Latina y de una mayor demanda de ellos. De esta forma, la competencia por los fondos de la cooperación incide en que las organizaciones estatales y las ONG asuman con mayor rapidez los enfoques y las formas de intervención planteados por estas agencias, entre las cuales la cooperación y la concertación de esfuerzos resultan de vital importancia para superar la fragmentación que caracterizó los periodos anteriores, en la búsqueda de mayores impactos socioeconómicos.

Lo anterior puede interpretarse como una tendencia a la uniformización de los enfoques del desarrollo y de las estrategias de intervención, así como un replanteamiento de los discursos de las ONG. Esto podría interpretarse como la aparición, en proceso, de una propuesta que podría ser calificada como tercera vía, en la cual se combinan los aportes del neoliberalismo (desarrollo de mercados) con los aportes del socialismo (fortalecimiento de la participación e igualdad de oportunidades).

En medio de estas reflexiones se plantea el rol que deberían tener las ONG y el Estado, bajo un conjunto de supuestos bajo los cuales sus acciones se complementarían, incrementando su eficiencia, legitimando su intervención y justificando con ello la inversión en mantener operativas estas organizaciones y contribuir a su fortalecimiento.

En tal sentido, las experiencias de trabajo conjunto o apoyo mutuo pueden ser un valioso incentivo que posibilite mayores espacios de encuentro, con una asociación estratégica de los actores que dé paso a apuestas de largo plazo con compromisos equitativos y que evite duplicidad de esfuerzos. En este sentido, la gran amenaza a este proceso radica en la debilidad de las

instituciones sociales que actualmente atraviesa el Perú, que no garantiza que los acuerdos y las reglas de juego existentes puedan ser sostenibles en el tiempo.

En este escenario de redefiniciones y orientación hacia tendencias de autosostenibilidad social, el papel de la población destinataria es fundamental tanto en el enfoque como en la ejecución de los programas o proyectos. El reto reside en validar los mecanismos más eficientes para hacer del discurso la práctica que evidencie resultados tanto a nivel de impacto como de efectos que podrían contribuir a reducir los niveles de pobreza en el Perú.

Bibliografía

ARNILLAS, Federico

1992 «Los centros, caminos recorridos y por recorrer», *Informativo ANC* N° 97, Lima: Asociación Nacional de Centros, enero.

AXELROD, Robert

1986 *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*, Madrid: Alianza Editorial, original en inglés (1984). Nueva York: Basic Books.

BALLÓN, Eduardo

1996 «ONG, sociedad civil y desarrollo». En: *Los desafíos de la cooperación*, Lima: Desco.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCRP)

1993 *Estadísticas de alivio a la pobreza*. Lima: BCRP.

Banco Mundial

s/f *World Bank's Partnership with Non-Governmental Organizations*.

BEAUMONT, Martín y otros

1996 *Política social y ONG*. Lima: Desco.

1996 «Algo de Estado, algo de empresa. Las ONG en el Perú de los noventa». En: *Los desafíos de la cooperación*. Lima: Desco.

FIGUEROA, Adolfo

1998 *Políticas macrosociales y pobreza en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

1992 «Políticas sociales, pobreza y distribución de los ingresos en América Latina». En: *Taller Ajuste, políticas sociales y condicionantes de vida en América Latina*. Santiago de Chile, marzo.

FRANCO, Rolando

1994 «Desarrollo social y políticas sociales en América Latina en los noventa». En: *Seminario internacional Democracia: descentralización y política social*, Grupo Propuesta Ciudadana: Lima, mayo.

FUKUYAMA, Francis

1996 *Confianza*. Buenos Aires: Atlántida.

- GAMERO, Julio
1996 «La Cumbre Mundial de Desarrollo Social: el comienzo de la década de la lucha contra la pobreza». En: *Los desafíos de la cooperación*. Lima: Desco.
- GIDDENS, Anthony
1999 *La Tercera Vía: la renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Santillana.
- MANRIQUE, Nelson
«A dónde va la promoción campesina», *Debate Agrario* N° 4, Lima: Cepes.
- MUÑOZ PORTUGAL, Ismael
1998 «Políticas sociales y estrategias para combatir la pobreza». En: *Temas actuales de trabajo social latinoamericano*, Centro Latinoamericano de Trabajo Social, Celats: Lima.
- NORTH, Douglas C.
1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- SÁNCHEZ LEÓN, Abelardo
1996 «Historia y evolución de la cooperación con ONG». En: *Los desafíos de la cooperación*, Lima: Desco.
- SILVA, Héctor
1996 «Políticas sociales y económicas integradas. Esbozo para una socioeconomía política». En: *Desarrollo con equidad*, Cepal/CLAD/SELA.
- SULMONT, Denis y Enrique VÁSQUEZ
2000 *Modernización empresarial en el Perú*. Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- VALDERRAMA, Mariano
1998 «Cambios y fortalecimiento institucional de las ONG del Perú». En: M. Valderrama, *Cambios en las organizaciones de promoción del desarrollo peruanas*. Lima: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Sos Faim, Cepes.
- VARGAS SALAZAR, Carlos
1995 *Las políticas públicas*. Medellín: Pontificia Universidad Javeriana.