

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS CLASES MEDIAS Y LAS ONGDS EN EL PERÚ DE LOS NOVENTA

Political participation of middle classes and ngos in the 1990s Perú

Javier DÍAZ-ALBERTINI FIGUERAS

Profesor Principal y Jefe del Departamento Académico de Ciencias Humanas, Universidad de Lima.

✉ jdiaz@correo.ultima.edu.pe

BIBLID [1130-2887 (2001) 28, 115-147]

Fecha de recepción: mayo del 2001

Fecha de aceptación y versión final: julio del 2001

RESUMEN: En el artículo se analizan tres hechos de importancia en el desarrollo político del Perú y cómo se interrelacionan en los años 90 durante el régimen de Alberto Fujimori. En primer lugar, se examinan las dificultades que han tenido las clases medias peruanas para liderar procesos de desarrollo y democratización en el país. Nace como una clase con poca autonomía con respecto al Estado o a las elites económicas y como resultado no han logrado impregnar a la sociedad peruana con una ideología de equidad y democracia. En segundo lugar, se analiza cómo las Organizaciones No-Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs) abren un espacio en los años 70 que permite el acercamiento de un sector de la clase media con la mayoría pobre del país, constituyéndose en una experiencia inédita que ha enriquecido la práctica política de ambos sectores. Bajo una ideología de cambio y conscientes de la necesidad de construir a la nación, estas organizaciones han aportado ideas y experiencias innovadoras sobre la base de la participación democrática. En tercer lugar, explora cómo en el Perú de Fujimori se debilitan más aún las instituciones articuladoras e integradoras de la nación, dejando a las ONGDs como una de las pocas instancias con proyectos políticos basados, de una forma u otra, en las necesidades y demandas de las mayorías nacionales. Esta importante tarea, no obstante, cada vez se hará más difícil al evolucionar las ONGDs peruanas hacia instituciones más profesionales y técnicas, adquiriendo en el proceso un perfil más cercano al imaginario de la clase media y menos próximo a las necesidades de los pobres del país.

Palabras clave: clase media, ONGs, el tercer sector, institucionalidad política, participación política, Perú.

ABSTRACT: In the article, three important aspects of Peruvian political development are examined, as well as how they interrelate in the 1990's during Alberto Fujimori's regime. Firstly, the article examines the difficulties the Peruvian middle class has had in leading processes of development and democratization. It emerges as a class with little autonomy towards the State or the economic elite and, as a result, it has not been able to permeate Peruvian society with an ideology of equality and democracy. Secondly, it analyzes how in the 1970s, Non-Governmental Development Organizations (NGDOs) open an arena which permits a sector of the middle class to approach the nation's poor majority, becoming a novel experience which has enriched the political praxis of both sectors. Under an ideology of change and conscious of the need for nation-building, these organizations have contributed with ideas and innovative experiences based on democratic participation. Thirdly, it explores how the institutions that articulate and integrate the nation became weaker during Fujimori's regime, leaving the NGDOs as one of the few entities with political projects based, in one way or another, on the needs and demands of the national majority. As time passes, however, this important task, will become more difficult due to the evolution of Peruvian NGDOs towards institutions that are more professional and technically oriented. In the process they acquire a profile that is closer to the world-view of the middle class and less proximate to the needs of the country's poor.

Key words: middle class, NGOs, third sector, political institutionalization, political participation, Peru.

PRESENTACIÓN

En un país con gran desigualdad y heterogeneidad sociocultural, resulta difícil encontrar espacios que permitan el encuentro entre sectores sociales y la búsqueda de consensos políticos para el desarrollo nacional. Aunque la función de creación de estos espacios normalmente le atañe al Estado, al mercado o a la misma sociedad civil, fuerzas o intereses excluyentes pueden atenuar los posibles avances en este sentido. Un Estado populista, un sector empresarial mercantilista y una sociedad civil fragmentada, lejos de generar oportunidades de concertación coadyuvan a profundizar divisiones y a estimular la acción política corto-placista.

El Perú es un país sumamente heterogéneo en términos culturales, socioeconómicos y políticos. La distancia entre las clases sociales se mide no sólo por la diferencia de ingresos o educación, sino también por criterios étnicos, raciales y referentes lingüísticos, geográficos e imaginarios totalmente disímiles y dispares que ahondan las brechas entre los grupos sociales. En los últimos diez años, a pesar del esfuerzo modernizador vía la liberalización de la economía, encontramos que muchas de las diferencias se mantienen o han aumentado, especialmente con respecto a la desigualdad en la distribución de ingreso y los niveles de pobreza.

Dentro de este entorno de exclusión es donde nos preguntamos acerca del papel político de las clases medias peruanas en la promoción de una sociedad moderna y democrática. La evidencia de los países desarrollados es que históricamente ha sido tarea de las capas medias la creación de mecanismos y sistemas normativos que tiendan puentes entre los diversos sectores y grupos sociales en la formación de una comunidad nacional. Entre los diversos mecanismos para esta finalidad, encontramos los impulsos

hacia la universalización de derechos y oportunidades, sean éstos civiles, políticos o económicos. Asimismo, la contribución al forjamiento de instituciones sociopolíticas fuertes con capacidades para ordenar la convivencia social, solucionar conflictos y proteger derechos. Las clases medias desde el Estado como autoridades políticas, funcionarios y técnicos, los partidos políticos y desde la sociedad civil en organizaciones cívicas, el mundo académico o los gremios, han sido, en mayor o menor medida, los que han tendido los puentes entre los diversos sectores sociales, culturales y políticos.

Las clases medias peruanas, sin embargo, no han sido lo suficientemente autónomas como para liderar procesos de esta magnitud y dirección. Su posición con respecto al Estado y los poderes económicos ha tendido a ser subordinada o pasiva, salvo excepciones. En términos políticos, el caudillismo estatal o partidario ha menguado su capacidad de iniciativa. El racismo y el etnocentrismo, elementos centrales en su identidad como clase, han edificado barreras hacia la mayoría mestiza e indígena del país. La fuerte influencia cultural estadounidense y europea le ha impedido mirar hacia el interior del Perú, especialmente los Andes. En resumen, en términos generales no ha sido una clase capaz de liderar procesos de articulación e integración con el resto del país pobre.

Esta incapacidad se debió en parte a la ausencia de espacios efectivos que posibilitaran que un sector de la clase media, aquellos comprometidos con el cambio social y desarrollo, tuvieran posibilidades de actuar a favor y en concordancia con el resto del país. De ahí la importancia que revistió la formación de las Organizaciones No-Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs) como espacio y mecanismo de acercamiento entre la *intelligentsia*, el profesional y el técnico con los pobres urbanos y rurales¹. Desde los años 70, estas organizaciones han jugado un papel político importante en el Perú. No sólo han cultivado y logrado plasmar procesos de participación democrática, sino también han servido de puente entre los peruanos de diferentes extracciones sociales, culturas y niveles de educación. Al realizar esta función, las ONGDs han estado a contracorriente de los vicios políticos más usuales en el país: la exclusión, el clientelismo, el populismo, el centralismo y el verticalismo.

Durante la década de los 90, este papel articulador e integrador de la sociedad política nacional cobró inusitada importancia. El régimen fujimorista, en su afán por perdurar en el poder, exacerbó los vicios mencionados, resultando en su uso del aparato estatal para centralizar el poder en la figura del presidente y su más cercano asesor, Vladimiro Montesinos. En este proceso y mediante el clientelismo, el chantaje político y la corrupción, doblegó a diversos sectores de la sociedad, desde las mujeres pobres que recibían alimentos donados en los comedores populares, hasta los grupos empresariales

1. El mundo de las organizaciones no gubernamentales es bastante heterogéneo e incluye a toda una serie de asociaciones sin fines de lucro con una gran variedad de objetivos y propósitos. Al añadir la palabra «desarrollo» u ONGDs me refiero a las instituciones que tienen como finalidad promover al desarrollo, especialmente de los sectores con menores ingresos. Son organizaciones, además, que en el Perú tienden a estar constituidas por intelectuales y profesionales de la clase media, con apoyo financiero del exterior y que ejecutan proyectos en los ámbitos productivos, la salud, la educación, los derechos humanos, entre otros.

más poderosos. Como resultado, se debilitó la institucionalidad política y económica, lo cual llevó a un mayor alejamiento entre los sectores sociales, fragmentando más aún al país. Una de las pocas instituciones que sobreviven este embate autoritario son las ONGDS, transformándose en una suerte de islas de participación democrática y de presencia de las clases medias nacionales comprometidas con el cambio social.

Esta situación, no obstante, no significa que las ONGDS hayan sido una suerte de panacea para los problemas políticos profundos y exacerbados de los años noventa. Las ONGDS tienen debilidades propias que oscilan entre su dependencia al financiamiento externo, la falta de una identidad propia y las dificultades mismas que nacen del hecho de estar formadas y gestionadas por una clase media profesional. Aunque logran llegar a los pobres con sus acciones, han tenido crecientes dificultades en construir un proyecto político conjunto con las mayorías. En parte esto sucede porque no hay correspondencia entre su trabajo y la acción del Estado o los debilitados partidos políticos. Pero, por otra, se debe a que con el tiempo estas instituciones han enfatizado lo técnico sobre lo político, la concertación sobre la movilización, lo mensurable sobre lo cualitativo.

En las próximas secciones analizaré cada uno de estos puntos con mayor detenimiento. En una primera parte, presentaré escuetamente la evolución política de las clases medias peruanas durante el siglo XX. Interesa captar las dificultades propias de este conjunto social y cómo las ONGDS van a representar un importante hito en el desarrollo político de un sector de la clase media. En una segunda parte, realizaré una síntesis de lo que significó el fujimorismo para la clase media y la integración del país. El énfasis será puesto en la marginación de la clase media como sector social y la utilización de sus integrantes para impulsar el proyecto político de Alberto Fujimori, con la excepción de aquellos que desde la sociedad civil y las ONGDS constituyeron una oposición a estas ambiciones. En la tercera parte, analizaré algunas de las principales limitaciones endógenas de las ONGDS en construir procesos de desarrollo participativo. Muchas de estas limitaciones están íntimamente ligadas a las dificultades propias de ser clase media en un país tan desigual.

I. LA CLASE MEDIA Y LA POLÍTICA EN EL PERÚ DEL SIGLO XX

En términos generales, la clase media moderna peruana se ha caracterizado por su falta de autonomía debido a su dependencia hacia las elites económicas y el Estado². No fue un conjunto social que tuviera su origen en la mediana propiedad agrícola, comercial o industrial. Este carácter general ha tenido un efecto profundo sobre su

2. El análisis de la clase media no ha sido una tarea prioritaria para las ciencias sociales y políticas peruanas. Ya en la década de los sesenta, en un estudio comparativo del tema de clases medias en América Latina, IUTAKA (1965) lamentaba la pobreza de información acerca del Perú. Esta situación se mantiene hasta nuestros días, siendo más común encontrar estudios y tratados sobre las elites y los sectores populares (comuneros, sindicatos, movimientos barriales, mujeres populares, entre otros).

forma de hacer política y, particularmente, en su relación con los sectores mayoritarios y pobres del país. En el proceso no ha logrado imponer ciertas prácticas políticas democratizadoras e inclusivas que sí han distinguido el actuar de las clases medias en otros países. Por el contrario, el ser de clase media ha significado durante el siglo XX un esfuerzo continuo por desligarse del resto del Perú popular, sea por razones raciales, culturales o de educación.

Fuera de esta tipificación general, es importante analizar someramente las principales etapas que ha pasado la clase media –especialmente la limeña– y cómo se ha resistido a establecer proyectos políticos más amplios que tendieran puentes y espacios de encuentro con el resto del país. En este ejercicio pecaremos de simplistas debido a que la complejidad del problema merece una discusión más larga y profunda, pero servirá para dar una vista panorámica del comportamiento político de esta clase social. En estos términos, podemos hablar de tres etapas principales en la evolución de la clase media en el siglo XX, cada una de ellas con oportunidades perdidas con respecto a las posibilidades de construir un proyecto nacional³.

«La clase que más sufre» (1900-1945)

La clase media moderna nace como una clase de *empleados*, trabajadores dependientes de las grandes casas comerciales, las empresas extranjeras que se establecen en el país a principios del siglo y del Estado que comienza a incrementar su burocracia como resultado del impulso modernizador del Gobierno de Leguía (1919-1930). Los empleados representan un grupo que laboral y socialmente se distingue de la clase trabajadora utilizando como principal criterio la «decencia». Ésta es una construcción sociocultural que apela a una serie de atributos, pero que tiende a fundamentarse en el apellido, abolengo, la apariencia (racial) y la educación. Esta forma de diferenciarse de los demás del pueblo, tenía como referente a la oligarquía nacional, que durante las primeras décadas del siglo había logrado consolidar su poder político y económico⁴.

El trabajo del historiador norteamericano David Parker es sumamente interesante al respecto, ya que examina cómo la identidad de esta clase se va forjando sobre la base de relaciones paternalistas con las elites, en las cuales la lealtad y el compromiso se convirtieron en virtudes centrales de la relación con los patrones. La fortaleza de esta visión y estos vínculos también se extendían al querer aparentar e imitar a la clase

3. FULLER (1998), PORTOCARRERO (1998) y DÍAZ-ALBERTINI (2000) han desarrollado propuestas de la evolución de la clase media que, en términos generales, reconocen tres grandes etapas durante el siglo XX.

4. La «oligarquía» peruana estaba constituida por unas treinta a cuarenta familias que desde el auge económico del guano en el siglo XIX, habían afianzado su poder económico y político en el país. Sus principales intereses económicos estaban ligados a la propiedad agrícola, la agroexportación, la minería y la banca y finanzas. Hacia mediados del siglo, tenía un sector «moderno», más ligado a la industria, la agroexportación y las finanzas y otra «tradicional» compuesta por los latifundistas, especialmente en la región andina.

alta, como bien anotó Jorge Basadre, el principal historiador del Perú, al describir la «tragedia» de la clase media de este período:

«...derivó de su heroico esfuerzo para acercarse a la aristocracia y diferenciarse de la masa obrera o artesanal. Estuvo condenada al estilo de vida y a los ritos sociales en el vestir y presentarse, constantemente superiores a sus posibilidades efectivas... Fue suya una vida de íntimas tragedias, cuidadosamente ocultadas» (1963: 466-467).

En términos políticos, esta clase media primiceria, buscó diferenciarse de los sectores obreros y artesanos que durante las primeras dos décadas del siglo XX avanzaban en su organización sindical y luchas reivindicativas. Sin embargo, el éxito en algunas conquistas laborales de los obreros motivó a que los empleados comenzaran a hacer suyos algunas de las estrategias y reclamos de las clases populares. Esto aunado al fin de la guerra mundial y la triunfante Revolución Rusa, que inducen la introducción del análisis de clases sociales en el Perú y el surgimiento del concepto y la ideología de la clase media⁵.

La concepción de la clase media como la «gente decente» —a diferencia de la «gente de pueblo»— significaba que debería mantener ciertos estándares de vida propios de esta situación, a pesar que no contaban, como bien acotaba Basadre, de los recursos para ello. Esta suerte de brecha entre las expectativas de clase y los recursos disponibles para ello, llevó a que surgiera otro de los grandes mitos acerca de la clase media peruana como la «clase que más sufre». El obrero también ganaba poco —aunque a veces más que el empleado— pero supuestamente no tenía la presión social y personal para vestirse, alimentarse, educarse y vivir bien. Según Parker (1997), este discurso:

«...llegó a ser un lugar común y terminó motivando políticas e inspirando legislación social. Su expresión más concreta fue la Ley 4916, la llamada “Ley del Empleado” promulgada por Leguía en 1924. Esta ley dio origen a la distinción *legal* entre obrero y empleado, lo que condujo, con los años, al hecho de que en el Perú, empleados y obreros por lo general tengan sindicatos separados, legislación social distinta, hospitales separados y mucho más» (p. 109, énfasis en el texto original).

Esto no quiere decir que no existiera un acercamiento de la clase media hacia las clases populares del período. Por el contrario, en la década de 1920, nacen las dos grandes ideologías y movimientos izquierdistas del país liderados por miembros de las clases medias. Víctor Raúl Haya de la Torre con el APRA y José Carlos Mariátegui con el Partido Socialista, van a iniciar otra larga, más no masiva, tradición de la clase media con los sectores y clases populares: como ideólogos del cambio y dirigentes de partidos de centro-izquierda que se disputarán la representación de los movimientos sindicales

5. Es a partir de 1919 que el término de «clase media» comienza a ser conocido por el público en general y aparece con insistencia en la prensa. Antes de esta época, el término era de uso entre un grupo reducido de intelectuales (PARKER, 1997).

y campesinos⁶. Salvo excepciones, estos movimientos y partidos no llegan a representar a la clase media en su conjunto y durante la época no contaron con el apoyo masivo de este sector.

«La profesionalización de la clase media» (1945-1975)

A partir de los años 40 y 50 toma cuerpo la democratización de la educación superior y universitaria en el Perú. Esto llevó a un crecimiento inaudito del número de alumnos matriculados en educación superior y en el número de universidades existentes. Mientras que en 1940, sólo 1% de la población mayor de 15 años estaba matriculada en estudios superiores, ya en 1960 llegaban a los 34.200 y en 1970 a 132.900. De sólo nueve universidades en 1960, para 1970 ya existían veintiséis. Por lo menos hasta los años 60 y mediados de los 70, esta ampliación de la educación universitaria benefició fundamentalmente a las clases medias y se constituyó en un nuevo e importante criterio de clase y de la misma movilidad social.

En términos políticos, cobra fuerza la noción que el conocimiento profesional y técnico era el vehículo principal de la modernización y el desarrollo. Hacia mediados de los años 50 se fundan partidos netamente de «clases medias» (Acción Popular y Democracia Cristiana) que comparten un *ethos* de cambio y reforma basado en la educación, la industrialización y la participación activa del Estado en la sociedad y el mercado. De igual manera, le otorgan importancia a la democracia formal. Asimismo, en los años 60, los jóvenes de la clase media, particularmente los universitarios, van a hacer suyos los ideales revolucionarios de los movimientos de protestas e izquierdistas a nivel mundial.

Estos cambios en discursos y prácticas chocarán, sin embargo, con una sociedad política que aún contaba con la presencia de una oligarquía debilitada pero aún efectiva. Los años 50 y 60 fueron de consolidación de la presencia de la clase media en el Estado pero a un costo político alto: la alianza con sectores de la oligarquía. A pesar del discurso modernizador y antioligárquico, los líderes de la clase media preferirán no enfrentarse ya que esto implicaría establecer alianzas con los sectores populares organizados del país e incluir sus demandas y reclamos en la agenda política (Cotler, 1979; López, 1997). Se encontraban, entonces, entre dos tendencias contradictorias: querer el cambio, especialmente en lo referente a fortalecer la posición de los sectores medios modernizadores, pero mediante la componenda política con los que más se resistían a él. Bourricaud (1967) describió muy bien esta situación:

6. Uno de los factores que contribuyó a la ruptura entre Haya de la Torre y Mariátegui, hacia finales de los años 20, fue el papel que cada uno le otorgaba a la clase media dentro de la lucha revolucionaria. Para Mariátegui, gran parte de la clase media era sumisa, dependiente e imitadora de la burguesía, descalificándola para el liderazgo revolucionario. Haya de la Torre, al contrario, pensaba que la clase media era una elite modernizadora con la capacidad profesional y técnica para liderar el proceso en conjunto con el proletariado y el campesinado.

«No habiendo logrado definir un sistema de valores originales susceptibles de imponerse al conjunto de la sociedad, todavía mal preparadas para desempeñar papeles en que podrían afirmar su autonomía respecto a los oligarcas, las clases medias dejan hacer, aunque sin dejar de protestar» (p. 102).

La década de los 60 fue, sin duda alguna, la oportunidad perdida de las clases medias para establecer un sistema democrático inclusivo con capacidad de concertar e integrar el país. Con una oligarquía debilitada, teniendo el control del aparato estatal y con una economía en crecimiento, pudo haber impuesto nuevos rumbos a un sistema político excluyente. Al final, se optó por el populismo como mecanismo para lograr el apoyo popular, iniciando un ciclo de inestabilidad política que dura hasta el presente. Lo curioso es que ni logró terminar con la oligarquía, tarea que sería realizada por el Ejército e, irónicamente, por oficiales provenientes de la clase media. Esta experiencia deja una imagen que perdura y que sigue teniendo peso en la cultura política del Perú: la democracia no es capaz de cambiar el país y realizar los cambios necesarios para modernizarlo y disminuir las desigualdades. Para estas tareas se necesita un partido o un líder carismático o iluminado.

«Los tecnócratas para el poder de turno» (1975-2000)

El fin de la oligarquía en manos de Juan Velasco Alvarado y su Gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas, va a marcar un período de cambio de esencial importancia en el Perú ya que significa la eliminación de la única elite que existía en el país sin que su lugar fuera ocupado por otra. Esto genera un vacío de poder que todavía existe en el país y que sólo es llenado –temporalmente– por quienes controlan al Poder Ejecutivo. Es decir, el control de la Presidencia se transforma casi inmediatamente en la constitución del grupo de poder, pero sin la presencia de una elite relativamente autónoma que presione el Estado y busque incidir sobre la opinión pública y ciudadana. Hasta cierto punto se gobierna sin la necesidad de alianzas o coaliciones amplias con los gremios empresariales, los sindicatos u otros grupos sociales.

Los sucesivos presidentes después de Velasco Alvarado, en una medida u otra, van a ejercer un control político importante y, a veces, absoluto sobre el Estado y la sociedad. Se inaugura así un tipo de gobierno que los peruanos denominan de «cheque en blanco», haciendo alusión a que cada nuevo presidente tiene cinco años para actuar sin mayor control efectivo de los otros poderes estatales, de la ciudadanía, de los partidos políticos de oposición y de una elite autónoma. No es mi finalidad analizar en detalle las razones detrás del debilitamiento institucional del país, pero es importante señalar dos casos –el Parlamento y los partidos políticos– porque son las dos formas más comunes de participación política de la clase media, además de ser espacios que la vinculan con el resto del país.

Para poder ejercer el poder sin mayores controles, los respectivos regímenes desde 1980 han contado con mayoría parlamentaria y capacidad de presión sobre el poder

judicial. La única excepción ocurrió durante el primer Gobierno de Fujimori (1990-1995), obstáculo que subsanó con el famoso «autogolpe» de Estado del 5 de abril de 1992 cuando disolvió al Senado y Congreso e intervino al poder judicial⁷. Gracias a su popularidad y su creciente control sobre las Fuerzas Armadas y los aparatos de inteligencia, logró la elaboración de una nueva constitución hecha a su medida y una mayoría en el Congreso. Así recuperó la concentración de poder que habían gozado los presidentes anteriores a su gestión y la «normalidad» parlamentaria que en 1985, Enrique Chirinos Soto, congresista de gran experiencia, sintetizara de la siguiente manera:

«El ideal de la mayoría pudiera consistir en que no hubiese debate. Si los representantes fueran mudos –como los legisladores de la Constitución de Bonaparte– la mayoría viviría en el mejor de los mundos. Se limitaría a votar. Por su parte, el ideal de la minoría consiste en alargar interminablemente el debate para que no se llegue nunca, si ello fuera posible, al acto final de la votación. La tensión dialéctica entre la mayoría que quiere votar –y casi no discutir– y la minoría que quiere discutir –y de ninguna manera votar– es una de las que animan la vida de la Cámara» (citado en Pásara, 1988: 29).

Esta conducta se debe fundamentalmente a que los parlamentarios en el Perú no son elegidos –en sentido estricto– por distritos electorales múltiples y uninominales. Tampoco hay una renovación total o parcial parlamentaria durante el período del régimen presidencial. De ahí que sólo le deban debida lealtad y disciplina a sus respectivos partidos y no a un electorado que pueda mantener algún nivel de vigilancia y control sobre sus acciones. Es por esta razón que también son partícipes del principio del «cheque en blanco» que comentaba líneas arriba.

La creciente debilidad de los partidos políticos también tiene un impacto negativo sobre las posibilidades de la participación política efectiva de las clases medias. Como bien indican Gonzales de Olarte y Samamé (1991), en el Perú de los 80, los partidos políticos en vez de impulsar la integración, coadyuvaron a la fragmentación política ya que ninguno lograba bajo un discurso ideológico reunir a un grupo de personas social y económicamente heterogéneas. Por el contrario, los partidos eran políticamente segmentados y, los que llegaban al poder, tenían conductas excluyentes con respecto a amplios sectores de la población. Se debilita así la relación entre el Estado y la sociedad.

La crisis de los partidos avanzaba en la medida en que su conducta no correspondía a las demandas de la población y llevó a que ni siquiera pudieran convocar o persuadir el voto de los ciudadanos. Ya para el final de los años 80 y principios de los 90, este desmoronamiento se refleja en el hecho de que los partidos dejaron de ser la primera fuerza política del país para dar paso a los independientes. Un estudio longitudinal de opinión pública, muestra cómo en 1986 el 73 % de la ciudadanía simpatizaba con algún

7. La imperiosa necesidad de gobernar con mayoría parlamentaria se evidencia en el hecho que en los últimos cuarenta años sólo dos regímenes no contaron con ella y en ambos casos terminaron en golpes de Estado: Belaúnde en 1968 y Fujimori en 1992.

partido, mientras que en 1993, sólo el 12% afirmó lo mismo, mientras que el 86% se declaraba independiente (López, 1997). El resultado ha sido evidente, salvo la excepción vivida en el presente año (2001), los partidos tradicionales del Perú no han superado el 5% de los votos en los 90 en ninguna de las elecciones generales (Presidencia y Congreso) y en las municipales sólo han ganado un número reducido de alcaldías.

A pesar de las múltiples formas de participación que han tenido las clases medias en esta tercera etapa, es evidente que el continuo debilitamiento de la institucionalidad recortara su capacidad de presionar y participar políticamente. Como el resto del país, entraron en una etapa de las relaciones individualistas de la autoridad (López, 1997), en el cual las demandas políticas eran atendidas personalmente por el presidente, concentrando así casi toda iniciativa política. Asimismo, la presencia creciente de los grupos subversivos –Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru– inhibían más aún la participación ciudadana organizada, sea porque era amenazada por estos grupos o porque eran tildadas como desestabilizadoras o cómplices del terrorismo por el mismo Estado⁸.

Representantes de la clase media, sin embargo, van a cumplir el esencial papel de ser ideólogos o tecnócratas de los sucesivos regímenes presidenciales:

«Acostumbrada a forjar alianzas y a acomodarse con los que detentan el poder como estrategia básica para garantizar su existencia y desarrollo, la clase media continuará con esta estrategia pero sin los marcos institucionales que habían comenzado a funcionar en los años cincuenta. Al debilitarse los partidos típicamente de “clase media” a partir de los años ochenta, las estrategias de acomodo comienzan a tener un carácter inorgánico, más oportunista. Con cada nuevo gobierno, por ejemplo, nace una clase media ascendente constituida por profesionales y técnicos encargados de diseñar las estrategias gubernamentales y aplicarlas» (Díaz-Albertini, 2000: 29).

Un número reducido de instituciones se va a resistir a esta ausencia de organización y organización de la acción política, especialmente de los sectores medios. Hay dos que destacan con toda nitidez. La Iglesia católica y las ONGDS mantendrán un nivel de acción y proyección social que, en alguna forma, se hace más visible debido al decaimiento de las demás instituciones. A pesar de las grandes diferencias entre estas entidades, especialmente en torno al carácter jerárquico eclesiástico, sí comparten ciertas características que quizás expliquen cómo sobrepasaron los problemas de institucionalidad antes descritos. Ambas son organizaciones que tienen mayor llegada y

8. Es importante mencionar que los procesos de desarticulación de los movimientos populares se da en forma paralela. La crisis económica endémica del Perú, que comienza en 1975, resultará en un continuo debilitamiento de las organizaciones orientadas a la producción (sindicatos, organizaciones de campesinos, entre otros) y la ampliación de organizaciones orientadas a la supervivencia (comedores populares, el programa de «vaso de leche», promotores de salud) o a la defensa de las actividades económicas informales (comercio ambulatório, pequeña y micro empresa). Los movimientos subversivos constituyeron el segundo frente de debilitamiento de la movilización popular.

presencia en los sectores pobres de la sociedad y que orientan fuertemente su trabajo por un conjunto de valores éticos, más que estrictamente utilitarios. También la relativa autonomía de estas organizaciones con respecto al Estado, permitió que continuaran con sus tareas a pesar de la crisis política imperante.

II. EL MUNDO DE LAS ONGDS Y LAS CLASES MEDIAS

Las ONGDs se transforman así, a partir de finales de los años setenta, en un espacio privilegiado de acción política de un sector de la clase media peruana comprometida con el cambio y desarrollo social. Se ha escrito mucho acerca de los orígenes y la evolución de las ONGDs en el Perú y no es el momento de entrar en detalles acerca de su historia, mas sí podemos sintetizar algunas de sus características y atributos principales.

El auge de las ONGDs en el Perú comienza a finales de los años 70, al confluir varios factores que van a marcar el carácter *sui generis* de estas organizaciones en el país. En primer lugar, aumentó considerablemente el financiamiento externo, producto de cambios en las políticas de la cooperación internacional que comienzan a enfatizar los proyectos de desarrollo en vez de los programas de emergencia y atención a desastres (Díaz-Albertini, 1990)⁹. Los recursos financieros de las agencias de cooperación no-gubernamentales norteamericanas y europeas aumentaron en un ritmo sin precedentes: de 510,2 millones de dólares en 1968, a 4,8 mil millones en 1985 (Smith, 1983; Brodhead, 1987). En segundo lugar, existía una generación radical de intelectuales y profesionales de clase media que ante el fracaso del régimen reformista dirigido desde el Estado en el Gobierno velasquista, buscaron la forma de defender y profundizar los cambios estructurales pero desde los movimientos y organizaciones populares. Esta suerte de desconfianza hacia la formalidad política y el Gobierno se transformó en un marcado antiestatismo que aún tiene influencia entre estas entidades. En tercer lugar, en el Perú se dio origen a la «Teología de la Liberación» en el trabajo del sacerdote Gustavo Gutiérrez, lo cual refleja la importante influencia que cobró un sector del catolicismo progresista o izquierdista. Este sector vio su posición fortalecida por los documentos suscritos por los obispos latinoamericanos en Medellín en 1968 que afirmaban la «opción preferencial de los pobres». Los jesuitas, por ejemplo, van a dar origen a varias ONGDs, entre ellas a las más grandes del país. En cuarto lugar, también nació una nueva izquierda peruana con estrecha relación con la comunidad universitaria y planteamientos que escapan la ortodoxia del Partido Comunista pro-soviético y más cercanas a las teorías de los movimientos sociales.

Acompañando estos hechos, el Perú vive a finales de los setenta la llamada «dictablanda» del presidente Morales Bermúdez y la transición hacia la democracia que culmina en las elecciones de 1980. A diferencia de otros países de América del Sur, el

9. La asistencia pública estadounidense para las organizaciones privadas realizando trabajo en el ultramar aumentó de 80 millones de dólares en 1964, a 207,9 en 1973 y 627,6 en 1979 (SMITH, 1983: 2).

país no sufrió la terrible represión de los regímenes dictatoriales de Argentina, Chile y Uruguay, lo cual permitió la entrada libre de fondos internacionales y un margen de juego muy amplio para la sociedad civil. En otras palabras, el país era atractivo y viable para el trabajo en torno al desarrollo popular. Esto llevó a un desarrollo rápido de las ONGDs, siendo el Perú el segundo país en recibir fondos internacionales después de Brasil, país con una población siete veces mayor. Esta disponibilidad de fondos y la retracción del gasto estatal en programas sociales, hicieron de estas entidades una importante opción de empleo para los profesionales y técnicos comprometidos con el cambio social.

Una ONG promedio en el Perú tiene de veinte a treinta miembros, aunque hay un número considerable que superan a los cincuenta integrantes. Más de dos terceras partes de ellos son intelectuales y profesionales y el resto lo conforman personal técnico, administrativo o de apoyo. En el caso específico de los «promotores» sociales, el personal dedicado al trabajo directo con las poblaciones beneficiarias, Ruiz-Bravo y Bobadilla (1993) descubrieron que 84% tenían algún nivel de educación universitaria y 72% de éstos la habían completado. Esto muestra el fuerte carácter de clase media de su membresía.

No hay un registro exacto del número de ONGDs en el Perú ya que en la práctica no es estrictamente obligatorio que sus operaciones sean aprobadas por el Estado ni ningún otro organismo contralor¹⁰. La formación de las ONGDs como «asociaciones civiles sin fines de lucro» se realiza por medio de un trámite que es más notarial que estatal. De ahí que los estimados varíen entre cerca de 600 a más de 1.500. Las estimaciones más serias, que toman en cuenta aquellas que tienen un funcionamiento estable y se dedican a labores de desarrollo, tienden a ubicar el número en aproximadamente 750 instituciones (Valderrama, 1998). Para finales de los años 70, las ONGDs no superaban las 70 instituciones, mientras que para mediados de los ochenta ya eran cerca de 200 y para inicios de los noventa se acercaban a las quinientas. Durante la década de los noventa hubo un crecimiento acelerado de ONGDs, muchas ligadas al financiamiento del Estado vías programas de compensación social e inversión social. Según algunos cálculos, trescientas cincuenta de éstas siguen teniendo una vida institucional estable (PACT, 1999). A pesar del crecimiento importante de los noventa, son las ONGDs que se fundaron entre finales de los setenta y principios de los ochenta las que van a dar forma y contenido a la cultura de estas organizaciones.

También resulta difícil estimar el número total de personas que trabajan en estas entidades, pero el mejor estimado proviene de un estudio del Tercer Sector en el Perú, realizado por la Universidad del Pacífico. Según sus cálculos, entre el 15 y el 20% del empleo en el Tercer Sector en 1995 provenía de las ONGDs, lo cual representa entre

10. El carácter obligatorio lleva a que las principales ONGDs se inscriban, especialmente aquellas que son estables. Sin embargo, hay muchas que se niegan a inscribirse o que están vetadas por la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI) del Ministerio de la Presidencia por diversidad de razones. El principal incentivo para inscribirse es que todas las agencias de cooperación oficial, o sea, de los gobiernos extranjeros, exigen la inscripción para poder concursar y recibir financiamiento.

17.000 y 23.000 personas (Portocarrero et al., 2001). Hay un mejor cálculo con respecto al total de fondos recibidos y se calcula que gestionaron 149 millones de dólares estadounidenses en 1998 y 153 millones en 1999, representando 50% del total de la cooperación técnica recibida en el país (Valderrama et al., 2000). La dependencia de las ONGDs al financiamiento de fuentes externas ha sido una constante desde sus orígenes y en la gran mayoría de instituciones, más del 80% proviene de donaciones extranjeras.

Aunque en los últimos veinte años han variado las temáticas y las estrategias de estas instituciones, las áreas más importantes de trabajo se han mantenido: desarrollo agrícola y rural; saneamiento básico; programas de prevención y atención a la salud; educación formal e informal; formación de líderes y ciudadanía; desarrollo urbano y local; el apoyo a la empresa popular y micro-créditos; los derechos humanos, equidad de género, entre otros. En estos proyectos y programas se tiende a enfatizar la participación de las poblaciones metas mediante estrategias que han evolucionado desde la concienciación política en sus albores más marxistas, a lo favorecido actualmente como la planificación participativa y el empoderamiento (*empowerment*). Son estas estrategias, más que el contenido en sí de los proyectos, las que les otorgan un carácter particular a las ONGDs y definen su actuación política. Asimismo, constituyen el corazón de sus apuestas alternativas y contestatarias al enfrentarse a un sistema y una cultura política de exclusión. Estas estrategias de inclusión de las poblaciones menos favorecidas son las que también han acercado a las clases medias profesionales a los sectores pobres.

Vemos, entonces, que las ONGDs nacen y se mantienen como un espacio esencial para la participación no sólo social, sino preferentemente política de las clases medias nacionales. Al decaer la institucionalidad de otros espacios políticos o al desvirtuarse por las prácticas clientelistas y populistas, terminan siendo uno de los pocos ámbitos que rescatan a la participación ciudadana en torno a propuestas de desarrollo democráticas y equitativas, y que promueven el encuentro y concertación entre clases sociales. Como veremos en la próxima sección, esta suerte de exclusividad se hará más notable aún durante el Gobierno de Fujimori.

III. EL FUJIMORISMO, LA INSTITUCIONALIDAD Y LA CLASE MEDIA

La gran tragedia de los diez años del Gobierno de Fujimori fue que explotó los elementos más negativos de la cultura y el sistema político peruano y los transformó en un estilo de gobierno que prácticamente terminó con la institucionalidad. Su gobierno no fue creativo o innovador en su verticalismo y paternalismo, sino que libre de todo control político, apoyado por las fuerzas militares y los medios masivos, y exento de ideología política, hizo del populismo y el clientelismo ya característicos del sistema, la forma principal de relacionarse con los diversos sectores de la sociedad peruana. En este sentido, el fujimorismo *exacerbó* actitudes, conductas y acciones autoritarias ya existentes.

En términos de política económica, el Gobierno optó por la implementación de un ajuste estructural extremo, quizás el más duro de América Latina. Según Gonzales de Olarte (1998), esto sucedió porque en el país se dio la conjugación de tres hechos:

(a) Fujimori llega al gobierno sin el apoyo de una coalición política o gremial que pudiera influir sobre la forma que tomaba el ajuste; (b) No existían instituciones gubernamentales fortalecidas con funcionarios capaces de dirigir un proceso de ajuste secuencial, con mayor control en su ejecución y con menores costos sociales; (c) No había mayor autonomía del Gobierno frente a presiones internacionales, especialmente de los organismos internacionales y los países acreedores. Así se ejecutó un programa radical con dos principales metas: reducir la hiperinflación y pagar la deuda externa¹¹. Estas metas se mantendrán durante los diez años como principales ejes del manejo macroeconómico, a la vez que el Estado no asumió un papel en el impulso de políticas sectoriales o monetarias que buscaran mejorar las condiciones productivas y de competitividad de las empresas nacionales.

El ajuste ha beneficiado principalmente a un sector de los capitalistas –especialmente los extranjeros– y los perdedores han sido parte de los empresarios nacionales, pero principalmente los asalariados y trabajadores independientes. En 1990, la participación de las ganancias en el ingreso nacional era 64,6% y para 1996 había aumentado a 77,8%, en términos de las remuneraciones la disminución respectiva fue de 34,4% al 21,2% (Gonzales de Olarte, 1998). En términos generales, la desigualdad en la distribución de ingresos ha aumentado entre 1994 y 2000 (coeficiente GINI de ,392 a ,403 respectivamente), las familias pobres se han mantenido en cerca de 54% del total de la población, durante el mismo período la capacidad de gasto familiar ha disminuido en 8% y para los más pobres en 17%, entre otros indicadores (Instituto Cuánto, 2000). En el caso de las clases medias, la reestructuración del Estado ha significado entre 1990 a 1995 la pérdida de cerca de 100.000 empleos en los ministerios de línea y de cerca de 60.000 en las empresas públicas privatizadas (Gonzales de Olarte, 1998). El aumento en la presión tributaria como parte de las políticas de disciplina fiscal, también ha afectado principalmente a los sectores medios asalariados debido a que como parte del sector formal de la economía sus impuestos pueden ser recaudados con mayor facilidad y eficiencia.

El principal logro económico fue la reducción de la inflación que pasó de más de 7.000% en 1990 a cifras de un dígito desde 1997 y la recuperación del ingreso por habitante a los niveles de los años sesenta. Estos logros, acompañados de la campaña exitosa contra el terrorismo, van a ser parte esencial del sostén de la popularidad del régimen. Después del trauma del Gobierno de Alan García a finales de los ochenta, la mayoría de los peruanos se sintieron agradecidos por la estabilidad económica y la conquista de la paz política y social. En 1990, los ciudadanos identificaron como los principales problemas del Perú a la inflación (62%), el empleo (53%) y el terrorismo (51%). Ocho años después, sólo 10% identificaron a la inflación y 4% al terrorismo, aumentando la preocupación por el empleo a 66% (Murakami, 2000).

11. En 1990, año en que asume el poder Fujimori, la inflación fue de 7.481%, mitad de ella producto de las medidas de estabilización que implementó en sus primeros quince días de gobierno (agosto, 1990). En términos de la deuda externa, el Gobierno de Alan García había impuesto un límite al pago (10% de las exportaciones), que resultó en el aislamiento internacional del Perú de los mercados financieros y de las fuentes de financiamiento de los organismos internacionales.

En términos políticos, Fujimori disuelve al Congreso e interviene al poder judicial a los 22 meses de asumir el poder. Al anunciar el «autogolpe», el presidente culpó a estos poderes de obstaculizar los procesos de liberalización económica y la lucha contra el terrorismo. El apoyo a esta medida de fuerza fue abrumadora: 71 % de los peruanos estaban de acuerdo con la disolución del Congreso, el 89% con la reestructuración del poder judicial y el 51% expresó que el Gobierno seguía siendo democrático (Murakami, 2000: 155). La población respondía así no sólo a la popularidad de Fujimori sino también a la gran desconfianza incubada desde los ochenta hacia estos poderes del Estado.

Lejos de generar una nueva institucionalidad y fortalecer los diversos poderes y organismos del Estado, el régimen fujimorista inició un proceso de cooptación que debilitaría totalmente la ya frágil democracia. En términos públicos, el país fue testigo del control del Ejecutivo sobre el Congreso, incluso con la promulgación de leyes *ad hoc* para legalizar todo tipo de actividad del Gobierno, del debilitamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales cuando cuestionó la tercera postulación de Fujimori, del uso del sistema judicial para atacar a los opositores y la apropiación de los medios de comunicación, entre otros. No es necesario entrar en detalle con lo que ya se ha hecho evidente con los vídeos de Vladimiro Montesinos y cómo desfilaban jueces, fiscales, congresistas, alcaldes, oficiales de la Policía y de las Fuerzas Armadas, a recibir instrucciones o coimas por su lealtad y subordinación al Ejecutivo.

¿Cómo explicar, entonces, el apoyo mayoritario que tuvo el régimen hasta 1997? ¿Cómo explicar el hecho de que la popularidad del presidente rara vez bajara de 40% de la población? Las respuestas a estas preguntas son complejas y no es el momento de examinarlas en detalle, pero sí podemos adelantar que se encuentran fundamentadas en dos hechos: (a) la cultura autoritaria de la mayoría de los peruanos y, especialmente, los pobres y (b) el neopopulismo del régimen. A continuación desarrollaremos brevemente estos aspectos.

En el cuadro a continuación presentamos cómo diversos estratos socioeconómicos de Lima Metropolitana calificaron al Gobierno de Fujimori en marzo de 1999. Es importante indicar que esta calificación ocurre cuando el Gobierno ya sufría desgaste y un 53% de los ciudadanos desaprobaban su gestión.

Cuadro I: Calificación del Gobierno de Fujimori por sectores socioeconómicos - 1999
 En porcentajes

CALIFICACIÓN	Sector D Muy Bajo	Sector C, Bajo	Sector B, Medio	Sector A Medio Alto-Alto	TOTAL
Democrático	22,1	8,0	7,8	0,0	11,4
Democrático con estilo autoritario	46,8	32,0	28,6	10,5	33,7
Autoritario con apariencia democrática	16,9	36,0	40,3	52,6	33,0
Autoritario	9,1	12,0	6,5	26,3	7,0
Dictatorial	3,9	11,0	15,6	10,5	6,0

Fuente: Murakami, 2000: 153.

Es evidente que la percepción del Gobierno varía sustancialmente entre los sectores extremos de la sociedad. En el sector más pobre, la gran mayoría veían al Gobierno como democrático y entre el sector bajo esta apreciación llegaba a 40%. En los sectores medios y altos, sin embargo, la apreciación mayoritaria era el calificativo de autoritario o dictatorial. Parte de estas diferencias se explican por las concepciones que maneja cada sector acerca de la función del Gobierno y de la democracia. La investigación realizada por Murakami (2000) muestra que en los sectores muy bajos y bajos, prefieren una «autoridad fuerte y justa» a una «amplia libertad democrática». Asimismo, tiende a considerar que las principales funciones del Estado consisten en dar puestos de trabajo y alentar a las empresas para que generen más empleo:

«Los sectores populares desean que el Estado provea lo necesario para la satisfacción de necesidades... Se quiere a un Estado abastecedor que proporcione educación, salud, vivienda o trabajo a los que lo necesiten. Otros valores como seguridad, justicia, igualdad y democracia son considerados, relativamente, de menor importancia» (Murakami, 2000: 118).

Como bien indica López (2000) sobre la base de un estudio realizado en 1999, el 72% de los peruanos demandan un rol distributivo del Estado y Fujimori encarnó bien esta demanda al dedicar crecientes recursos del Estado a programas asistenciales y sociales. A pesar del impacto fuerte que tuvo la política de estabilización sobre la población nacional, no fue hasta 1993 que el Gobierno comenzara con programas sociales en gran escala¹²:

- El gasto público en servicios sociales básicos pasó a representar 20% del presupuesto nacional, aumentando el gasto per cápita de 12 dólares estadounidenses en 1990 a 85 dólares en 1997 (Vásquez, 2000). Entre 1994 y 2000, aumentó la cobertura de todos los servicios básicos de la vivienda, como agua potable, alumbrado y desagüe. En términos de educación, disminuyó el analfabetismo de 10,1% a 7,3% y disminuyó la deserción escolar de 7,2% a 4,2%.
- Diez millones de peruanos (cerca del 40% del total) se beneficiaban de los programas alimentarios-nutricionales (Vásquez, 2000), destinando cerca de 325 millones de dólares anuales en estos programas (Conterno, 1999).
- En salud se duplicó el número de usuarios efectivos del primer nivel de atención, pasando de 6 millones en 1995 a 12 millones en 1998.

Todas estas mejoras se daban al mismo tiempo que aumentaba la desigualdad de ingresos, disminuía la capacidad de gasto familiar y en el mediano plazo se mantenían los niveles de pobreza y se estancaba el porcentaje de pobres extremos. En otras palabras, el régimen fujimorista le dio prioridad al tipo de asistencia y ayuda estatal que

12. Según GONZALES DE OLARTE (1998) este retraso se debió a la falta de voluntad política, mientras que para SHEAHAN (2001) fue por problemas de disponibilidad de fondos.

era más visible y que obtenía resultados inmediatos. El afán clientelista era claro y en momentos de elecciones y coyunturas políticas difíciles, daba pie al uso de mayores recursos estatales para presionar y chantajear a las organizaciones sociales. A pesar de estos mecanismos, el gasto social del Estado tuvo el efecto esperado ya que guardaba relación con la visión de la mayoría de los peruanos acerca de lo que debería realizar un Gobierno. En esto justo consistía el neo-populismo fujimorista: la liberalización extrema de la economía acompañada de programas públicos «focalizados» para cosechar el apoyo político a dispendio de políticas de inversión social orientadas hacia el desarrollo a mediano o largo plazo.

¿Y las clases medias? Ellas fueron las grandes ausentes en la política fujimorista. Como hemos mencionado anteriormente, la estabilización económica y el ajuste estructural tuvo un impacto negativo en amplios sectores de las clases medias. La disminución del empleo tradicional en el Estado, el aumento en los impuestos, la falta de generación de empleo (especialmente durante 1998-2000, años de recesión), el recorte en sus derechos laborales, entre otros aspectos, no fueron compensados con políticas pensadas para los sectores medios. Por el contrario, la contracción del gasto estatal estuvo orientada a disminuir servicios antiguamente dirigidos a ellas, tales como el acceso a créditos vía la banca de fomento (vivienda, hipotecario, agrícola, industrial); la construcción de vivienda; la inversión en educación superior y universitaria, entre otros. Balbi y Gamero (1996) han calculado que entre 1987 y 1995, los estratos medios habían perdido 5% en la distribución de ingresos y que la inflación acumulada para su canasta de consumo de agosto 1990 a agosto 1996, ascendía a 6.480%, mientras que el promedio nacional llegaba a 5.875% (pp. 31-32).

No es de extrañar, entonces, que los sectores medios se convirtieran en la base social de la oposición al régimen. La política estatal estaba orientada a los dos extremos de la estratificación social ya que favorecía al capital y asistía al pobre. Con el apoyo de estos extremos manejaba la opinión pública con el control de los medios masivos y tenía la masa electoral necesaria para continuar en el poder. Con una clase media que no sobrepasa el 18% de la población nacional y que no contaba con los medios políticos para organizarse y oponerse al régimen debido a la debilidad de los partidos y de las instituciones del Estado, era un sector prescindible en la estrategia de control y dominio político.

Bajo estas circunstancias, las ONGDs se convirtieron en uno de los pocos espacios de respuesta al régimen y de planteamiento de políticas de desarrollo que no tuvieran como finalidad la asistencia inmediata y oportunista. No sólo ejecutaron proyectos en casi todos los rincones del país, sino realizaron tareas importantes de control y vigilancia ciudadana en áreas centrales tales como los derechos políticos y humanos, la equidad de género y en la formulación de propuestas y denuncias. Van a tener un papel central en los foros internacionales y formaron comisiones alternativas o «de sombra» en las principales cumbres mundiales auspiciadas por las Naciones Unidas. Asimismo, apoyaron a cientos de gobiernos locales en procesos de planeamiento estratégico y participativo. En términos de su valor agregado, las ONGDs serían una fuente continua de resistencia y oposición.

Sin embargo, la tendencia general fue que realizaran estas tareas sin el brillo y la presencia pública necesaria para que llegaran a constituirse en una fuerza importante de oposición. Hay dos razones detrás de estas limitaciones. Las primeras son exógenas a las instituciones mismas y tienen que ver con la debilidad de sus principales contrapartes. En términos de sus poblaciones metas –los pobres organizados– las ONGDs también fueron golpeadas por la política estatal de copar las organizaciones populares y con frecuencia quedaban relegadas a trabajar en localidades sin poder articular su trabajo hacia ámbitos más grandes y de impactos regionales y nacionales. Es así que no lograron legitimar plenamente sus acciones con los sectores que eran indispensables para lograr una masa crítica de resistencia al poder estatal. Con respecto a la relación con el Estado y el sistema político, no contaban con los mecanismos o interlocutores para realizar las tareas de cabildeo o de presión política, aspectos tan importantes en el repertorio político del Tercer Sector. En términos de los partidos políticos, su debilitamiento no hacía viable un trabajo en conjunto. Con los gobiernos locales que las favorecían, se encontraban con instancias con pocas atribuciones y menos recursos económicos¹³. Finalmente, a partir de los 90 se reduce el flujo de cooperación internacional, limitando el desarrollo de programas. Como resultado, muchas ONGDs fueron tentadas a participar como ejecutores de las políticas públicas ante la disminución de la cooperación internacional.

También es preciso examinar las razones endógenas detrás de la limitada capacidad de las ONGDs para incidir en el espacio público y político. Las principales limitaciones están ligadas a su carácter de clase media en un país con grandes desigualdades, al tipo de relaciones que establecieron con los sectores pobres del país, y en sus pocas capacidades para autosostenerse y ser autónomas. Éstos son asuntos que examinaremos detalladamente en la próxima sección.

IV. LOS LÍMITES DE LAS ONGDS Y SU CARÁCTER DE CLASE MEDIA

Como hemos visto, las ONGDs surgen como fenómeno sociopolítico en el entorno peruano hacia finales de los años 70. Fue un inicio lleno de certidumbres en lo que se hacía porque la gran mayoría de las instituciones estaban imbuidas en la ideología izquierdista de la época. Las instituciones nacieron como una extensión del trabajo político partidario o como parte de la apuesta del catolicismo progresista¹⁴. El auge de estas organizaciones ocurrió en momentos de movilizaciones políticas y fuerzas contestatarias en todos los sectores populares del país: sindicatos obreros, comunidades y organizaciones campesinas; movimientos urbanos y barriales, entre otros. Como bien ha indicado Landjim (1987), las ONGDs fundacionales visualizaban su misión como estar

13. Los gobiernos locales en el Perú –municipios distritales y provinciales– sólo reciben 3,8% del presupuesto nacional.

14. El tema de la evolución de las ONGDs en el Perú ha sido tratado por diversos autores, véase DÍAZ-ALBERTINI (1989, 1993, 1995); VALDERRAMA (1998); R. MENDOZA y W. MELGAR (2000).

«al servicio» de estas manifestaciones populares y tenían una concepción muy débil de su propia identidad. Sin embargo, esta sensación de ser parte de un proyecto revolucionario de cambio social duró poco y desde los ochenta, los tiempos han sido difíciles para las ONGs en términos de búsqueda de identidad.

Según mis análisis, la crisis de las ONGs en ese momento fue producto de la muerte repentina de una ideología generacional (a lo Karl Mannheim) que en la década anterior había permitido que distintos sectores sociales compartieran una utopía política común¹⁵. La clase media progresista o radicalizada había sido la base ideológica y había liderado, en partidos y organizaciones estudiantiles, la lucha política de esa época. El fin de la ideología generacional significó un profundo replanteo de la misión y la identidad de la mayoría de las ONGDs. Los cambios se notaron a nivel del discurso y de las conductas y actitudes:

- a. Comienza a florecer un nuevo discurso que deja atrás a las clases sociales e introduce primero el concepto de «sectores populares» y luego el de la «sociedad civil»¹⁶.
- b. Las ONGs comienzan a definirse como parte de la sociedad civil y así se libraron, hasta cierto punto, del clasismo como eje de identidad y comenzaron a abrazar a la heterogeneidad de puntos de vista, perspectivas o enfoques pero siempre desde una óptica centro-izquierdista: de género, la descentralización estatal y el regionalismo, lo medioambiental, y como estrategias básicas al empoderamiento y la participación democrática.
- c. Esto acompañado, como veremos más adelante, de una mayor preocupación por la profesionalización de las instituciones y en darle un contenido más técnico a las propuestas de desarrollo y cambio social.

Esta creciente libertad de concepción y acción, sin embargo, tuvo su costo. Significó asumir la responsabilidad de definir su lugar en la sociedad que antes era sobrentendido por la filiación política. Es en este punto que comienza su problema de identidad que aún no ha sido resuelto. La razón principal es que las ONGs –y normalmente sus fundadores– nunca han dejado de albergar la esperanza de que estas organizaciones construirán significativamente el camino hacia la utopía social. Sin embargo, al constatar su existencia como instituciones que trabajan en torno a pequeños logros y

15. VILDOSO (1991), por ejemplo, examina cómo el clasismo permitió varios encuentros, especialmente entre los gremios y sindicatos y la juventud universitaria izquierdista, entre criollos y serranos, entre campesinos y obreros. Podríamos discutir acerca de cuán profundo fue ese encuentro y de cuán sólidos eran sus contenidos, mas no de las implicancias profundas que tuvo en términos de identidad. El cambio de ideología y estrategias políticas de las ONGDs limeñas han sido examinadas en DÍAZ-ALBERTINI (1991 y 1993).

16. El renacimiento de la «sociedad civil» como concepto analítico y de discurso político se da primordialmente en medio de los esfuerzos democratizadores en América Latina y en los países del exbloque soviético y es una reacción en contra de las dos otras esferas o sectores sociales: el Estado y el mercado. Más adelante ciertas corrientes van a acuñar el término «Tercer Sector» para identificar al conjunto de organizaciones de la sociedad civil (SALAMON y ANHEIER, 1999).

modificaciones sociales, experiencias pilotos y programas sumamente localizados, aparecen las permanentes inconsistencias entre la utopía y lo realizable desde estas instancias. Estos cambios también explican por qué la salida a la crisis de identidad basada en ser «más técnicos y profesionales» –actitud por lo demás muy vinculada al imaginario de sus integrantes de clase media– no ha llegado a colmar las expectativas y apaciguar la búsqueda de identidad.

La crisis de identidad está muy ligada al carácter de clase media de estas organizaciones y refleja en parte los problemas que ha tenido ésta en la participación política en el país. A pesar del discurso de cambio, las ONGDs establecen relaciones bastante convencionales con el medio político y las fuentes de financiamiento que las mantienen. Este hecho tiende a reforzar las diferencias y distancias con los sectores pobres. Si antes examiné la importancia que tienen las ONGDs en tender puentes hacia los grupos menos favorecidos de la sociedad, integrando a sectores de las clases medias con los sectores populares, ahora nos interesa ver cómo la situación de clase (media) ha estado marcando el tipo de relación que se establece con los diversos sectores de la sociedad y cómo ha afectado la dimensión y el tipo de trabajo realizado. Es en este sentido que examinaré brevemente las tendencias recientes que han llevado a que las ONGDs asuman un perfil muy cercano a los valores y prácticas de la clase media y cómo esto está contribuyendo a cierto alejamiento con las clases populares.

Las fuentes de la legitimidad de las ONGDs

Una de las ventajas comparativas de las ONGs como actores políticos con respecto al Estado y a las organizaciones de base, es que la gran mayoría no tienen que «rendir cuentas» (*accountability*) a un electorado o una membresía (Douglas, 1987). Esto las hace teóricamente más flexibles y audaces en términos de las propuestas que diseñan y las acciones que realizan. No se encuentran atadas por un mandato estricto, salvo el que posiblemente esté condicionado por sus estatutos internos o la fuente de financiamiento¹⁷.

El Estado, por el contrario, debe responder al elector, aun en aquellos sistemas políticos en los cuales se manipula al ciudadano vía los medios masivos o con programas asistencialistas. Algunos analistas norteamericanos llaman a este mandato la maximización de la votación vía la satisfacción de las demandas del *votante mediano* (Hansman, 1987). Bajo estas condicionantes, el Estado no estaría dispuesto a invertir en bienes públicos o cuasi-públicos que superen las expectativas de este votante. Esto lleva a que toda una serie de bienes públicos tengan que ser asegurados vía el sector sin fines de lucro (por ejemplo, las ONGs).

El que las ONGs no tengan que rendir cuentas, sin embargo, tiene un costo político alto ya que pone en juego su legitimidad (Bebbington, 1995; Valderrama, 1998; Mendoza

17. Aun considerando la influencia de las agencias de cooperación, es evidente que las ONGs aún disfrutaban de un margen de juego considerable y de un control más o menos laxo.

y Melgar, 2000). Al no tener una base social constituida por miembros, participantes o socios capaces de fiscalizar las acciones, conlleva que no representen a sectores significativos de la población. Otro peligro evidente es que debido a la dependencia en el financiamiento de las agencias de cooperación del Norte, del Estado o las agencias multilaterales, la rendición de cuentas se dé «hacia arriba» y no hacia las bases sociales (Hulme y Edwards, 1997a). En su estudio de las ONGDs peruanas a finales de los años 90, Mariano Valderrama (1998) concluye lo siguiente acerca de la legitimidad:

«El reflujo de los gremios y la pérdida de vínculos con sectores populares organizados pone sobre el tapete la falta de mecanismos de representación y fiscalización de sociedad civil beneficiaria de los programas de desarrollo de las ONGDs» (p. 297).

Como indicara anteriormente, en los años setenta, muchas ONGs lograban su legitimidad sobre la base de la relación estrecha con partidos políticos y la Iglesia y de ahí con las bases sociales (gremios, sindicatos, comunidades de base). En todo caso, había un proyecto político legitimador que permitía la generación de identidades compartidas. Ante esta ausencia, la única fuente de legitimidad sociopolítica que les quedaría sería asumir cierta responsabilidad ante actores sociales y políticos específicos, para lo cual tendrían que rendir cuentas y así poder ser fiscalizados¹⁸.

La orientación de la acción social: la oferta o la demanda

Un segundo punto que tiene implicancias con la identidad ONGD y en los roles que asumen es saber si la acción institucional se organiza de acuerdo a lo que pueden ofrecer o por lo que necesitan las organizaciones sociales (demanda). Cada una de estas orientaciones implica una forma diferente de aproximarse y relacionarse con la realidad. En términos generales, se puede decir que las ONGs han evolucionado de una acción orientada por la demanda a una por la oferta. Valderrama (1998), por ejemplo, compara las líneas de acción de las ONGDs en dos momentos diferentes (1994 y 1998) y descubre que en el primero sólo 23 organizaciones realizaban «asesoría técnica», mientras que en el segundo el número aumentaba a 227, o casi el 40% de las ONGDs existentes en esa época. La creciente presión por la especialización, sea producto de la competencia por fondos y donaciones, por querer responder con propuestas técnicamente sólidas, por tener que competir con la oferta estatal y mostrar las bondades de sus productos, por asumir tareas de asistencia social por encargo del Estado o agencias internacionales, por el interés mismo de sus profesionales en ejercer su especialidad, llevan a que las instituciones tengan paquetes tecnológicos que deben «colocar» en las comunidades beneficiarias.

18. Estas relaciones no son sólo con los sectores populares, sino con grupos identificados con el cambio social. Movimientos como el feminista y el ecologista tienen amplias posibilidades de llegar a sectores medios, académicos y técnicos y reclutarlos como miembros y socios.

Sin duda el estar orientado por la oferta de bienes y servicios ha permitido que las ONGs contribuyan con importantes técnicas, metodologías y prácticas que han mejorado condiciones de vida de los sectores desfavorecidos. También han contribuido a renovar el discurso y los programas de inversión y gasto social de las agencias multilaterales y el Estado. Pero ha disminuido su capacidad de captar y procesar las necesidades sentidas y las demandas de la población. Se han acercado a otros técnicos y profesionales, sea del sector privado o estatal, y ha permitido que concursen en licitaciones y se contacten con agencias multilaterales, pero muchas se han alejado de los sectores sociales.

Los grupos de referencia

Un actor social se vincula con centenares de otros actores en su entorno, aunque sólo un grupo pequeño de estos lazos se mantienen activos o son cercanos. Estos últimos, sin embargo, son esenciales en términos de brindar apoyo social, emocional y económico. En la terminología de la teoría de redes, se denomina a este grupo como de lazos o vínculos fuertes (*strong links*) y juegan un papel esencial en la generación de ideologías que sus integrantes comparten. Los vínculos fuertes constituyen nuestro grupo de referencia, actores con los cuales construimos nuestra imagen e intercambiamos nuestras principales preocupaciones, alegrías, satisfacciones y frustraciones. Asimismo son nuestra fuente principal de recursos y de información, aun en esta era de multiplicación de fuentes informativas. Esto es especialmente cierto cuando hacemos referencia a la información confidencial o informal que tiende a ser más importante en la toma de decisiones y de acción. Hace unos años en una investigación me refería a estos grupos de referencia como una comunidad ideológica (Díaz-Albertini, 1995).

Es evidente que el grupo de referencia o la comunidad ideológica juega un papel esencial en cómo construimos nuestro lugar en la sociedad y en las metas y actividades que nos trazamos. La cuestión es examinar quiénes la integran. Al debilitarse los partidos políticos y las organizaciones de base y con ello la «ideología generacional», una mayoría de las ONGs establecieron lazos «fuertes» con otros actores sociales en el medio, primordialmente aquellos con mayor cercanía con su quehacer, ocupación y clase social (Díaz-Albertini, 1993; Valderrama, 1998):

- a. Con otras ONGs vía las redes, asociaciones, plataformas, proyectos compartidos.
- b. Con las agencias de cooperación tradicionales (ONGs del Norte) y organismos multilaterales.
- c. Con asociaciones y gremios de profesionales.
- d. Con las universidades y otros centros de educación superior.
- e. A veces con el Estado, sus asesores y consultores.

La relación con las bases sociales en muchos casos se ha vuelto distante en el sentido que son visualizados (y tratados) como beneficiarios o grupos metas y no como

parte de su grupo de referencia o comunidad ideológica. Como mencionara anteriormente, el vínculo con estos sectores con frecuencia se reduce a la elaboración de un diagnóstico de base y, quizás, la participación en la ejecución de programas diseñados por las ONGs. Estas relaciones, aunque pueden ocupar buena parte del tiempo e inversión de recursos de las ONGDs, no llegan a ser fuertes porque carecen del anclaje de intensidad emocional, confianza mutua y perspectivas comunes.

Éste es el costo de haber asumido un perfil más «profesional» y «técnico». Es un hecho conocido que es sumamente difícil conjugar el profesionalismo con activismo político, entendido este último como el trabajo de organización, concienciación y movilización¹⁹. En los setenta, los integrantes de las ONGs optaron por la acción política y una alta dosis de «desprofesionalización». Eran organizaciones pobladas por médicos y psicólogas sin pacientes, ingenieros sin obras, arquitectos sin diseños, científicos sociales sin encuestas ni observaciones participantes. Los abogados y abogadas no atendían casos individuales, sino colectivos que sólo podían litigarse en la calle y en marchas. En esa época se pensaba que el grupo de referencia eran los sectores populares y lo más importante era su organización y movilización y no la solución puntual de problemas. Desde los años 80, el péndulo se ha movido más hacia la profesionalización y los éxitos, logros y avances se miden de otra manera.

Las relaciones con el Estado y el mercado

Las ONGDs integran lo que actualmente se denomina el «Tercer Sector» de la sociedad, en contraposición con el sector estatal y las entidades con fines de lucro o el mercado. En los principales paradigmas del desarrollo, hasta muy reciente, eran estos dos últimos sectores los «motores» o impulsores de las transformaciones necesarias hacia la industrialización o la prosperidad. Esto no quiere decir que no hayan existido y existan muchas y valiosas teorías y estrategias de desarrollo que tengan como base a la sociedad o al Tercer Sector (por ejemplo, la satisfacción de necesidades básicas, el desarrollo de base o popular, el empoderamiento, la generación de capacidades y oportunidades, entre otros), sino que han sido casi siempre marginales y periféricas a las grandes políticas e inversiones realizadas por el Estado o en el mercado.

Por mucho tiempo, la marginalidad con respecto a los grandes paradigmas era lo que les daba a las ONGs (del Sur y del Norte) su carácter e identidad: *la apuesta por un desarrollo basado en la sociedad y especialmente representando y defendiendo a sus integrantes más vulnerables y pobres*. Esta apuesta también les dio capacidades que no tenían el Estado, el mercado u otras organizaciones de la sociedad civil (universidades, organizaciones políticas). Éstas eran: (a) la llegada a los pobres; (b) una mayor

19. Los resultados de los estudios de caso que realicé en 1992 entre las ONGDs limeñas, concuerdan con lo que HOFFMAN (1989) y HELFGOT (1991) hallaron entre grupos radicalizados o reformistas en Estados Unidos: es sumamente difícil ser profesional y activista político en un mismo lugar y momento.

flexibilidad en el diseño de programas e incluso capacidad de respuesta a características culturales de las diversas localidades; (c) bajo costos indirectos y administrativos, poca burocracia, entre otros²⁰. Estas ventajas son las que el mercado y el Estado han buscado aprovechar al acercarse a las ONGs, al igual que estas últimas han intentado sacarle provecho a la capacidad política y normativa del Estado y la eficiencia del sector empresarial privado²¹.

El problema principal en esta búsqueda de sinergia es que las ONGs no tienen algo que sí tienen los otros actores: recursos financieros. Sin recursos financieros resulta algo difícil negociar con el Estado o participar en el mercado en igualdad de condiciones. Esto significa que la experticia y las capacidades mencionadas —las ventajas comparativas de las ONGs— son vendidas a los otros sectores. Siguiendo con la analogía, la plusvalía económica y política termina en las manos del Estado o el mercado y las ONGs se dan por servidas al recibir una «remuneración» por los servicios brindados.

La reducida capacidad de negociación —y en esto incluyo a las ONGs del Norte— lleva a que las ventajas comparativas se instrumentalicen y se desvirtúen al entrar en una dinámica que responde a los intereses estatales o del mercado. Un ejemplo específico en este sentido está ocurriendo en los programas de micro-créditos dirigidos a sectores de menores ingresos, en los cuales en forma paulatina los «socios» pobres se están transformando en «clientes», forzando una relación de las ONGs con las bases sociales que dificulta otras tareas como el fortalecimiento de la sociedad civil o el empoderamiento (Hulre y Edwards, 1997). Significa, a su vez, que en el Perú «...un margen cada vez más amplio de proyectos hayan precisado el rango de sus “beneficiarios” hacia los pobres “viables”, es decir, aquellos que ofrecen alguna garantía de incorporación al mercado» (Mendoza y Melgar, 2000).

En el caso de la relación con el Estado, al participar como operadores o ejecutores de programas de asistencia, también se corre el peligro de generar otros «clientes», pero esta vez políticos. La ilusión de las ONGs de tener incidencia sobre las políticas estatales de inversión social aún no llega a concretarse en el Perú y en la mayoría de los países de la región. En este caso, las ONGs no tienen suficientes recursos políticos que les permitan incidir sobre las políticas públicas. Su relativo alejamiento con respecto a los sectores populares ha disminuido más aún esta capacidad. En parte esto se debe a la desconfianza mutua que existe entre el Estado y las ONGs y por el otro en que el Estado tiende a moverse de acuerdo a lo que antes denominamos la «maximización del voto». En la cultura política peruana esto significa populismo y clientelismo. El peligro en este sentido es que muchas ONGs están contribuyendo en conjunto con el Estado en la implementación de políticas y programas que combaten a los efectos materiales mas no a las causas de los males (Bombarolo, 1999). *Esto se observa con toda claridad en*

20. El Banco Mundial rápidamente reconoce estas ventajas, justo poco después al *boom* de las ONGs a nivel mundial, véase PAUL e ISRAEL (1991).

21. Anteriormente examinamos cómo parte de las ventajas de las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil están basadas en su «irresponsabilidad» política, en el sentido que no tienen que rendir cuentas (*accountability*).

cómo en los países latinoamericanos ha disminuido la pobreza extrema, pero ha aumentado la desigualdad en la distribución de ingresos.

Estas reflexiones nos llevan a examinar brevemente uno de los cambios principales que se está generando en la llamada «nueva agenda social»: la incorporación del *capital social* como elemento esencial en el desarrollo. Esta incorporación ya tiene un impacto importante en las políticas sociales de algunas agencias multilaterales y de cooperación. En términos muy generales, el capital social vendría a representar los recursos de «sociabilidad» disponibles en un conjunto social. Sociabilidad que depende fundamentalmente de la confianza que existe entre los actores sociales, la densidad de las redes sociales de «compromiso cívico» (*civic engagement*), y la efectividad de las normas e instituciones. Teorías e investigaciones recientes tienden a indicar que el capital social es uno de los fundamentos básicos para el desarrollo económico y político, llevando a que agencias multilaterales como el Banco Mundial, la considere como uno de los cuatro tipos de capitales, acompañando al natural, al físico y al humano (Kliksberg, 1999)²².

En términos económicos, la importancia del capital social es que reduce los costos de transacción al existir confianza entre los agentes económicos y reglas de juego respetadas por la mayoría, incluyendo la existencia de instituciones estatales capaces de administrar la justicia y de aplicar sanciones. Según Fukuyama (1996), esto facilita la asunción de grandes proyectos económicos e inversiones por parte del sector privado. En términos políticos, la presencia de capital social reduce las posibilidades de una concentración autoritaria del poder, al existir una gran densidad de redes sociales horizontales y múltiples vínculos verticales con las diversas instancias del poder (Putnam, 1994). Fuera de estas características e intuiciones básicas, existe gran heterogeneidad en definiciones acerca de capital social, en cómo medirlo, y en qué componentes tienen mayor efecto sobre el desarrollo²³.

Al punto que quiero llegar es que la introducción del capital social como flamante ítem en el paradigma dominante de desarrollo sin duda significará un nuevo acercamiento de las agencias de cooperación multilateral con las ONGs. A primera vista, parece que la agenda de desarrollo se «sociabiliza» al incorporar un nuevo tipo de capital que por su carácter no se individualiza, sino que depende de elementos culturales y relaciones sociales, colocando importante peso en aspectos como la confianza, la solidaridad, el respeto, la legitimidad, entre otros. De los cuatro capitales, el social se asemeja más a un bien público que a un bien privado (Coleman, 1991). El nuevo énfasis en el capital social, sin embargo, también representa importantes peligros y no resulta ser una panacea a los problemas de desarrollo:

- a. Para que el capital social tenga efecto sobre el proceso de desarrollo de una sociedad, debe existir en sus dos formas principales: el capital social gubernamental

22. El interés del Banco Mundial en estudiar el capital social se manifiesta en su mismo portal Web en el cual dedica cerca de 40 páginas al tema y en su apoyo a un proyecto de investigación (*Social Capital Initiative*) que ya ha producido más de una veintena de trabajos teóricos y empíricos.

23. Un buen resumen de los marcos conceptuales y la evidencia empírica detrás del término de capital social se encuentra en el trabajo de ROSING FELDMAN y ASSAF (1999).

y el civil (Knack, 1999). El primero está constituido por instituciones gubernamentales que influyen sobre las habilidades cooperativas de los actores como son: el nivel de cumplimiento de los contratos y convenios, el dominio de la ley, el grado de libertades permitidas y defendidas por el Estado. El segundo está constituido por todos esos aspectos que afectan la capacidad de las personas para trabajar juntas y lograr metas compartidas. En otras palabras, tiene poco efecto fortalecer la confianza y reciprocidad en la sociedad si no es correspondida por la institucionalidad estatal.

- b. El capital social horizontal en sociedades pobres es un medio eficiente para la supervivencia (comedores populares, vaso de leche) pero no para el desarrollo porque están excluidos de los otros tipos de capitales o el acceso que tienen a ellos es sumamente limitado. De ahí que el capital horizontal deba estar acompañado de capital vertical que los vincule con el mercado y el Estado (Durston, 1999).

Estas y otras observaciones claramente nos indican que el capital social sólo pone en lenguaje económico lo que ya sabían las ONGs y las ciencias sociales desde décadas atrás. Si la confianza, reciprocidad y solidaridad de los pobres no está acompañada de canales y vías que permitan su incorporación en las decisiones de la sociedad nacional, entonces sólo llevará a una eficiente administración y distribución de su pobreza. El peligro es que al insistir agencias como el Banco Mundial en el capital social, *está ubicando el peso o la culpa del subdesarrollo en lo social y cultural*. Bajo esta concepción, las sociedades son inviables por su «cultura», elemento que es difícil de cambiar salvo en el mediano y largo plazo. Concebido así, los problemas del subdesarrollo no estarían basados en la desigualdad, la falta de recursos económicos, la desfavorable inserción en el mercado internacional, la corrupción y desmanejo estatal, sino en una tara dictada por la tradición y por personalidades no proclives a la participación cívica, la confianza y la solidaridad.

La relación con el mundo globalizado

En esta última sección me interesa examinar algunos aspectos específicos de la relación de las ONGs con el entorno externo. No pretendo hacer un análisis del impacto de la globalización sobre su trabajo, sino más bien examinar algunos aspectos básicos y cualitativos que marcan el tipo de relaciones que construyen con actores no nacionales.

La confianza

Una de las preocupaciones de la teoría económica acerca de las organizaciones sin fines de lucro es cómo explicarnos su papel y lugar en la economía si ya existen el mercado y el Estado para la producción y distribución de bienes y servicios. Entre estos dos actores supuestamente se hace posible la eficiente asignación de recursos y la toma

de decisiones económicas. En el caso de los bienes privados tenemos a los mecanismos de mercado. El Estado se encarga de los bienes públicos y cuasi-públicos, los monopolios naturales, los fracasos del mercado y las externalidades. ¿Para qué se necesitan a las ONGs desde el punto de vista económico?

Aunque no hay un consenso en las respuestas, sí existe una teoría que ha logrado con bastante éxito sobrevivir los embates de las críticas, del dato empírico y del tiempo. Lleva el nombre de la «hipótesis de confianza» que fue desarrollada por Henry Hansman (1987) y que está basada en la asimetría de información en un conjunto de actividades económicas, especialmente en el área de servicios, que llevan a lo que se denominan las «fallas contractuales». Las fallas contractuales existen cuando la información no está distribuida equitativamente entre el productor y el consumidor. El perjudicado por falta de información buscará protegerse elaborando contratos muy complejos o buscando alternativas institucionales al mercado²⁴. ¿En estas circunstancias, en quién confío? En pocas palabras, la teoría nos dice que la tendencia es a confiar más en una institución sin fines de lucro que en las empresas con fines de lucro o el Estado.

¿Qué tiene que ver esta discusión con las ONGs del Sur? Pues mucho, porque encajan perfectamente en el interior de la hipótesis de la confianza. La asimetría de información se refleja con suma elegancia en el caso de las relaciones entre las agencias de cooperación internacional y las ONGs. Las agencias tienen como visión, misión y objetivo llegar a los pobres, los débiles o los marginados. No pueden llegar a ellos directamente porque se encuentran lejos, muchas veces los pobres no están organizados, o no tienen capacidades para dirigir y formular propuestas, entre otros. Las que sí pueden llegar son las ONGDs que tienen objetivos parecidos a las agencias y tienen las capacidades necesarias para transformar las demandas de los grupos metas en proyectos, y programas. *Claramente estamos ante una situación de asimetría de información y de confianza*²⁵.

Esta confianza, que por muchos años prácticamente se transformó en un acto de fe entre las ONGDs del Norte y Sur, comienza a sufrir cuando los estados y los ciudadanos de los países del Norte empiezan a exigir mayores resultados. La confianza se construía antes sobre la base de un discurso político compartido, ahora se construye sobre sistemas de planeamiento, seguimiento («monitoreo») y evaluación. Esto varía la relación entre las agencias de cooperación y las ONGDs nacionales porque encuadra la relación de confianza en el interior de prácticas como la elaboración de planes estratégicos, «marcos lógicos» y otros métodos. Las limitaciones de estas formas

24. El ejemplo más común son las guarderías infantiles o los centros de educación inicial. El que contrata el servicio –los padres– no es el consumidor directo del servicio y tampoco puede contar con sus respectivos hijos e hijas –debido a su corta edad– como fuentes fidedignas e informadas. De ahí que los padres sean una demanda que no tiene acceso a información directa y completa. Bajo estas circunstancias, sin garantías acerca del servicio brindado, la *confianza* se convierte en la principal variable explicando la selección de un productor.

25. Es seguramente por esta razón que las relaciones con los oficiales de proyectos son fuertemente personales y que cada cambio en el personal de la agencia debe manejarse con cuidado mientras se reconstruye una situación de confianza.

de planificar el trabajo con los pobres son planteadas en las siguientes citas de autores peruanos:

«...la construcción y monitoreo de indicadores se yerguen como expresión máxima de la aplicación de la técnica y la objetividad a las acciones de promoción al desarrollo. Objetividad y técnica que no pocas veces pierden de vista la fuente de inspiración y de consistencia: los marcos conceptuales y valorativos» (Mendoza y Melgar, 2000: 14). «Sin embargo, en las mismas ONG la técnica –e incluso, en muchos casos, la planificación estratégica– está desplazando la política. Con frecuencia tenemos la impresión que nuestros procesos de planificación sólo pueden manejar ideas tan simples que puedan expresarse en una tarjeta» (Joseph y López, 1999: 119).

El desplazamiento de la política por la técnica y la eficiencia tiene que ver con muchos factores, pero entre ellos, uno que es central es el cambio en las bases de la confianza con los principales patrocinadores de las ONGDs. La creciente ausencia de política en muchas ONGDs, sea por no contar con la legitimidad de sus beneficiarios, por ser ignoradas por el Estado excepto como operadores de proyectos, por la falta de interés de las contrapartes financieras, entre otros, ha llevado a que exista un creciente fetiche por el planeamiento, monitoreo y evaluación de proyectos. Un claro indicio al respecto es que la principal demanda para cursos de capacitación en las ONGs son en la temática de planeamiento y elaboración de indicadores²⁶.

El trabajo de promoción dirigido al exterior

Al disminuir la legitimidad y el apoyo que las ONGDs reciben de los sectores populares, al prácticamente desaparecer toda posibilidad de diálogo con el Gobierno Central y al debilitarse las instituciones nacionales, se ha hecho más frecuente el acudir a foros internacionales para presentar el caso peruano y pedir apoyo. Aunque esta práctica era bastante común entre las ONGs e instituciones defensoras de los derechos humanos desde años atrás, ahora se convierte en parte del trabajo de promoción de instituciones feministas, ambientalistas, las defensoras de la multiculturalidad, entre otras.

Como cualquier tipo de relación, las internacionales también significan inversión de recursos, especialmente si se considera a la competencia que existe a nivel mundial para colocar un caso particular en la agenda y prensa internacional. Lo que no queda claro es si esta inversión tiene un retorno considerable más allá del efecto y la noticia en los medios. ¿Qué impacto tiene en la conducta del Gobierno? ¿Llega a cambiar o a rectificarse? ¿En qué áreas o temáticas parece que tiene mayor capacidad de modificar conductas y políticas? ¿Hasta qué punto afecta las relaciones de los países del Norte con el

26. En la Escuela para el Desarrollo, una institución peruana dedicada a capacitar al personal y los directivos de ONGDs, la demanda por cursos acerca de gestión de proyectos supera largamente a la capacitación en aspectos temáticos como la perspectiva de género y los gobiernos locales.

Perú? ¿Acaso no pesa más para las relaciones bilaterales que el Perú sea un buen pagador de su deuda externa? Me imagino que estas preguntas no se pueden contestar con facilidad pero constituyen interrogantes esenciales para evaluar la efectividad de los foros internacionales.

Menos claro aún es el efecto que tiene en los sectores populares con los cuales trabajan las ONGDs. ¿Qué les dice este ámbito de lucha política? ¿Cómo afecta su comprensión de los problemas enfrentados? ¿Esta estrategia está incorporada en la educación política de los pobres o sólo queda restringida y limitada al mundo profesional, académico o gubernamental? La respuesta a estas preguntas apuntan hacia cómo se trabaja el tema de la globalización política con las bases sociales involucradas en los proyectos. A diferencia del relativo aislamiento que antes sufrían los países subdesarrollados, la actual tecnología informática permite una posible «democratización» en la comunicación y el establecimiento de contactos con el exterior. Internet y otras tecnologías, no sólo permiten internacionalizar los esfuerzos, sino también los de los sectores populares.

Por el momento, no obstante, son los profesionales e intelectuales los que están mediando el contacto con el exterior, igual que sucedía décadas atrás. Los problemas de acceso a la tecnología, de conocimientos para utilizarla, de tiempo para estrechar los contactos con el exterior y otros, llevan a que la relación de los pobres con otros sectores y latitudes y el acceso a información sigan vigentes. En otras palabras, el peligro observado es que la tecnología informática e Internet terminen ensanchando la brecha entre ricos y pobres, entre los conectados y los desconectados, informados y desinformados (Díaz-Albertini, 1997). Las ONGs, a menos que socialicen la lucha y presencia política internacional con las bases, estarán colaborando en ahondar estas diferencias y transformándose en los eternos «intermediarios» entre los espacios de poder y las bases sociales.

V. UNA REFLEXIÓN FINAL

Con el fin del fujimorismo se abre una nueva oportunidad para la democratización del Perú. Sin embargo, no será un proceso fácil debido a los factores de cultura e inercia histórica que hemos examinado brevemente en este artículo. Esto va acompañado de una situación económica que significará una fuerte restricción en el gasto estatal y en su posible función distributiva. Es ante estos retos, que la clase media peruana de nuevo se encuentra entre la disyuntiva de aislarse y velar por sus intereses particulares o asumir un papel comprometido en la integración y el desarrollo del país. Como intelectuales, profesionales, técnicos y políticos, se encuentran en una ubicación inmejorable para cumplir esta función y tender los puentes hacia los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Sin duda que esta tarea debería ser liderada por un Estado –y los profesionales que la componen– para que utilice sus recursos en el establecimiento de las bases de un proceso de desarrollo a mediano y largo plazo, escapando así al cortoplazismo del

populismo y clientelismo. En asociación con los empresarios privados, también le corresponde inaugurar políticas sectoriales que permitan crear y consolidar las ventajas competitivas del país y responder mejor a las particularidades del mercado nacional. Finalmente, mediante la efectiva descentralización, hacer que los municipios se conviertan en verdaderos gobiernos locales con la participación de la ciudadanía. En estas tareas de concertación, también los partidos deberán jugar el papel de articuladores de los intereses más amplios posibles correspondientes a un país heterogéneo y actualmente fragmentado.

En esta posible pero difícil transición, a las ONGDs les toca retomar su estrecha relación con los sectores populares en la perspectiva de diseñar conjuntamente estrategias de desarrollo en las diversas localidades que, con el concurso del Estado, se transformen con el tiempo en políticas e inversiones públicas. En caso de no responder el Estado, cobrará importancia el papel de escuchar y transmitir las necesidades y las demandas de los pobres, abogar con ellos en foros nacionales e internacionales y ser partícipes de la constitución de grupos de presión y de vigilancia ciudadana.

Para ser efectivas en estas tareas, las ONGDs tendrán que encontrar los mecanismos que permitan fortalecer su legitimidad con los diversos actores políticos y sociales del país. En este sentido deberán rendir cuentas por sus acciones ante sus beneficiarios y poblaciones metas y no sólo a las agencias de cooperación internacional. De igual manera deberán estar más atentos a las necesidades de los pobres y no sólo a sus propias capacidades técnicas, buscando asociarse con otras instituciones en alianzas estratégicas para asegurar una aproximación multidisciplinaria a los problemas de desarrollo. Es importante que reflexionen acerca de lo que significa ser profesional, sus ideologías y visiones de mundo, y cómo pueden marcar distancias con los sectores populares. Es también imprescindible que las ONGDs cuenten con recursos económicos o políticos que les permitan negociar con el Estado o las empresas privadas. Sólo de esta manera lograrán evitar su utilización como operadores o ejecutores de las políticas diseñadas desde el Estado o las agencias multilaterales. Finalmente, deben buscar formas más efectivas de articulación de sus propios esfuerzos y evitar la actual dispersión de proyectos y programas. Todas estas acciones e iniciativas significan el ir transformando a una clase media que por estar demasiado preocupada en su propia seguridad, ha dejado que el país se deteriore y con ello, se ha condenado a sí misma.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BALBI, Carmen Rosa y GAMERO, Julio. El otro divorcio de Fujimori. *Quehacer, revista bimestral del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-DESCO*, 1996, n.º 103, setiembre-octubre, 28-37.
- BASADRE, Jorge. La aristocracia y las clases medias en el Perú republicano. *Mercurio Peruano*, 1963, 437-440.
- BEBBINGTON, Anthony. *Crisis y Caminos: Reflexiones heréticas acerca de las ONGs, el Estado y un desarrollo rural sustentables en América Latina*. Mimeo, 1995.

- BOMBAROLO, Félix. *ONGs, Capital Social, Capital Simbólico: influenciando en la definición de políticas públicas en busca de un desarrollo más equitativo en América Latina*. Mimeo, Buenos Aires, febrero de 1999.
- BOURRICAUD, François. *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*. Buenos Aires: Sur, 1967.
- BRODHEAD, Tim. NGOs: In One Year, Out the Next? *World Development*, 1987, vol. 15, supplement, 1-6.
- COLEMAN, James S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- CONTERNO, Elena. Evaluación de estrategias de lucha contra la pobreza en el Perú: análisis a nivel de programas y proyectos. En VÁSQUEZ, Enrique. *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?* Lima: Programa Latinoamericano de Políticas Sociales e International Development Research Centre, 1999.
- COTLER, Julio. *Clase, Estado y nación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1979.
- DÍAZ-ALBERTINI, Javier. *Nueva cultura de trabajo en jóvenes de la clase media limeña*. Lima: Universidad de Lima, 2000.
- *¿Quo vadis, Internet?* *Scientia et Praxis, revista de investigación de la Universidad de Lima*, 1997, n.º 21, enero-junio, 13-40.
- Las ideologías, los profesionales y la representación de lo social. *Plural*, 1995, año 1, n.º 1, julio-diciembre, 73-93 (Lima: Universidad de Lima).
- Nonprofit Advocacy in Weakly Institutionalized Political Systems: The Case of NGOs in Lima, Peru. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1993, volume 22, number 4, Winter, 317-337.
- Non-government organisations and the grassroots in Peru. *Voluntas, The International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*, 1991, 2/1, May, 26-57.
- Development as Grassroots Empowerment: An Analytic Review of NGO Programs in Lima, Peru. *Program on Non-Profit Organizations Working Paper*, n.º 157, Yale University, 1990.
- *La promoción urbana: balance y desafíos*. Lima: DESCO, 1989.
- DOUGLAS, James. Political Theories of Nonprofit Organization. En POWELL, Walter. *The Nonprofit Sector, A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987, pp. 43-54.
- DURSTON, John. Construyendo capital social comunitario. *Revista de la CEPAL*, 1999, n.º 69, diciembre, 103-118 (Santiago: CEPAL).
- FUKUYAMA, Francis. *Confianza (Trust)*. Buenos Aires: Editorial Atlántida, 1996.
- FULLER, Norma. Las clases medias en las ciencias sociales. En PORTOCARREO, Gonzalo. *Las clases medias: entre la pretensión y la incertidumbre*. Lima: SUR, Casa de Estudios del Socialismo y OXFAM-Gran Bretaña, 1998, pp. 443-458.
- GONZÁLEZ DE OLARTE, Efraín. *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica, 1998.
- GONZÁLEZ DE OLARTE, Efraín y SAMAMÉ, Lilian. *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y el Instituto de Estudios Peruanos, 1991.
- HANSMAN, Henry. Economic Theories of Nonprofit Organization. En POWELL, Walter. *The Nonprofit Sector, A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987, pp. 27-42.
- HULME, David y EDWARDS, Michael. NGOs, States and Donors: An Overview. En HULME, David y EDWARDS, Michael. *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort*. New York: St. Martin's Press, 1997, pp. 3-22.
- IITAKA, Sugiyama. Social Stratification Research in Latin America. *Latin America Research Review*, 1965, vol. 1, n.º 1, 7-35 (Albuquerque: Lasa y University of New Mexico).

- INSTITUTO CUÁNTO. *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV-2000)*. 2000, www.institutocuanto.com.
- JOSEPH, Jaime y LÓPEZ, José. ONG: un sueño fragmentado. En VALDERRAMA, Mariano. *ONG, concertación y desarrollo local*. Lima: CEPES-ALOP, 1999, pp. 115-129.
- KLIKSBERG, Bernardo. Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 1999, n.º 69, diciembre, 85-102.
- KNACK, Stephen. *Social Capital, Growth and Poverty: A Survey of Cross-Country Evidence*. Washington: Social Capital Initiative Working Paper, n.º 7, Banco Mundial, 1999.
- LÓPEZ, Sinesio. El Perú entre el continuismo autoritario y la transición económica. *Cuestión de Estado*, 2000, n.º 26, 14-21, publicación del Instituto de Diálogo y Propuestas (Lima, Perú).
- *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997.
- MENDOZA, Rosa y MELGAR, Walter. Las ONGDs y los retos de la globalización frente al siglo XXI: ¿organizaciones de prestación de servicios o promotoras del cambio social? *Franja*, publicación semestral de la Escuela para el Desarrollo, Lima, 2000, primer semestre.
- MURAKAMI, Yusuke. *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia política y el comportamiento político de los sectores populares en Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Japan Center of Area Studies, 2000.
- PACT. *Directorio de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo 1999*. Lima: Secretaría Ejecutiva de la Cooperación Técnica Internacional, Ministerio de la Presidencia, 1999.
- PARKER, David. Discursos, identidades y la invención histórica de la clase media peruana. *Debate en Sociología*, 1997, n.º 22, 99-112 (Pontificia Universidad Católica del Perú).
- White Collar Lima, 1910-1929: Commercial Employees and the Rise of the Peruvian Middle Class. *Hispanic American Historical Review*, 1992, 72 (1), 47-72.
- PÁSARA, Luis. La «Libanización» en democracia. En PÁSARA, Luis y PARODI, Jorge, *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Lima: Centro de Estudios de Democracia y Sociedad, 1988, pp. 17-52.
- PAUL, Samuel e ISRAEL, Arturo. *Nongovernmental Organizations and the World Bank*. Washington: The World Bank, 1991.
- PORTOCARREO, Felipe; SANBORN, Cynthia; CUEVA, Hanny; LIST, Regina y SALOMON, Lester. *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y The Johns Hopkins University, 2001.
- PORTOCARREO, Gonzalo. Introducción Ajuste de cuentas: Las clases medias en el trabajo de Tempo. En PORTOCARREO, Gonzalo. *Las clases medias: entre la pretensión y la incertidumbre*. Lima: SUR, Casa de Estudios del Socialismo y OXFAM-Gran Bretaña, 1998, pp. 13-34.
- PUTNAM, Robert D. y LEONARDI, Robert y NANETTI, Raffaella. *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- ROSSING FELDMAN, Tine y ASSAF, Susan. *Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence (An Annotated Bibliography)*. Washington: Social Capital Initiative Working Paper, n.º 5, Banco Mundial, enero 1999.
- RUIZ BRAVO, Patricia y BOBADILLA, Percy. *Con los zapatos sucios*. Lima: Escuela para el Desarrollo, 1993.
- SALAMON, Lester M. y ANHEIER, Helmut. *Nuevo Estudio del Sector Emergente*. Madrid: The Johns Hopkins University y Fundación BBV, 1999.
- SHEAHAN, John. *La economía peruana desde 1950. Buscando una sociedad mejor*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2001.

- SMITH, Brian. U.S. and Canadian Nonprofit Organizations (PVO's) as Transnational Development Institutions. *Program on Non-Profit Organizations Working Paper*, n.º 70, Yale University, 1983.
- VALDERRAMA, Mariano; NEGRÓN, Federico y PICÓN, Mario. *La contribución de la cooperación privada al desarrollo del Perú*. Lima: Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional, 2000.
- VALDERRAMA, Mariano. Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGDs en América Latina: El caso del Perú. En VALDERRAMA, Mariano y PÉREZ, Luis. *Cambio y fortalecimiento institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina*. Buenos Aires: FICONG-ALOP, 1998, pp. 285-329.
- VÁSQUEZ, Enrique. *Impacto de la inversión social en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e International Development Research Centre, 2000.
- VILDOSO, Carmen. Relación entre sujetos como problema de la acción educativa: el mundo obrero. En PALOMINO, Nancy. *Los discursos y la vida*. Lima: Escuela para el Desarrollo-Tarea, 1991, pp. 95-108.