

**DESCONFIANZA Y CONTROL:
ONG Y POLITICA EN EL PERU**

Aldo Panfichi
Mariana Alvarado

Lima, julio 2009

Este trabajo parte de la revisión del desarrollo histórico de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el Perú para describir su composición y características, poniendo énfasis en el tipo de relación que estas organizaciones de la sociedad civil tienen con el estado, los partidos políticos y el funcionamiento de la democracia en general. Concentrándonos en las denominadas ONG de incidencia, proponemos la hipótesis de que no obstante la existencia de una larga relación de recelo y animadversión con el poder político, la capacidad de estas organizaciones de influir, fiscalizar y colocar temas de agenda en la esfera pública continúa siendo alta, e importante, por dos razones.

Este recelo desde el poder político hacia las ONG se basa en la resistencia del primero a formas de control, vigilancia y exigencias provenientes de las segundas, especialmente en lo referido a ciertos temas como la lucha contra la corrupción, la defensa de los derechos humanos y el cuestionamiento del modelo socioeconómico y sus resultados. Como respuesta, el gobierno y los partidos políticos intentan tanto desprestigiar a las ONG, como controlarlas a través de mecanismos legales.

Sin embargo, debido al descrédito de los partidos y el sistema político entre los ciudadanos, las acusaciones vertidas por estos contra las ONG de incidencia no tienen en la opinión pública la eficacia esperada. No obstante, sí han logrado instalarse con fuerza en algunos sectores, especialmente en los principales partidos políticos, altos funcionarios del estado, alcaldes y funcionarios de provincias, un sector del empresariado nacional, e incluso grupos políticos radicalizados.

A pesar de este limitado apoyo, el gobierno y los partidos continúan, hasta ahora con poco éxito, en sus intentos de neutralizar la labor de fiscalización, control, e influencia de estas ONG. El hecho de que estos intentos de control no se logren plasmar a plenitud es una muestra de que el trabajo de las ONG es apreciado por un sector de la ciudadanía, de la capacidad de respuesta de estas organizaciones y sus aliados nacionales e internacionales (sociedad civil transnacional), y de la debilidad y fragilidad del sistema político. No sucede lo mismo con las ONG de desarrollo a las que el estado sí puede cooptar y subordinar sin mayor resistencia o dificultad.

Esta capacidad de resistencia es potenciada por el hecho de que las ONG cuentan con un aliado poderoso como lo es el periodismo y algunos medios de comunicación, que no solo recogen y reproducen en la esfera pública los temas promovidos por estas organizaciones, sino que también convierten a los líderes de las ONG en personajes de influencia política. Muchas veces el periodismo encuentra en las ONG los datos y la información sobre temas de interés público a los que no logra acceder por el recelo del estado o el sector privado, produciéndose entonces una relación de colaboración y necesidad mutua. En un contexto de grave crisis del sistema político, como el derrumbe del fujimorismo, el descrédito de los partidos, y el establecimiento de gobiernos de transición (Paniagua e inicios de Toledo), estos líderes de la sociedad civil pasan a ocupar cargos como altos funcionarios del estado convirtiendo en política pública parte de la agenda de la sociedad civil. Las ONG funcionarían así como una suerte de plataformas desde donde se visibilizan liderazgos considerados virtuosos y honestos que luego pasan al ámbito político. Estos traslados son resistidos y combatidos por los partidos que ven a las ONG como una suerte de competencia desleal, como adversarios que ilegítimamente buscan ganar espacio en el ámbito público.

La animadversión y relación de oposición entre el gobierno y los partidos con las ONG de incidencia continúa y probablemente escalará a un nivel mayor de antagonismo, como muestran los últimos acontecimientos ocurridos en Perú a partir de los conflictos sociales en la Amazonía. Una muestra de este escalamiento son las recientes acusaciones del gobierno de Alan García y sus aliados en el congreso de que las ONG forman parte de una conspiración internacional, ya sea porque reciben fondos y cobertura política de gobiernos rivales (Venezuela) o de fundaciones ambientalistas “que no quieren el desarrollo del país”. No creemos que esta disputa deba ser leída necesariamente como parte de un proceso que debilita la gobernabilidad democrática sino como expresión de la oposición del sistema político a formas de influencia y fiscalización desde la sociedad civil. En ese sentido se trata de una lucha política por definir las premisas básicas y los ámbitos de expresión de la democracia.

1. Una precisión de partida

Conceptualmente, la sociedad civil ha sido considerada una esfera social autónoma del Estado y el mercado, y por lo tanto un ámbito separado de la política y la economía. Algunos han entendido esta separación en forma rígida y consideran que las relaciones

entre estas distintas esferas pueden ser de cooperación o confrontación. Sin embargo, los hallazgos del presente trabajo llevan a matizar esta definición, al menos en lo que se refiere al mundo de las ONG, y probablemente también a muchas otras organizaciones de la sociedad civil. Como veremos, las ONG no solo se encuentran fuertemente vinculadas tanto al mercado como al estado, sino que también ocurren traslados e incluso imbricaciones entre ellas.

En cuanto a la vinculación con el estado y la política, que es la que más nos interesa, encontramos un tipo de ONG que se convierte en actor político y participa como tal en la esfera pública. Son aquellas llamadas ONG de incidencia que hacen demandas al gobierno, vigilan sus acciones y fiscalizan el uso de los recursos públicos, al mismo tiempo que se esfuerzan por incluir ciertos temas en la agenda pública. Varias de las ONG que trabajan estos temas adquieren una alta visibilidad y se convierten en plataformas desde donde se desarrollan liderazgos civiles y políticos. A ello contribuye la experiencia histórica peruana, que hace que ciertos temas sean más importantes o sensibles que otros. En efecto, en nuestro caso el conflicto interno le da relevancia a los derechos humanos, y el derrumbe del Fujimorismo convierte los temas de corrupción, transparencia y acceso a la información, tratados por estas ONG, en problemáticas altamente sensibles.

Respecto a la relación con el mercado, existen ONG vinculadas al sector empresarial, que responden a la necesidad de las empresas de aparecer como responsables social y ecológicamente para reducir suspicacias hacia sus productos. Su papel sería entonces, al menos en cierta medida, el de consolidar la presencia de estas compañías en el mercado. Estas ONG se desarrollan con mayor claridad desde los años 90, simultáneamente a la reducción del estado y la transferencia de algunas de sus responsabilidades sociales hacia el sector privado. También coincide con la difusión internacional de la noción de responsabilidad social del empresariado.

En suma, no es posible entonces establecer una separación radical entre estos espacios, y es necesario reconocer que las relaciones de la sociedad civil con el estado y el mercado son tan heterogéneas como las organizaciones que ella alberga.

2. La sociedad civil en el Perú

Sociólogos e historiadores influidos por la perspectiva de la larga duración argumentan que lo que conocemos hoy como sociedad civil en el Perú en realidad se origina en las asociaciones de artesanos y logias patrióticas de inicios de la república. Habría sido en estas asociaciones donde surgen formas horizontales de solidaridad, cooperación, deliberación y reconocimiento mutuo como ciudadanos, si bien coexistiendo con instituciones políticas verticales, excluyentes y antidemocráticas (Forment 2001).

No obstante simpatizar con esta perspectiva, en este trabajo circunscribimos la sociedad civil a un periodo histórico más reciente, aquel que se inicia en los años sesenta durante la crisis del estado oligárquico y se extiende hasta nuestros días en la primera década del siglo XXI. Este ejercicio se justifica en la medida que la sociedad civil no tiene una naturaleza o cualidad intrínseca, sino que es producto del desarrollo histórico de cada sociedad.

Actualmente, la sociedad civil en el Perú se caracteriza por su heterogeneidad y fragmentación. En ella coexisten actores civiles con formatos institucionales diversos, que incluyen sindicatos y gremios, basados en la pertenencia de clase social; al lado de movimientos sociales (cocaleros, estudiantiles, indígenas, etc.); organizaciones de base (asociaciones de vecinos, organizaciones barriales, etc.); redes de organizaciones de supervivencia (comedores populares, clubes de madres, vaso de leche, etc.); asociaciones civiles sin fines de lucro; organizaciones no gubernamentales (ONG); asociaciones deportivas y culturales; y organizaciones religiosas, entre otras.

Los últimos datos generales disponibles de este sector son de 1995, e indican que ese año el Perú contaba con más de 110,000 organizaciones privadas sin fines de lucro. De este universo 64,905 eran organizaciones sociales de base, 29,491 eran organizaciones deportivas o culturales y alrededor de 1600 eran ONG (Portocarrero y Sanborn 1998: 14).

Sin embargo, pese a su extensión y difusión, la fragmentación que caracteriza a las organizaciones de la sociedad civil limita su fortaleza y capacidad de incidencia. Esta fragmentación no se da únicamente entre las distintas formas de organización social, sino también al interior de ellas, encontrándose una multiplicidad de organizaciones débilmente articuladas entre sí, cuando no en abierta competencia. La heterogeneidad y

fragmentación también se refiere a múltiples tipos de prácticas y proyectos políticos, y variadas formas de relación con el estado.

Para profundizar en estas relaciones, en los siguientes acápites nos referiremos principalmente al sector de las ONG, que como hemos adelantado, se ha convertido en un actor central no sólo en la sociedad, sino también en el ámbito de la política. Empezaremos revisando brevemente su trayectoria en el país, la misma que pondrá en evidencia la vinculación entre la sociedad civil y el régimen político, mostrando que las ONG contribuyen a los procesos de cambios, pero están también sujetas a estos cambios y a los desafíos que ellos suponen.

3. Las ONG

En esta sección presentamos una lectura del desarrollo histórico reciente y la composición actual de las ONG peruanas. Para ello, nos basaremos en la cambiante relación entre el tipo de régimen político y las ONG, y sus efectos en la percepción de los ciudadanos y los políticos sobre el quehacer de estas organizaciones. Ponemos atención además al papel de la cooperación internacional en este proceso ya que no se puede ver el papel de las ONG prescindiendo de sus fuentes de apoyo y financiamiento. Creemos que este ejercicio se justifica ya que existen diferencias sustantivas según el tipo de régimen bajo el cual operan las ONG. En general, bajo dictaduras, cuando los partidos están proscritos y los espacios de participación social y política son reducidos, las ONG (sobre todo las de derechos humanos) se convierten en “refugio” profesional y político de los activistas, como ocurrió en Chile y Argentina¹. En estos contextos, la agenda pro-democracia hace aparecer virtuosa a la sociedad civil, incluidas las ONG. La situación es diferente bajo regímenes democráticos post dictatoriales donde son los gobiernos los que aparecen virtuosos y las ONG tienen diversas alternativas, entre ellas colaborar o fiscalizar. La percepción que se construya de ellas dependerá en buena medida de cuál de estas actitudes adopten.

¹ Vale la pena señalar que este proceso no se dio en el Perú, donde los partidos de izquierda y las ONG se desarrollaron bajo el ímpetu de un proceso militar reformista.

Las primeras ONG² en el Perú se crean a mediados de los años sesenta, en un contexto de profundos cambios y reorganización de la sociedad peruana. Así, los procesos de migración, urbanización e industrialización llevaron en estos años al surgimiento de nuevos actores sociales y políticos como la clase obrera y la clase media. Estos, se organizaron en sindicatos y partidos a través de los cuales empezaron a desafiar las bases sociales, políticas y económicas del poder de la oligarquía, demandando la realización de reformas democratizadoras, la “constitución de una sociedad auténticamente nacional y popular” (Cotler 2005: 301), y en último término, el cambio de régimen.

En este contexto se crean dos de las más importantes ONG del país: el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en 1964 y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) en 1965. Estas ONG se caracterizaron por estar formadas, principalmente, por profesionales de izquierda de clase media y católicos progresistas, varios de ellos formados en colegios y universidades de influencia jesuita. La primera se especializa en la investigación académica de alto nivel concitando el apoyo de universidades sobre todo americanas e inglesas y fundaciones privadas como la Fundación Ford. La segunda por otro lado, estuvo desde un inicio más orientada a la promoción del desarrollo, con fuentes de apoyo económico europeas y vinculadas directa o indirectamente a la Iglesia Católica.

De hecho, la principal fuente de financiamiento de DESCO en esta fase inicial fue la Obra Episcopal de Cooperación al Desarrollo MISEREOR, fundación de los obispos católicos alemanes que desde 1958 tiene la misión de “combatir las causas de la pobreza y la miseria en el mundo”³. MISEREOR al igual que otras agencias similares estaban en ese momento fuertemente influidas por el discurso del Concilio Vaticano II, y por corrientes de renovación teológica que destacaban la “opción por los pobres”. No es extraño entonces que ellas se interesaran en apoyar la organización de los sectores menos favorecidos y la promoción de proyectos de desarrollo. Este proceso coincidió con la difusión en América Latina de la propuesta de educación popular de Paulo Freire

² El término ‘organización no gubernamental’ se utiliza en Perú desde mediados de los años 80. Las primeras ONG de los años 60 y 70 se definen primero como ‘centros de promoción’ y luego como ‘asociaciones privadas de desarrollo’.

³ Ver <http://www.misereor.org>

(como forma de concientizar a los pobres sobre sus derechos sociales y políticos), y con la emergencia de la Teología de la Liberación.

Vale la pena mencionar que este proceso es promovido, desde el lado de las fuentes, por la recuperación europea después de la Segunda Guerra Mundial (alentada por el Plan Marshall de los Estados Unidos), que lleva a la creación de agencias de cooperación de distinto tipo (religiosas, partidarias, sindicales, etc.) preocupadas por el abismo entre el progreso recién logrado por los países desarrollados y el denominado Tercer Mundo. Estas diferencias se perciben no solo como éticamente cuestionables sino también como propicias para la expansión de la influencia comunista en un mundo crecientemente dominado por la Guerra Fría.

Por otro lado, no es sino hasta mediados de los años 70, al calor de las reformas promovidas por el gobierno militar reformista del General Velasco Alvarado, que las organizaciones no gubernamentales realmente empiezan a difundirse en el país, con el objetivo de apoyar los esfuerzos autónomos de organización y politización de los sectores pobres. Esta difusión lleva a la necesidad de desarrollar nuevas normas para orientar la cooperación a cargo del Instituto Nacional de Planificación, y establecer un registro de entidades no gubernamentales de cooperación técnica internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Durante el gobierno de Velasco (1968-75), los esfuerzos de promoción del desarrollo desde el estado son complementados por la labor de las ONG. Sin embargo, será con el inicio de la segunda fase del gobierno militar (1975-80), que las ONG empiezan a surgir en mayor número. Ello se debe a que el nuevo presidente abandona muchas de las actividades concernientes a la promoción del desarrollo, despidiendo a un importante contingente de especialistas que continuarán estas tareas desde el mundo de las ONG. De este modo, se intentará paliar el deterioro en las condiciones de vida de los sectores más pobres (Toche 2003: 30-31). Son años en que las ONG y la cooperación internacional, sobre todo la europea, construyen vínculos basados en aspiraciones y valores compartidos sobre la necesidad de promover el desarrollo y el cambio social. “Partnership” se denomina a este tipo de vinculación (Ballon y Valderrama 2004). Producto de ello, se forman entre otros, las ONG CIPCA en Piura y Bartolomé de las Casas en Cusco.

Este proceso es viabilizado y reforzado por la presencia de un mayor número de agencias de cooperación y ONG internacionales en el país, como lo muestra el hecho de que DESCO pasara de tener dos fuentes de financiamiento en 1965 a 17 en 1975, lo que le permite crecer hasta tener un número aproximado de 100 personas trabajando en diversos proyectos. Entre estas nuevas agencias se encuentran CEBEMO de Holanda (hoy CORDEAID) y fundaciones vinculadas a corrientes políticas internacionales como la Democracia Cristiana, el Social Cristianismo y la Social Democracia. Varias de estas agencias a su vez recibían fondos de sus propios gobiernos para operar en el país.

A fines de los años 70 e inicios de los años 80, con la transición a la democracia se produce una mayor profesionalización de las ONG y el fortalecimiento de sus vínculos con las agencias de cooperación alrededor de una agenda de fortalecimiento a la democracia y la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo. Sin embargo, la cooperación también empezó a exigir mecanismos más precisos de rendición de cuentas, de monitoreo y evaluación de los proyectos. Poco a poco el apoyo “político” de la cooperación no fue suficiente para ONG basadas en una suerte de militancia social, por lo que la exigencia de un mayor profesionalismo se fue abriendo paso.

En este contexto surgen las ONG de derechos humanos con el apoyo de las iglesias católicas y protestantes y de grupos políticos de izquierda. Las primeras ONG de este tipo se organizan en respuesta a la represión contra los sindicatos por las huelgas y los paros nacionales de 1977 y 1979, que obligaron a los militares a buscar una salida negociada a la democracia (Youngers 2003). Luego, con el gobierno democrático de Fernando Belaúnde (1980-1985), se inicia el conflicto armado interno entre el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas y Policiales, que produce miles de víctimas en ambos lados.

Con el conflicto armado el papel de las ONG de DDHH se fue haciendo cada vez más importante extendiendo su presencia y actividades en las zonas de conflicto a lo largo y ancho del país. Estas actividades incluyeron el cuestionamiento a la política contra subversiva estatal, que dio inicio a una serie de relaciones conflictivas con el gobierno, los funcionarios públicos (especialmente los militares) y el sistema político en general. Así, desde el gobierno se considera y presenta a las ONG como canales de

financiamiento que viabilizan un complot extranjero plasmado en la subversión. Asimismo, el gobierno de Belaúnde desconfía de los proyectos de desarrollo privados que cubren los vacíos dejados por el estado, considerándolos opuestos a las orientaciones del gobierno. Todo esto se plasma en un discurso denigratorio que las acusa de refugio de la subversión. Estas sospechas llevan no sólo a una minuciosa investigación de los fondos gestionados por las ONG, sino también a la intervención irregular y violenta de muchas ONG, en busca de pruebas que sustenten las acusaciones del gobierno. Finalmente, hacia el término de su mandato, el gobierno dispone la creación de un Registro Único de Instituciones Privadas de Cooperación Internacional, Bienestar Social y de Carácter Cultural, con el objetivo de fiscalizar y controlar las actividades y el financiamiento de las ONG (Toche 2003: 36-45).

Los vínculos entre las ONG de defensa de los DDHH y la situación de amenaza que enfrentaban tanto desde los grupos subversivos, como desde el estado, llevaron a que se reunieran en una organización más amplia. Surge así en 1985, con el propósito de lograr una mayor incidencia en el gobierno y la opinión pública, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, “una red de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos del país y una de las redes líderes de la sociedad civil del país hasta hoy en día” (Youngers 2003: 29). Es necesario señalar que la Coordinadora es un caso excepcional de unidad institucional entre ONG de derechos humanos en toda América Latina.

En este período empiezan a desarrollarse también las primeras ONG feministas, igualmente vinculadas a los nuevos partidos de izquierda. Sin embargo, esta vinculación política luego se rompería al plantearse una fuerte tensión entre la agenda partidaria y la agenda del feminismo respecto a la definición de la prioridad de la lucha de las mujeres: contra la opresión de clase o contra la opresión de género. Desde ese momento el feminismo con el apoyo de la cooperación internacional se expresa básicamente a través del formato institucional de la ONG, proceso que Sonia Álvarez describe como la “onegizacion” del feminismo (Álvarez 1999). Asimismo, forman partes de redes transnacionales cada vez más profesionalizadas y estructuradas.

Lo mismo sucedería poco después con las ONG de derechos humanos. Así, el conflicto armado y el uso del terror como arma política provocó un fuerte debate al interior de la

Coordinadora, lo cual permitió que varias ONG asumieran como principios programáticos la declaración universal de los derechos humanos, y condenaran el uso político de la violencia venga de quien venga. Con esto se produce una mayor separación entre algunas organizaciones de derechos humanos y los partidos de izquierda, algunos de los cuales mantuvieron posiciones ambiguas sobre el uso político de la violencia hasta fines de los años ochenta.

En esta década, además, los numerosos y pequeños partidos de izquierda legal aglutinados en el frente electoral Izquierda Unida (IU) obtuvieron una serie de resonantes victorias electorales accediendo a numerosos gobiernos locales, tanto provinciales como distritales⁴. Con ello, la posibilidad del cambio social por la vía democrática se convierte en un camino posible, atrayendo la colaboración de numerosas ONG, sobre todo aquellas dedicadas a tareas de desarrollo local y regional. Son las primeras experiencias de colaboración ONG – Estado. Incluso, ingresan a ayudar en las administraciones municipales personas con experiencia de trabajo en las ONG, poniendo sus conocimientos y relaciones con las fuentes de financiamiento al servicio de las necesidades de la gestión municipal. Muchas personas que en este período ingresan a instancias públicas permanecerán vinculadas al estado a lo largo de los años. Esto nos lleva a pensar que por una parte la experiencia en ONG en cierta medida alimentó el trabajo de IU, y por otra, que desde su desintegración en 1990, nutrió la labor pública desde distintos ámbitos.

También se hacen visibles otras fuentes de cooperación internacional tanto pública como privada. Las primeras apoyan los programas sociales de los municipios, como el Vaso de Leche, donde la organización y el monitoreo lo realizan ONG afines a la administración municipal. Varias fundaciones privadas que apoyaban iniciativas culturales o de educación superior giran hacia temas sociales y políticos.

En ese contexto, las ONG y las agencias de cooperación sobre todo europeas fortalecen sus vínculos y aprovechando las oportunidades que se presentan al abrirse el sistema democrático, buscan incidir explorando con “modelos alternativos de desarrollo” y

⁴ En las elecciones municipales de 1983 IU obtuvo 8 municipios provinciales, incluyendo Lima Metropolitana, y 25 municipios distritales en Lima. En 1986, obtuvo 11 municipios distritales en Lima y en 1989, 6 municipios provinciales (Tuesta 2008).

nuevas formas de colaboración institucional con los gobiernos locales. Estas vinculaciones con los gobiernos municipales de IU potencian la animadversión del gobierno de García (1985-90) hacia las ONG, que son consideradas reductos de la izquierda. Más aún cuando sus actividades “tendían a hacer que los grupos de base fueran más conscientes y críticos de su propia situación y, de esta manera, resaltarán las deficiencias de las políticas y servicios gubernamentales” (Toche 2003: 37).

Sin embargo, más allá de estas luchas partidarias, el gobierno aprista continúa con los ataques e intentos de control hacia las ONG desarrollados durante el gobierno anterior. Así, denuncian que ONG vinculadas a partidos de izquierda reciben dinero destinado a desestabilizar el sistema democrático. En base a ello, por iniciativa parlamentaria del APRA, se aprueba la investigación de 75 ONG. Si bien esta investigación no demostró sus lazos con la subversión, ni sus afanes políticos, se desarrollaron distintas iniciativas legales que buscaban controlarlas, como el establecimiento de un nuevo registro de ONG en el Ministerio de Relaciones Exteriores y de una ley de cooperación técnica internacional (Toche 2003: 37-48).

En la década de los 90, el giro autoritario y neoliberal del gobierno de Alberto Fujimori tuvo un enorme impacto sobre la sociedad civil y las ONG. Este giro fue parte de un nuevo ciclo de expansión global del capitalismo en el mundo, del que las agencias de cooperación no estuvieron al margen, produciéndose el fin de las formas de interlocución y asociación con las ONG conocidas como “partnership”. También fue la respuesta de un grupo de civiles y militares a la profunda crisis económica y política que vivía el país y que incluso amenazaba su viabilidad como nación.

El autoritarismo implicó el desarrollo de las condiciones para desatar una cruenta guerra interna que permitiera derrotar a la subversión, pero también el uso de “los recursos del Estado para neutralizar toda forma de organización autónoma que, trascendiendo el ámbito local, pretenda erigirse en interlocutora del gobierno en representación de los intereses sociales” (Kahhat 2002: 481). Las reformas neoliberales, por otro lado, con sus componentes de desregulación, liberalización y privatización generaron mayor diferenciación entre los trabajadores, la emergencia de nuevas categorías de trabajo, y la desestructuración de las formas tradicionales de organización de intereses y representación política. Como resultado se debilitaron los sindicatos y gremios,

perdiendo capacidad de presión y negociación. El sinceramiento de los precios de productos de primera necesidad y la reducción del gasto social del estado llevó, además, al desarrollo de organizaciones de supervivencia (comedores populares, comités del vaso de leche, clubes de madres) que buscaban cubrir las necesidades básicas de los pobres. Sin embargo, muchas de estas organizaciones fueron cooptadas por el estado, del que dependían para su abastecimiento.

La hegemonía del neoliberalismo en esta década trajo también importantes cambios en el ámbito de la cooperación y las relaciones con las ONG⁵. Lo más destacado es que se dejan de lado en forma definitiva las vinculaciones basadas exclusivamente en compartir una misma agenda política o programática, para acentuarse el profesionalismo y sus exigencias de impacto, incidencia, y planeamiento estratégico. En términos de agenda se prioriza la lucha contra la pobreza, aunque a fines de la década se retoma el interés por promover las condiciones e instrumentos para la gobernabilidad democrática. La necesidad de políticas compensatorias alentadas por las agencias multilaterales luego del ajuste estructural impuesto por el FMI condicionó los contenidos y el destino de los recursos disponibles. Asimismo, como resultado de la presión de agencias multilaterales que “comienzan a condicionar sus préstamos a la participación de organizaciones de la sociedad civil en la implantación de las políticas sociales” (Kahhat 2002: 465), muchas ONG de desarrollo fueron subcontractadas por el gobierno de Fujimori. En realidad, la política económica neoliberal delegó en algunas ONG tecnocráticas la gestión e implementación de programas sociales de lucha contra la pobreza, reservándose para sí el poder de decisión sobre ellas.

No obstante, aparecen también en este período un conjunto reducido pero muy activo de ONG, que promueven el desarrollo de la democracia y se oponen a la política autoritaria y crecientemente corrupta del gobierno de Alberto Fujimori. Estas ONG más políticas, junto a las de defensa de los derechos humanos, pasan a ocupar el espacio opositor ante el desprestigio de los partidos, manteniendo un rol de fiscalización y control sobre el estado, convirtiéndose en actores centrales de la lucha democrática. Evidentemente, esto

⁵ Vale la pena destacar que el gobierno de Fujimori también aprobó en 1991 una Ley de Cooperación Técnica Internacional, cuya reglamentación establece estrictos mecanismos de supervisión de los fondos manejados por las ONG (Toche 2003: 19).

las convierte en objeto de los ataques del gobierno, que las acusa tanto de inútiles, como de marxistas y conspiradoras (Toche 2003: 65).

Al finalizar el régimen de Alberto Fujimori, y con la instauración del gobierno de transición presidido por Agustín Paniagua (2000-01), estas ONG pasaron de la oposición a apoyar al nuevo gobierno. No sólo prominentes personajes del mundo de las ONG integraron el gabinete ministerial, sino que muchas ONG colaboraron con el gobierno en la reforma del estado. Así, se pasa de la confrontación a la cooperación, desarrollando lazos de confianza y respeto entre el gobierno y las ONG. Esta situación continuó al iniciarse el gobierno de Toledo (2001-06) y se reflejó en el hecho de que también él invitó a miembros de ONG a actuar como ministros. En este contexto, a inicios del 2002 se aprueba la ley que crea la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), con la finalidad de gestionar de manera más eficiente, y de acuerdo a las necesidades de desarrollo nacional, la ayuda externa. Sin embargo, estas relaciones amigables pronto se desgastaron y nuevamente las ONG empezaron a ser culpadas por los males del país. La intensificación de los conflictos sociales, producto de las promesas incumplidas del gobierno, es presentada como el resultado de la manipulación de los sectores de oposición, que incluían a las ONG. Asimismo, se las critica por apoderarse del dinero destinado a obras sociales e incluso, se recurre al antiguo argumento de que son un refugio de Sendero Luminoso. Esta ruptura en las relaciones se expresa de manera más clara en el retiro de los ministros y altos funcionarios vinculados a las ONG (Toche 2003: 15-20). Con ello, las funciones de la APCI empezaron a concentrarse en la fiscalización de las ONG, dejando de lado su rol de gestora de la cooperación (Llona 2008: 148).

De esta manera al llegar a la primera década del siglo XXI, el sector de las ONG que encontramos es el resultado de los procesos antes mencionados. De un lado, tenemos un grupo numeroso de ONG que podemos llamar *desarrollistas*, que antes se dedicaban a la ejecución de proyectos de desarrollo pero ahora desarrollan iniciativas de lucha contra la pobreza de diverso tipo. Estas ONG, que fueron interlocutoras privilegiadas durante el Fujimorismo tienen una relación “cordial” con el estado ya que les interesa acceder a los fondos de la cooperación oficial al desarrollo, y son consideradas “técnicas” y “no políticas”. De otro lado, las violaciones a los DDHH y la corrupción durante el gobierno de Fujimori han dado relevancia a un grupo pequeño, pero muy

visible de ONG de *incidencia política* vinculadas tanto a la defensa de los DDHH como a la inserción de temas en la agenda pública, la lucha contra la corrupción, y por ende, la fiscalización, transparencia y acceso a la información.

Un grupo híbrido es el constituido por las ONG *internacionales* que tienen oficinas en el Perú (varias de ellas son en realidad oficinas regionales y tienen actividades en otros países, principalmente andinos). Estas ONG se dedican a promover tanto proyectos de desarrollo como de incidencia, en asociación con ONG peruanas. Algunas incluso financian con montos reducidos las acciones de ONG más pequeñas ubicadas sobre todo en las provincias. Lo interesante es que ellas, ante la posibilidad de un mayor control del estado peruano, han constituido su propia asociación, la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI), que hasta hace poco ha estado coordinada por un representante de OXFAM UK. Finalmente, existen también ONG *asistencialistas* o humanitarias, muchas veces vinculadas a iglesias, que reciben y disponen de donaciones de diverso tipo.

Como podemos observar, la heterogeneidad es una de las características principales de las ONG en la actualidad. En ese sentido, es necesario cuestionar la pertinencia de un discurso sobre las ONG en general, como un grupo homogéneo que actúa en la esfera pública. Las ONG no son un actor unificado, sino un diseño institucional, y como tal, pueden servir para vehicular proyectos de todo tipo. Dentro del mundo de las ONG podemos encontrar formas de organización (democrática, jerárquica, caudillista), fines (desarrollo, defensa de derechos, protección del ambiente) y espacios de trabajo (local, opinión pública, gobierno) muy diferentes. La composición de sus miembros también varía, no se trata únicamente de profesionales, sino también, en muchos casos, de voluntarios⁶. Sin embargo lo que todas comparten, además del diseño institucional, es su dependencia del financiamiento extranjero para poder operar. A pesar de los esfuerzos y discursos por el autosostenimiento esta es una realidad hasta el momento esquiva. Todo esto implica una gran dificultad para hacer valoraciones generales, e implica también que cuando las hacemos, muchas veces estamos reduciendo su

⁶ Así, un estudio realizado en 1998 encontró que aproximadamente un tercio de la población había en algún momento contribuido con tiempo y trabajo voluntario a alguna organización sin fines de lucro (Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico).

heterogeneidad a un tipo de ONG, generalmente las de incidencia, que tienen mayor presencia en el espacio público.

Pese a ello, podemos dar algunos datos generales que atañen a todo el sector de las ONG. De acuerdo con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), que organiza el registro de todas las ONG que reciben cooperación oficial al desarrollo, y de muchas de las que reciben cooperación privada⁷, al 31 de julio del 2008 habían 1715 ONG vigentes en el país. De estas, 534 serían asistencialistas, 135 internacionales y las restantes 1046 reunirían a las desarrollistas y las de incidencia (siendo las primeras la mayoría y las segundas un número reducido pero de alta visibilidad). Todas estas ONG reclutan profesionales de distinta índole, sobre todo de ciencias sociales, constituyéndose un sector laboral bien educado, politizado, y con amplias conexiones con la sociedad civil transnacional.

Por otro lado, el volumen de la cooperación no reembolsable (tanto pública como privada) que recibe el Perú, oscila alrededor de los \$500 millones anuales. De acuerdo con APCI, en el 2006 fueron aproximadamente \$496 millones, el 2007 en torno a \$450 millones y en el 2008 los últimos datos (sin confirmar) indican \$521 millones. De ellos, la mayor parte corresponde a fuentes oficiales (69% según datos del 2006), especialmente bilaterales (88.71%)⁸. Sin embargo, es altamente probable que la cooperación privada, es decir aquella que proviene de organizaciones de la sociedad civil de países del norte, sea mayor a la registrada en APCI debido a que varias de estas organizaciones transfieren en forma directa a ONG locales y no necesitan pasar por la APCI al tratarse de un acuerdo entre privados. Un estudio realizado por Federico Negrón para la COEECI, estimó en 158.8 millones de dólares el monto canalizado por las fuentes privadas el año 2006, una cifra superior a los 84 millones registrados oficialmente (Llona 2008: 138).

Del monto total registrado en la APCI, alrededor del 49% es gestionado por ONG, y el resto por el sector público. Sin embargo, pese a su alta participación en la ejecución de

⁷ Las ONG que reciben ayuda de fuentes privadas no están obligadas a inscribirse en APCI, a menos que quieran acceder a beneficios de exoneración tributaria. Las autoridades de APCI no saben cuántas de estas ONG no están inscritas en sus registros.

⁸ Las principales fuentes de cooperación oficial no reembolsable bilateral (colaboración entre gobiernos), son, en este orden: EE.UU., España, Alemania e Italia (según datos del 2006).

los fondos de la cooperación, las ONG no participan en la definición de las políticas nacionales de cooperación, que determinan los usos de la ayuda.

En cuanto a la distribución geográfica del empleo de estos fondos, los datos del 2006 indican que Lima es el departamento que individualmente más cooperación recibe, con 44,3 millones de dólares, lo que representa casi 9% del total recibido por el país ese año. Por otro lado, la mayor parte de los fondos de la cooperación se dirigen a departamentos de la sierra, seguidos de la costa y por último, la selva. Sin embargo, los criterios de esta distribución no coinciden con los niveles de pobreza del país. De hecho, de los 9 departamentos más pobres, sólo 4 están entre los 10 que más fondos reciben. Vale la pena mencionar además que la cooperación privada es la que presenta menores niveles de descentralización, concentrándose en regiones específicas (especialmente Lima, Cusco y Puno)⁸.

Por otro lado, un estudio inédito realizado por la Universidad del Pacífico el 2006, en base a la información disponible en línea (en sus sitios *Web*) de un conjunto seleccionado de ONG, muestra que en términos generales los niveles de transparencia de estas organizaciones dejan mucho que desear. Así, el análisis de 17 ONG tanto peruanas como internacionales que operan en el país, muestra que en promedio, alcanzan el 48% de lo que sería la transparencia ideal. Esto se debe a que la mayoría de las organizaciones no publican información detallada sobre su situación tributaria, finanzas, estatus laboral de su personal, impacto y logros de sus proyectos. Como resultado, existe “poca claridad en los ciudadanos en cuanto a los recursos que estas organizaciones reciben y canalizan”.

Si consideramos que las ONG son las principales encargadas de luchar por la transparencia, la rendición de cuentas, y el acceso a la información pública, no deja de ser grave que ellas mismas no cumplan con sus propuestas. Por otro lado, este tipo de carencias son utilizadas por el gobierno, las autoridades políticas, y los partidos más establecidos para cuestionar la credibilidad de las ONG y debilitar el trabajo de incidencia que ellas realizan.

⁸ Sin embargo, es necesario recalcar que la información que tiene la APCI sobre la cooperación privada es, como ya hemos mencionado, incompleta.

Dada la dificultad de profundizar en nuestro análisis de las ONG a este nivel de generalidad, en los siguientes acápite nos concentraremos en las de incidencia, que son las mejor vinculadas y más visibles en el espacio público del país.

4. Las ONG de incidencia

Como ya adelantamos, estas ONG se caracterizan por ser un actor político con presencia en la esfera pública. Los temas que trabajan son la vigilancia del uso de los recursos del estado (corrupción), del acceso a la información pública (transparencia), del respeto de los derechos humanos; y en general, del cumplimiento de las leyes y el respeto de las libertades desde el estado. Asimismo, pugnan por generar debate sobre temas que consideran relevantes, buscando incluirlos en la agenda pública. Ello implica que a pesar de tener un número reducido y recibir menos fondos que las ONG desarrollistas, tienen una mayor visibilidad pública y un grado mayor de centralización. Asimismo, son organizaciones más globales, al tener vínculos estrechos con redes de la sociedad civil transnacional y contar con fuentes de financiamiento internacionales. Esto, sumado a su visibilidad, aumenta su potencial de impacto, tanto a nivel nacional como internacional, fortaleciendo su capacidad de incidir en el gobierno.

Sin embargo, la visibilidad también les trae desventajas, como el hecho de que exista cierto cuestionamiento hacia ellas por tener “muchos recursos”. Nuevamente, esto tiene que ver con una distorsión producto de la exposición pública, ya que estas ONG reciben un financiamiento menor que las desarrollistas. De hecho, el carácter limitado de sus fuentes de financiamiento y el desarrollo de una competencia por el acceso a ellas, lleva a un proceso que podemos denominar como ‘colonización de las fuentes’. Este implica el establecimiento de una relación muy estrecha y que se quiere convertir en exclusiva, entre las ONG nacionales y sus fuentes de financiamiento internacionales. Así, la visita de representantes de las agencias de cooperación muchas veces se convierte en la oportunidad de pasar tiempo con ellos, ofrecer el desarrollo de nuevos proyectos y fortalecer su capacidad de interlocución privilegiada.

Esta competencia puede volverse más intensa en la medida que el mundo de las ONG de incidencia también está internamente fragmentado y existen incluso tensiones y conflictos entre ellas. Encontramos en estas ONG a un experimentado contingente de profesionales con un pasado de izquierda, y una larga trayectoria que se remonta a los

inicios del sector en los años 70. Este grupo, de mayor edad y que ocupa los puestos más altos en las ONG más antiguas y consolidadas, comparte no sólo una trayectoria común sino también su reticencia a vincularse con representantes de otras ONG de incidencia, con una trayectoria u orientación política distinta. Estas personas (y las ONG que representan) no son reconocidos por ellos como interlocutores válidos, con lo que se genera el desarrollo de redes con poco contacto entre sí, acentuando aun más la fragmentación de la sociedad civil. En términos más generales este tipo de actitudes impide que las iniciativas, discursos, y enseñanzas producidas en las actividades de incidencia circulen y vayan más allá de las redes ya establecidas, debilitando su propio trabajo.

Por otro lado, las ONG más antiguas y consolidadas tienden a formar redes o consorcios que incluyen a ONG de provincias con el objetivo de tener alcance nacional en sus programas y por ende conseguir un mayor financiamiento. Muchas veces estas redes o consorcios reproducen las jerarquías y las desigualdades entre Lima y las provincias que caracterizan la política y la economía del país. Otro problema complementario es que estas redes muchas veces se convierten en estructuras organizativas con autonomía de sus socios o miembros e incluso compiten con ellos por recursos. No es extraño, entonces, que con el objetivo de seguir funcionando, algunos de estos consorcios constituidos alrededor de alguna problemática específica, incursionen sorpresivamente en otras temáticas.

Esto nos lleva a un fenómeno recurrente entre las ONG, y las instituciones en general, de acuerdo con el cual estas adquieren una dinámica propia y se independizan de los objetivos para los cuales fueron creadas concentrándose en su propia supervivencia y expansión. Así podemos explicar el hecho de que muchas ONG se alejen de sus propósitos iniciales y desarrollen nuevas actividades, incluyendo servicios de consultoría.

Volviendo al tema de la incidencia en la agenda pública, es importante destacar que esta se logra principalmente gracias a la alianza establecida entre las ONG y ciertos medios de comunicación (específicamente de prensa) y que parece remontarse al colapso del gobierno de Fujimori. Si bien su régimen intentó ejercer un férreo control de los medios, algunos de ellos lograron resistir a sus presiones y desarrollar un periodismo

crítico y de investigación. Muchas veces, las denuncias planteadas por estos medios, sacando a la luz actos de corrupción o violaciones a los DDHH, se originaron en ONG de incidencia. Se desarrolla así una convergencia entre los medios independientes, que requieren información documentada sobre las acciones del gobierno; y las ONG de incidencia, que se dedican a monitorear al gobierno y buscan hacer visibles sus denuncias para incidir en la opinión pública. Esta alianza, establecida a fines de los noventa, se mantiene hasta la actualidad, y se expresa a través de la presencia, bastante recurrente, de personal de estas ONG en los medios de comunicación. De hecho, podemos afirmar que los medios ayudan a convertir a ciertos líderes de ONG en líderes de opinión. Más aún, construyen su imagen como expertos, de modo que ante cualquier suceso vinculado al tema de su *expertise*, estos aparecen en radios, periódicos y programas de televisión. Esta visibilidad, además de potenciar su capacidad de incidencia, en muchos casos termina llevándolos a cargos políticos. Esto se explica, no sólo por su visibilidad y conocimientos, sino también por el carácter moral o intachable que deriva de lo que se considera un origen extra-político (no partidario).

Todo esto expresa una peculiaridad de la sociedad peruana, probablemente heredada del discurso antipolítico de los años 90, y que es la desconfianza hacia la política. Así, se desarrolla una dicotomía que presenta por un lado a los partidos y la política como corruptos y por el otro a las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil como virtuosos. Cabe destacar que esta virtuosidad deriva, en buena medida, de su oposición y crítica al gobierno y al ámbito de la política (pese a que, como hemos dicho, esta es también una forma de actividad política). Ahora bien, si estas características facilitan el paso de representantes de ONG al gobierno y los partidos, también dificultan su retorno, ya que esta experiencia política puede ser vista como una mancha que afectaría la credibilidad de la ONG. En el siguiente acápite nos centraremos en la compleja relación entre las ONG y la política, en la que este tipo de trayectorias se insertan.

5. ONG y política

Ya hemos señalado que la principal característica de la relación entre las ONG y la sociedad política (que incluye gobierno y partidos) es la animadversión y el antagonismo. Así, encontramos que todos los gobiernos desde el General Juan Velasco Alvarado (1968-1975) hasta la actualidad, es decir, prácticamente desde el surgimiento

de las ONG, las han visto como competencia y han intentado legislar en su contra⁹. Habría entonces una suerte de recelo permanente entre las autoridades políticas, sean estas democráticas o dictatoriales, y las ONG. Probablemente esto esté vinculado al hecho de que las autoridades políticas no consideran legítimo que organizaciones que ellos consideran no representativas, participen activamente en debates públicos, los fiscalicen y les pidan rendir cuentas sobre la forma en que utilizan los recursos del estado.

Sin embargo, más allá de esta característica general, podemos afirmar que la relación de las ONG con el estado ha estado fuertemente influenciada tanto por el tipo de régimen como por el tipo de ONG. En ese sentido, en esta sección nos referiremos brevemente a diversos tipos de relación con el estado que hemos identificado a lo largo del período estudiado.

Subcontratación. Este tipo de relación, entre las ONG desarrollistas y el gobierno, es producto de las reformas neoliberales implementadas por Fujimori. Como sabemos, estas reformas llevaron a la reducción del estado y el gasto social, provocando la tercerización de los programas sociales. Así, durante el gobierno de Fujimori se subcontrata a muchas ONG desarrollistas para que ejecuten estos programas, reservándose el gobierno el diseño y el poder de decisión sobre ellos. Esta relación cordial, de tipo patrón-cliente, se mantiene hasta el día de hoy.

Cooperación. Por otro lado, como hemos visto, desde los años 80 se establecen relaciones de cooperación entre las ONG desarrollistas y los municipios gobernados por IU. Posteriormente, durante el gobierno de transición y el de Alejandro Toledo se desarrollan nuevas relaciones de cooperación entre las ONG de incidencia y el gobierno. Ambos sectores trabajan en conjunto en la reforma del estado y en la creación de distintos espacios y mecanismos de participación ciudadana. Esto se explica porque en la transición se construye la coincidencia entre sectores liberales y de la sociedad civil para mejorar el funcionamiento de la democracia, profundamente desprestigiada

⁹ Tanto Pease como Beaumont sostuvieron en las entrevistas que ningún gobierno peruano ha visto con buenos ojos a las ONG. Pease lo explica como expresión del carácter excluyente de la política peruana, según el cual se intenta siempre, desde el estado, eliminar a quienes se ven como competencia.

por la crisis final del fujimorismo, a través de una serie de reformas institucionales. A partir de entonces, este tipo de relación se reactiva ocasionalmente, en torno a personas específicas.

Denuncia. De este modo definimos un tipo de relación entre las ONG de incidencia y el gobierno que se origina con las ONG de defensa de los DDHH en los años 80. Sin embargo, es importante destacar que esta denuncia va en ambos sentidos, tanto desde las ONG hacia el gobierno, como desde el gobierno hacia las ONG, especialmente en la actualidad, con un gobierno abiertamente a favor del sector privado y con recelos hacia la sociedad civil.

Las ONG, por su mandato mismo, se han caracterizado por denunciar los abusos de autoridad y violaciones cometidos por el gobierno, así como por criticar las políticas pobremente elaboradas o implementadas. Ante esto, la respuesta del gobierno es denunciar a las ONG que lo fiscalizan. Así, el actual gobierno de García responde a las críticas de este sector con una campaña de desprestigio que cuestiona tanto sus intenciones, acusándolas de agitación; como sus fuentes de financiamiento, insinuando la participación de ciertos gobiernos extranjeros interesados -según el presidente- en la inestabilidad del país; y por último, su legitimidad al no tener una base de representación electoral que las sustenten. De acuerdo con ello, las críticas sobre aspectos poco democráticos o transparentes del gobierno son respondidas con cuestionamientos a la credibilidad de las ONG, más que con reconocimiento o explicación de sus procedimientos.

Esta forma de relación se ha intensificado en las últimas semanas, como producto de los conflictos sociales en la Amazonía, que llevaron a la muerte de 24 policías y 10 indígenas. La explicación del gobierno, que parte de la existencia de un complot internacional que tendría a las ONG como azuzadoras de los conflictos, busca nuevamente cuestionar los intereses de estas organizaciones y presentarlas como potenciales amenazas a la estabilidad del país.

Control. Esto nos lleva a otra forma de relación, que afecta a todos los tipos de ONG y se expresa de manera inequívoca en múltiples propuestas legislativas: los intentos de controlar a las ONG. Como hemos visto, todos los gobiernos, desde el de Velasco, han

desarrollado normas que regulan las actividades de las ONG. La más reciente es la ley N° 28925, “Ley que modifica la ley N° 27692, ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI”, de diciembre del 2006. Como mencionamos, APCI fue creada en abril del 2002 como parte de un conjunto de medidas de reforma del estado implementadas por el gobierno de transición luego de la caída del régimen de Alberto Fujimori. Según su ley de creación (27692), su mandato era conducir, programar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable en función del desarrollo del país. Sin embargo, con la llegada a Palacio de Gobierno de Alan García, la ley fue modificada, poniendo un mayor énfasis en la capacidad fiscalizadora de APCI.

La nueva ley formó parte de una ofensiva contra las ONG que incluyó también una campaña mediática promovida desde el gobierno y grupos de poder aliados. Esta, buscaba sembrar sospecha en torno a las actividades e intenciones de las ONG, presentándolas como un “reducto de la izquierda “caviar”, que monopoliza la cooperación al desarrollo para sus propios fines y, por ello, se resisten a ser fiscalizadas” (Llona 2008: 151). La motivación oficial detrás de la ley era entonces lograr una mayor transparencia en el uso de las donaciones internacionales. Sin embargo, considerando el hecho de que el estado ya contaba con múltiples mecanismos para monitorear estos fondos, la intencionalidad real parecía encontrarse en el deseo de controlar a las ONG. Este deseo puede derivarse del hecho de que estas organizaciones, especialmente las de incidencia, resultan incómodas al gobierno por sus exigencias en cuanto a lucha contra la corrupción, judicialización de las violaciones a los DDHH cometidas durante el conflicto armado interno, defensa del ambiente, profundización de la descentralización, avance en la regulación de las actividades extractivas, etc.

Si bien APCI ya tenía una capacidad fiscalizadora desde su creación, esta ley amplía este rol, estableciendo “mecanismos de fiscalización más institucionalizados con la posibilidad de sanciones y una amplia discrecionalidad de los funcionarios para decidir la materia sancionable” (Llona 2008: 150). Obliga a los ejecutores públicos y privados de fondos de cooperación a inscribirse en sus registros, darles información sobre sus proyectos y sobre el origen y la ejecución de sus recursos; y le da a la APCI la capacidad de identificar malas prácticas y sancionarlas incluso con la cancelación del registro, impidiendo futuros accesos a la cooperación oficial.

La promulgación de esta ley fue seguida de un intenso debate público protagonizado por representantes de ONG, quienes sostenían que “con el pretexto de hacer más transparente la actuación de las ONG, en realidad recorta libertades, derechos y garantías que la Constitución establece a favor de las personas jurídicas de derecho privado. Con esta ley el gobierno podrá proscribir asociaciones civiles que considere incómodas”¹⁰. Por tanto, se interpuso una demanda de inconstitucionalidad cuyo fallo encontró que ciertos elementos de la ley, como la obligación de registrar la ejecución de gastos de las ONG que reciben recursos de la cooperación privada, y ciertas sanciones que se extienden sobre los administradores de ONG impidiéndoles desarrollar una actividad similar, eran inconstitucionales y debían matizarse.

Sin embargo, pese a esta importante derrota, el gobierno no ha cesado en sus intentos de controlar a las ONG. Recientemente, y como consecuencia de los conflictos sociales en la Amazonía, la comisión de Relaciones Exteriores del Congreso ha aprobado un dictamen que busca modificar la ley de APCI para que pueda fiscalizar las actividades de todas las ONG, independientemente del origen de sus fondos. Así, este proyecto de ley va abiertamente en contra de lo ya establecido por el Tribunal Constitucional al plantear que la APCI puede fiscalizar a todas las ONG pues lo que importa no es el origen público o privado de sus fondos, sino los temas que trabajen. Por tanto, cualquier ONG que trate temas de DDHH, educación, salud, infraestructura, seguridad nacional, cultura, fortalecimiento institucional del estado, reivindicaciones sociales, apoyos ideológico-partidarios, y otros temas vinculados con políticas de estado y orden público sería fiscalizable. Al mismo tiempo, el proyecto de ley limita el ejercicio del derecho a la libertad de asociación de las ONG al prohibirles ciertas actividades consideradas por APCI como incitaciones a la violencia, bajo pena de disolución. Con todo esto, “se podría estar imponiendo de manera indirecta una persecución en contra de instituciones que no guarden armonía con las políticas o planes del gobierno de turno” (Instituto de Defensa Legal 2009: 8). La contravención de lo establecido por el Tribunal Constitucional es tan evidente que incluso ha sido reconocida por la oficina de asesoría jurídica de APCI, cuyo informe legal afirma que “el proyecto de ley versa sobre

¹⁰ Comunicado de ONG sobre ley 28925 (APCI). Publicado en el diario Perú 21, 19 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.iep.org.pe/noticia/0018/comunicado-de-ongs-sobre-ley-28925-apci/>

materias que ya se pronunció el Tribunal Constitucional, declarando su inconstitucionalidad” (Instituto de Defensa Legal 2009: 1). Sin embargo, el dictamen fue aprobado en la comisión de RREE del Congreso, y será discutido en el Pleno del Congreso, en medio de un debate público motivado por las reacciones de las ONG y sus intentos por informar a la opinión pública.

El debate suscitado por la ley 28925 y las nuevas iniciativas legislativas han puesto en evidencia ciertos aspectos interesantes. En primer lugar, los intereses del estado por controlar a las ONG, hasta el punto de extralimitarse en sus capacidades legislativas. En segundo lugar, como veremos más adelante, la animadversión hacia las ONG que se plasmó en el debate parlamentario de la ley 28925. En tercer lugar, y más relevante, la capacidad de las ONG para reaccionar ante este tipo de abusos, generar un debate público y defenderse de los intentos de control del estado. Sin embargo, vale la pena mencionar que pese a las advertencias del Tribunal Constitucional, la APCI sí ha utilizado sus nuevas atribuciones para fiscalizar aquellas ONG que por sus actividades resultan particularmente incómodas al gobierno¹¹.

No obstante, es necesario recalcar que estas relaciones de animadversión no se dan sólo desde el gobierno, sino también desde los partidos. De alguna manera, el hecho de que varios de los líderes y profesionales más visibles de las ONG hayan tenido una militancia política de izquierda en los años 80 alimenta la sospecha. Como la izquierda se dividió y prácticamente desapareció como alternativa viable, los partidos de gobierno consideran que las ONG son una suerte de partidos encubiertos que compiten con ellos en la ocupación del espacio público. Competencia desleal además, porque “intentan hacer política sin pasar por el flagelo que pasamos los partidos políticos”¹². De esta manera, los partidos reclaman ser los únicos intermediarios encargados de la agregación de los intereses de la ciudadanía y su canalización al gobierno, debido a que el voto obtenido es la fuente de dicho mandato. Por tanto, consideran la presencia de las ONG como ilegítima al competir con ellos sin que “nadie los haya elegido”.

¹¹ Entrevista con Martín Beaumont. Esta incomodidad deriva sobre todo del cuestionamiento del modelo de desarrollo vigente, mediante la vigilancia de las industrias extractivas; así como de las críticas a violaciones de DDHH y a casos de corrupción.

¹² Congresista Castro Stagnaro (UN). Debate del Pleno del Congreso, 26 de octubre 2006.

Aquí habría que destacar que la debilidad del sistema de partidos en el Perú potencia esta animadversión, ya que realmente los partidos, excepto quizás el APRA, no tienen una base de apoyo fuerte, y consideran que esto se explica en parte por la competencia de las ONG. Estas, realmente pasan muchas veces a ocupar los vacíos de representación dejados por la debilidad de los partidos, obteniendo así un protagonismo superior a sus capacidades reales. Asimismo, a menudo se convierten en plataformas de liderazgos políticos que compiten con los de los partidos (aunque tengan que integrarse a ellos si quieren participar en la política electoral).

No obstante, tal vez resulte apresurado aceptar el esquema de la competencia. En buena medida, la debilidad de los partidos se debe a sus propias incapacidades, a su pobre desempeño en el pasado, a la difusión de un discurso antipolítico y también, a un marco normativo que no les asegura las condiciones necesarias para su fortalecimiento¹³. Por lo tanto, no se puede achacar su situación a la presencia de las ONG. Además, como veremos, las ONG muchas veces alimentan a los partidos al proveerlos de cuadros con cierta experiencia de gestión y por qué no, de política. En ese sentido, vale la pena preguntarnos si no se tratará de una relación de complementariedad, en la que las ONG proveen una formación que los partidos no están en situación de ofrecer.

Por otro lado, las críticas provienen también de muchos gobiernos locales. Tal como indicó Carlos Pando, Director Ejecutivo de la APCI, muchos alcaldes también ven a las ONG como competencia. Creen que tienen demasiados recursos, contrastando con los agentes públicos que combaten el mismo problema, y los usan para hacer muy poco. Este tipo de críticas está relacionado con un aspecto de la cultura política local que privilegia la realización de obras físicas y tangibles como un criterio de eficacia en el uso de los recursos. En ese sentido, las charlas, talleres y actividades de “construcción de capacidades” que algunas ONG, sobre todo de incidencia, priorizan, no son valoradas y se considera por tanto que la ayuda no es ejecutada correctamente.

Trayectorias

¹³ Si bien existe una ley de partidos, aspectos elementales de esta, como por ejemplo el del financiamiento público no han sido reglamentados, por lo que la situación de los partidos sigue siendo muy precaria.

Otra forma de analizar la relación entre la sociedad civil y el estado, es a través de la circulación o traslado de cuadros de las ONG a posiciones de responsabilidad en el estado y el gobierno, y que en otro trabajo hemos denominado trayectorias (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006). Entendemos el análisis de las trayectorias individuales, o tránsitos de profesionales y activistas entre las ONG y el estado, como una herramienta metodológica que nos permite estudiar las articulaciones entre ambas esferas. A través de ella intentamos ver no sólo las vinculaciones y separaciones entre la sociedad civil y la política, sino también los contextos y circunstancias bajo las cuales se originan y se concluyen los tránsitos. Así, mientras que en trabajos previos hemos utilizado esta herramienta para observar los tipos de impactos que tienen los traslados en sus ámbitos de partida y llegada, en esta ocasión buscamos comprender la naturaleza y las condiciones de las relaciones entre estos ámbitos.

El paso de dirigentes y activistas de la sociedad civil a puestos de responsabilidad política en el estado es un fenómeno recurrente en América Latina. La particularidad del caso peruano es que este se da tardíamente, sin la intervención de los partidos y a través de redes basadas en vínculos de confianza y prestigio personal. Así, es recién con el gobierno de transición de Paniagua (2000-01) y los inicios del de Toledo (2001-06), que observamos un claro traslado de integrantes de ONG al gobierno. Se trata de activistas que habían militado en partidos de izquierda hasta los años 80, y mantenían desde las ONG el interés en el cambio social y la profundización de la democracia. Su convocatoria se basa no sólo en su prestigio, sino también en redes construidas al interior de las elites profesionales de clase media.

Un dato interesante que nos provee el análisis de estos tránsitos, es el del lugar de destino de los miembros de ONG que se incorporan al estado. Por lo general, estos pasan a ocupar altos puestos de responsabilidad política en los que se consideran los ministerios “sociales”, es decir, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Educación, el de Salud y en ocasiones, el de Trabajo. Asimismo, observamos que los tránsitos suelen ser temporales, restringiéndose a coyunturas específicas, tras las cuales estos individuos suelen retornar a la sociedad civil.

Sin embargo, pese a estas restricciones persiste la presencia de individuos con una larga trayectoria en ONG en diversas instancias del estado. En un inicio este proceso se hace

visible con gobiernos de transición que emergen luego de experiencias autoritarias, pero recientemente se observa con los nuevos gobiernos de izquierda que asoman en la región. En ambos casos las ONG proveen cuadros al estado y no al revés. En el caso peruano esto se ve facilitado por la ausencia de una escuela de administración pública donde puedan formarse los futuros funcionarios del estado.

Como nos indicó uno de nuestros entrevistados “toda la jerga de la planificación estratégica, el marco lógico, el presupuesto por resultados, y la estandarización de proyectos que el Estado ha asumido en sus directivas tiene que ver con una serie de cuadros que pasan al estado y empiezan a reformular viejos estándares de planificación” (Pando). No obstante, esto no parece responder a ningún tipo de política institucional, sino más bien a la voluntad de actores estatales particulares o de redes construidas previamente. Por tanto, cuando llegan al gobierno personas procedentes de, cercanas a, o con simpatía hacia las ONG, pueden invitar o contratar profesionales de ONG. Sin embargo, por su carácter personal, este tipo de intervenciones están marcadas por la precariedad. Así, es muy probable que cuando cambie el gobierno, o el gabinete o la situación de la persona que propició su llegada al estado, estas personas queden nuevamente fuera. Es decir habría una fluida circulación de ingreso y salida a posiciones laborales en el estado, determinada por la influencia de personas particulares y no por una política establecida.

No obstante, este tipo de oportunidades son tomadas por muchos miembros de ONG que ven su presencia en el estado no solo como una oportunidad laboral, sino también como la posibilidad de aumentar su capacidad de acción e influencia para promover los valores o intereses que defendían desde las ONG. En relación con esto, es importante destacar que esta disponibilidad para integrarse al sector público representa un cambio radical respecto a lo que ocurría en el pasado, cuando el estado era visto como el enemigo y colaborar con él era impensable. Es probable que este cambio tenga su origen durante los gobiernos de transición, cuando el trabajo en conjunto de ambos sectores contribuyó al restablecimiento del estado de derecho y al desarrollo de niveles mínimos de confianza y reconocimiento mutuos.

Ello no obstante, como adelantamos, aun encontramos casos en los que el retorno al mundo de las ONG es problemático. Así, algunas ONG consideran que de aceptar la

reincorporación de estos individuos, su independencia política y capacidad de crítica podrían ser cuestionadas en base a la filiación partidaria de los mismos. En este tipo de actitudes vemos la expresión de la dicotomía planteada entre la política corrupta¹⁴ y las ONG virtuosas. El mero paso por el mundo de la política limitaría su posterior credibilidad.

6. Percepciones de las ONG

En esta sección desarrollaremos y compararemos las percepciones que sobre las ONG tienen tanto los partidos como los ciudadanos. Creemos que esta contraposición puede ayudar a esclarecer el papel de las ONG en el desarrollo de la democracia peruana.

Partimos de reconocer que si bien no se ha dado en el país un debate público sobre la representatividad de las ONG, muchas veces esta es cuestionada por el gobierno. Así, cuando las ONG intentan fiscalizar la labor de diversos poderes del estado, como el Legislativo o el Judicial, sus miembros en ocasiones utilizan este cuestionamiento como arma arrojadiza, criticando su pretensión de fiscalizar al “Congreso que es el *verdadero* representante del pueblo”¹⁵. En ese sentido, el tema de la representatividad no se ha elaborado, sino que se mantiene en un plano reactivo, de denuncia. De parte del gobierno, entonces, el cuestionamiento es más político que del mal uso de los recursos obtenidos. Así lo muestra el hecho de que, tal como ha señalado Pando, luego de fiscalizar durante dos años consecutivos la labor de las ONG solo se han encontrado faltas menores de tipo administrativo pero no casos de corrupción.

Esto nos lleva al hecho de que la denuncia no procede únicamente del gobierno, sino también de los partidos con representación parlamentaria. Así, el debate en el Congreso de la Ley N° 28925, popularmente conocida como ‘Ley anti-ONG’, puso en evidencia el nivel de animadversión de los partidos hacia las ONG. El voto a favor de la ley¹⁶ fue mayoritario, y las intervenciones consistieron en fuertes críticas al sector.

¹⁴ En este caso nos referimos no sólo a la corrupción política producto del abuso de un cargo público para beneficio privado, sino también en un sentido más general, como degradación o vicio.

¹⁵ Congresista Sousa Huanambal (GPF). Debate del Pleno del Congreso, 5 de diciembre 2006. *Cursivas nuestras.*

¹⁶ La última votación en el Pleno obtuvo 60 votos a favor de la ley y 23 votos en contra. Sólo la bancada de Alianza Parlamentaria votó en contra de la ley (también votaron en contra algunos congresistas de la bancada Nacionalista-Unión por el Perú).

Las críticas se basaron principalmente en cuatro aspectos. En primer lugar, que no son transparentes en cuanto al uso de sus recursos (“está entrando plata para una cosa y se está usando en otra”¹⁷), utilizándolos para su propio beneficio (“este desarrollo se va de manera personal a los miembros de los directorios”¹⁸), o para financiar actividades políticas o ilegales (“cantidad de ONG que están vinculadas a actividades fuera de la ley”¹⁹). En segundo lugar, que no han logrado resultados en lo que debería ser su cometido, la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo: “Las ONG tienen años acá en el Perú y el costo de beneficio, ¿cuál es? (...). El país sigue siendo exactamente pobre, las ONG dónde están”²⁰. Este tipo de críticas se refieren no sólo a las ONG desarrollistas, sino también a las de incidencia, ya que al no tener resultados tangibles (de infraestructura material) se considera que sus recursos son mal utilizados. En tercer lugar, se critica que participan en política, “tratando de sustituir al Estado”²¹, haciendo “una labor proselitista”²². Por último, que reúnen altas cuotas de poder, controlando “directa o indirectamente a la prensa peruana”²³ y convirtiéndose en un “quinto poder”²⁴.

Frente a estas percepciones negativas de las ONG desde el gobierno y los partidos, llama la atención la buena imagen de la que gozan entre la ciudadanía. Así, como muestra el cuadro 1, una encuesta aplicada en abril de este año en Lima, por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, encuentra que un 70.6 por ciento de los encuestados califica la labor de las ONG entre regular y muy positiva. Asimismo, al preguntar por cómo caracterizarían la labor de las ONG, las opciones más elegidas fueron: ‘su labor es fundamental para el desarrollo del país’ (39.2 por ciento), y ‘defienden los derechos de las minorías’ (37.3 por ciento). En el mismo sentido van las respuestas que afirman que las ONG generan cambios importantes en la sociedad y que trabajan en beneficio de la sociedad y no en su propio beneficio.

¹⁷ Congresista Raffo Arce (GPF). Debate del Pleno del Congreso, 26 de octubre 2006.

¹⁸ Congresista Aguinaga Recuenco (GPF). Debate del Pleno del Congreso, 2 de noviembre 2006.

¹⁹ Congresista Castro Stagnaro (UN). Debate del Pleno del Congreso, 26 de octubre 2006.

²⁰ Congresista Alcorta Suero (UN). Debate del Pleno del Congreso, 26 de octubre 2006.

²¹ Congresista Castro Stagnaro (UN). Debate del Pleno del Congreso, 26 de octubre 2006.

²² Congresista Wilson Ugarte (PAP). Debate del Pleno del Congreso, 2 de noviembre 2006.

²³ Congresista Sousa Huanambal (GPF). Debate del Pleno del Congreso, 2 de noviembre 2006.

²⁴ Congresista Beteta Rubín (N-UPP). Debate del Pleno del Congreso, 5 de diciembre, 2006.

USANDO UNA ESCALA DEL 1 AL 5, DONDE 1 SIGNIFICA MUY NEGATIVA Y 5 SIGNIFICA MUY POSITIVA, ¿CÓMO CALIFICARÍA LA LABOR DE LAS ONGS?
Porcentaje vertical

RESPUESTAS	Total %	SEXO		GRUPO DE EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		Hombre	Mujer	18 a 29	30 a 44	45 a más	A/B	C	D/E
1 = Muy negativa	5.4	7.2	3.6	2.2	5.6	9.5	6.3	4.8	5.7
2	8.9	10.5	7.4	7.1	10.5	9.3	10.7	8.3	8.5
3	25.4	25.6	25.2	23.7	26.9	25.4	31.6	24.4	22.0
4	23.6	23.5	23.7	28.6	22.0	19.0	30.8	25.0	15.6
5 = Muy positiva	21.9	20.4	23.2	28.6	20.7	14.2	16.8	25.8	19.3
No precisa	14.8	12.8	16.9	9.8	14.3	22.6	3.7	11.8	28.8
Total %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Base de entrevistas ponderada	462	228	234	168	173	121	107	222	134

FUENTE: Encuesta de Opinión - Abril 2009. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabajo de campo realizado entre los días 27 y 28 de marzo de 2009 en Lima Metropolitana.

Cuadro 1

Sin embargo, estas percepciones positivas deben ser matizadas por los hallazgos del cuadro 2, que muestran que sólo el 42.1 por ciento de los encuestados supo definir a las ONG como asociaciones civiles sin fines de lucro. El resto de respuestas se dividen entre un 18.8 por ciento que ‘no precisa’ y un 39.1 por ciento de respuestas equivocadas (que van desde una empresa privada, una entidad estatal y un partido político, hasta un sindicato o un club). Asimismo, es importante destacar que entre los niveles socioeconómicos más bajos (D/E) ‘no precisa’ suele ser una de las respuestas más recurrentes, obteniendo entre 26 y 28 por ciento en todas las preguntas. Esto nos estaría indicando que los sectores más pobres, que deberían ser aquellos a los que se dirijan los proyectos de desarrollo ejecutados por ONG desarrollistas, están muy desinformados.

POR LO QUE SABE O HA OÍDO HABLAR, UNA ONG ES...

Porcentaje vertical

RESPUESTAS	Total %	SEXO		GRUPO DE EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		Hombre	Mujer	18 a 29	30 a 44	45 a más	A/B	C	D/E
Una asociación civil sin fines de lucro	42.1	46.3	38.0	39.5	47.0	38.7	62.2	42.1	26.0
No precisa	18.8	15.6	22.0	15.0	21.3	20.7	7.7	18.5	28.3
Una empresa privada	16.3	15.9	16.7	17.6	13.7	18.2	15.1	17.1	15.9
Una entidad estatal	11.1	10.8	11.3	16.5	7.8	8.2	10.7	10.3	12.7
Un partido político	5.0	5.4	4.7	5.1	2.6	8.4	1.2	5.7	6.9
Un sindicato	5.0	5.6	4.4	5.3	5.4	3.9	1.9	4.8	7.7
Un club	1.7	.4	3.0	1.2	2.1	1.9	1.2	1.5	2.4
Total %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Base de entrevistas ponderada	462	228	234	168	173	121	107	222	134

FUENTE: Encuesta de Opinión - Abril 2009. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabajo de campo realizado entre los días 27 y 28 de marzo de 2009 en Lima Metropolitana.

Cuadro 2

En ese sentido van también los comentarios de varios integrantes de ONG entrevistados, quienes sugieren que los discursos y acciones de las ONG sólo llegan al sector moderno, más educado de la población, chocando con las barreras de la fragmentación social. Por su parte, los sectores más altos (A/B) si bien son los más informados sobre el

mundo de las ONG, y los más vinculados a ellas, también son los que tienen una percepción más crítica de su papel. Entre ambos extremos encontramos al nivel socioeconómico C, caracterizado por su nivel intermedio de desarrollo y educación, con un conocimiento intermedio de las ONG, pero la mejor imagen y valoración de sus acciones.

LA MAYORÍA DE LAS ONGS EN EL PAÍS SE DEDICA A ...

Respuestas Múltiples

RESPUESTAS	Total %	SEXO		GRUPO DE EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		Hombre	Mujer	18 a 29	30 a 44	45 a más	A/B	C	D/E
Ayuda social	50.2	48.9	51.5	58.9	48.8	40.1	59.4	50.7	42.0
Defensa de los Derechos Humanos	28.0	28.4	27.7	34.2	20.7	30.0	33.1	28.4	23.4
No precisa	18.6	17.7	19.6	11.8	20.8	25.1	8.0	17.9	28.4
Protección de la infancia	17.4	12.6	22.0	16.7	19.0	15.9	20.4	17.4	14.9
Promoción del desarrollo	17.1	19.9	14.3	19.4	16.1	15.1	31.5	15.8	7.6
Defensa del medio ambiente	11.0	10.4	11.5	13.3	9.4	9.9	21.0	9.3	5.8
Promoción de la salud	8.5	8.0	9.0	9.1	7.0	10.1	16.8	6.2	5.8
Defensa de los derechos indígenas	6.8	6.8	6.7	5.9	5.2	10.2	11.8	6.8	2.8
Lucha anticorrupción	6.5	4.4	8.6	.0	8.7	12.5	10.2	4.4	7.2
Base de entrevistas ponderada	462	228	234	168	173	121	107	222	134

FUENTE: Encuesta de Opinión - Abril 2009. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabajo de campo realizado entre los días 27 y 28 de marzo de 2009 en Lima Metropolitana.

Cuadro 3

Finalmente, tal como muestra el cuadro 3, ante la pregunta por el tema que ocupa a la mayoría de las ONG en el país, la segunda opción más elegida, después de ‘ayuda social’ (50.2 por ciento) es ‘defensa de los derechos humanos’ (28 por ciento). Esto llama la atención, porque como hemos visto, las ONG de DDHH son claramente minoritarias, tanto en número como en recursos. Estos resultados confirman la idea de que las ONG de incidencia política gozan de una alta visibilidad, logrando su objetivo de incidir en la opinión pública.

5. Conclusiones

Como hemos visto a lo largo de este documento, las ONG cumplen un papel importante en el control y mejor funcionamiento del sistema democrático, sobre todo en un contexto de gran desconfianza ciudadana con la política partidaria y con el ejercicio arbitrario del poder. No obstante las ONG han sido hasta el momento poco estudiadas y al igual que la sociedad civil de la son parte, se caracterizan por su fragmentación y, sobre todo, heterogeneidad. Las ONG de incidencia, en las que nos hemos querido concentrar, son las que tienen un papel crucial en la esfera pública. Su importancia radica en que a pesar de las relaciones mayormente conflictivas y antagónicas con el poder político, y a sus propias limitaciones, continúan cumpliendo todo el tiempo y no

solo en momentos electorales un papel activo en las posibilidades de re-legitimar la democracia.

Hemos presentado la relación entre las ONG y el estado como diversa, variando según los niveles y contextos. Sin embargo, ciertos rasgos, como la desconfianza y los deseos de control por parte del estado y los partidos parecen ser los más permanentes. Frente a ello, las ONG son capaces de resistir, en distintas medidas, tanto las campañas de desprestigio como los intentos de intervención. Esta capacidad de resistencia se basa no sólo en su propia fortaleza (derivada tanto de sus fuentes de financiamiento internacionales, como de sus vínculos con la sociedad civil transnacional), sino también en la debilidad y poca credibilidad de los partidos, y en la buena percepción de la que gozan por parte de la ciudadanía.

Si bien las ONG juegan un papel importante en la defensa de la democracia y la promoción de derechos, estos factores positivos no deben hacernos olvidar sus importantes limitaciones. Se trata de organizaciones que tienen una capacidad de influencia limitada, en la medida en que no logran alcanzar a los sectores más pobres y excluidos de nuestra sociedad. Asimismo, tienen problemas internos de gobernanza que impiden la renovación de sus cuadros y la superación de su fraccionamiento. Por último, pese a sus exigencias de transparencia a las instituciones públicas, ellas mismas muestran serias deficiencias en este ámbito.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones y de las fuertes críticas que reciben de un sector mayoritario del sistema político, las ONG no han presentado casos graves de corrupción y cuentan con una alta legitimidad en la opinión pública. Podríamos incluso decir que expresan la voluntad u opinión favorable de un sector de la población por un mayor control y vigilancia del poder político.

En cuanto a su relación con los partidos, no creemos que tengan la principal responsabilidad en su debilitamiento, ya que este se debe a problemas intrínsecos a ellos. Si bien las ONG pasan a ocupar parte del espacio dejado por la debilidad y/o ausencia de los partidos, no creemos que sería acertado calificar la relación ONG-partidos como una de competencia. En ese sentido, podría decirse que las ONG complementan a los partidos políticos y enriquecen la democracia abriendo nuevos

espacios de debate y participación. Un sistema político medianamente eficaz no debería sentirse amenazado por la presencia de ONG que, como hemos visto, también tienen serias limitaciones.

Las lecciones que deja este análisis, y la revisión de la trayectoria de las ONG en el país, son que a pesar de que su labor es importante y debe ser promovida, también ellas requieren ciertos grados de control y transparencia en su accionar. Así, reconocemos que las ONG cumplen un papel fundamental de vigilancia y cuestionamiento de las acciones del gobierno, llamando la atención sobre ciertos temas que ameritan un debate público. De este modo, compensan las inclinaciones autoritarias de gobiernos que prefieren evitar el debate, ya que como afirma el presidente García, “la concertación no sirve para gobernar” (citado por Llona 2008: 154).

Sin embargo, al mismo tiempo, resaltamos el hecho de que en ocasiones, la debilidad de los partidos puede provocar que las ONG vayan más allá de lo que sus roles, y capacidades, recomiendan. Más aún en algunos casos son utilizadas para construir carreras políticas personales o familiares sin que esto sea decisión sino de los propios interesados. Es necesario entonces, fortalecer a los partidos políticos y convertirlos en interlocutores de las ONG, de modo que cada uno ocupe los espacios que teóricamente les corresponden. Por último, las ONG también necesitan mayor transparencia en la gestión de sus proyectos y recursos, algo que algunas ONG no parecen dispuestas a realizar pensando equivocadamente que no quieren dar información a sus enemigos, cuando precisamente esto las llevaría a superar las limitaciones que hemos mencionado y sobre todo a quedar fuera de la desconfianza ciudadana quieren alimentar sus adversarios.

Fuentes

ÁLVAREZ, Sonia

1999 "Advocating Feminism: The Latin American Feminism NGO 'Boom'".
International Feminist Journal of Politics, núms. 1 y 2.

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

S/f "Cifras globales y mapa de cooperación internacional". Consulta: 12 de junio de
2009. <<http://www.apci.gob.pe/principal.php>>

BALLÓN Eduardo y Mariano VALDERRAMA

2004 "Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de
cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización". En *Mito
y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2004*. Lima: ALOP.

CENTRO DE INVESTIGACIONES DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

1998 *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario en el Perú*. Lima.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2006a "Diario de los Debates: 26 de octubre de 2006". Consulta: 2 de junio de 2009.
<[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/20f84175916dded10525721b00734fbb/\\$FILE/TSP15261006.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/20f84175916dded10525721b00734fbb/$FILE/TSP15261006.pdf)>

2006b "Diario de los Debates: 2 de noviembre de 2006". Consulta: 2 de junio de 2009.
<[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/4b0bb0d26f4949040525721b007366a8/\\$FILE/TSP16021106.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/4b0bb0d26f4949040525721b007366a8/$FILE/TSP16021106.pdf)>

2006c "Diario de los Debates: 5 de diciembre de 2006" Consulta: 2 de junio de 2009.
<[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/fd5edffb9a08de96052572420076bae2/\\$FILE/TSP21051206.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/fd5edffb9a08de96052572420076bae2/$FILE/TSP21051206.pdf)>

COTLER, Julio

2005 *Clases, estado y nación*. Lima: IEP.

DAGNINO, Evangelina, Alberto OLVERA y Aldo PANFICHI

2006 *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. México DF: FCE.

DE LA TORRE, Carlos

2007 “Medios y Política en América Latina: Hacia una agenda de investigación sobre medios, representación y calidad de la democracia”. Ponencia presentada en el Taller Repensando la representación en América Latina. Lima.

FORMENT Carlos

2001 *Democracy in Latin America 1760-1900: Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru*. Chicago: University of Chicago Press.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

2009 *Informe jurídico: Inconstitucionalidad del proyecto de ley N° 2666-2008-CR que modifica el artículo 3 de la ley N° 27692 (Ley de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, APCI)*. Lima.

<http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc02072009-194922.pdf>

KAHHAT, Farid

2002 “Sociedad civil y gobernabilidad democrática en Perú”. En PANFICHI, Aldo (coordinador). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México DF: FCE/PUCP, pp. 449-483.

LLONA, Mariana

2008 “El gobierno aprista y las ONG: un nuevo ciclo de disputa por los derechos”. En TOCHE, Eduardo (compilador) *Perú Hoy, No. 13. Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. Lima: DESCO.

OLVERA, Alberto

1999 *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México DF: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

PANFICHI, Aldo y Mariana ALVARADO

2009a Entrevista del 20 de marzo a Carlos Pando.

2009b Entrevista del 21 de mayo a Henry Pease.

2009c Entrevista del 27 de mayo con Martin Beaumont.

PORTOCARRERO, Felipe y Cynthia Sanborn

1998 *Entre el estado y el mercado, definiendo el sector sin fines de lucro en el Perú*.
Lima: CIUP.

TOCHE, Eduardo

2003 *ONG: enemigos imaginados*. Lima: Desco.

TUESTA, Fernando

2008 “Estadísticas políticas”. *Blog Política*. Consulta: 10 de junio de 2009.
< <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/node/603>>

YOUNGERS, Colette

2003 *Violencia política y sociedad civil en el Perú: historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*. Lima: IEP.