

LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL

Las dimensiones del sector no lucrativo



UN PROYECTO DE ESTUDIO COMPARATIVO
DEL SECTOR NO LUCRATIVO
DE LA UNIVERSIDAD JOHNS HOPKINS

Lester M. Salamon,
Helmut K. Anheier, Regina List,
Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski
y colaboradores

Fundación **BBVA**

**LA SOCIEDAD CIVIL
GLOBAL**
**Las dimensiones del sector
no lucrativo**

**Proyecto de estudio comparativo
del sector no lucrativo de la
Universidad Johns Hopkins**

**Lester M. Salamon
Helmut K. Anheier
Regina List
Stefan Toepler
S. Wojciech Sokolowski
y colaboradores**

Fundación **BBVA**

La decisión de la Fundación BBVA de publicar el presente libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro del mismo, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.

Versión en inglés disponible en:
Center for Civil Society Studies
Institute for Policy Studies
Johns Hopkins University
3400 N. Charles Street/Wyman Park Building
Baltimore, Maryland 21218 USA
Fax: (410) 516-4523; e-mail: cnp@jhu.edu; web: www.jhu.edu/~cnp

Título original: *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*
(Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies)
© 1999 Lester M. Salamon
La sociedad civil global: Las dimensiones del sector no lucrativo
© Fundación BBVA
Plaza de San Nicolás, 4
48005 Bilbao
Depósito legal: M. 38.112-2001
I.S.B.N.: 84-95163-54-3

Traductor: Marcos Azcárate

© Ilustración de portada: Doug Hess

Imprime Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9 - 28027 Madrid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGO , <i>Lester M. Salamon</i>	13
PRIMERA PARTE	
VISIÓN GENERAL COMPARATIVA	
I. LA SOCIEDAD CIVIL EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA, <i>Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier y colaboradores</i>	19
SEGUNDA PARTE	
EUROPA OCCIDENTAL	
II. BÉLGICA, <i>Sybill Mertens, Sophie Adam, Jacques Defourny, Michel Marée, Jozef Pacolet e Ilse Van de Putte</i>	67
III. FINLANDIA, <i>Voitto Helander, Harri Laaksonen, Susan Sundback, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	91
IV. FRANCIA: DE LA TRADICIÓN JACOBINA A LA DESCENTRALIZACIÓN, <i>Édith Archambault, Marie Gariazzo, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	113
V. ALEMANIA: UNIFICACIÓN Y CAMBIO, <i>Eckhard Priller, Annette Zimmer, Helmut K. Anheier, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	135
VI. IRLANDA, <i>Freda Donoghue, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	159

VII.	PAÍSES BAJOS: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR NO LUCRATIVO HOLLANDÉS, <i>Ary Burger, Paul Dekker, Stefan Toepler, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	193
VIII.	ESPAÑA, <i>José Ignacio Ruiz Olabuénaga, Antonio Jiménez Lara, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	213
IX.	REINO UNIDO, <i>Jeremy Kendall y Stephen Almond</i>	231

**TERCERA PARTE
OTROS PAÍSES DESARROLLADOS**

X.	AUSTRALIA, <i>Mark Lyons, Susan Hocking, Les Hems y Lester M. Salamon</i>	259
XI.	ISRAEL: UNA VISIÓN GENERAL DE LOS PRINCIPALES PARÁMETROS ECONÓMICOS, <i>Benjamin Gidron, Hagai Katz, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i>	277
XII.	JAPÓN, <i>Naoto Yamauchi, Hiroko Shimizu, S. Wojciech Sokolowski y Lester M. Salamon</i>	305
XIII.	ESTADOS UNIDOS, <i>S. Wojciech Sokolowski y Lester M. Salamon</i>	325

**CUARTA PARTE
EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL**

XIV.	LA REPÚBLICA CHECA, <i>Pavol Frič, Rochdi Goulli, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	351
XV.	HUNGRÍA, <i>István Sebestény, Éva Kuti, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	373
XVI.	POLONIA: UNA VISIÓN PARCIAL, <i>Ewa Leś, Sławomir Nałęcz, Jan Jakub Wygnański, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	397
XVII.	RUMANIA: <i>Daniel Saulean, Dan Stancu, Carmen Epure, Stefan Constantinescu, Simona Luca, Adrian Baboi Stroe, Oana Tigianescu, Bogdan Bermanu, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	411
XVIII.	ESLOVAQUIA, <i>Helena Woleková, Alexandra Petrášová, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i>	433

**QUINTA PARTE
LATINOAMÉRICA**

XIX.	ARGENTINA, <i>Mario Roitter, Regina List y Lester M. Salamon</i>	453
XX.	BRASIL, <i>Leilah Landim, Neide Beres, Regina List y Lester M. Salamon</i>	475
XXI.	COLOMBIA: UN SECTOR NO LUCRATIVO DIVERSO <i>Rodrigo Villar, Regina List y Lester M. Salamon</i>	497
XXII.	MÉXICO, <i>Gustavo Verduzco, Regina List y Lester M. Salamon</i>	517
XXIII.	PERÚ, <i>Cynthia Sanborn, Hanny Cueva, Felipe Portocarrero, Regina List y Lester M. Salamon</i>	535

ANEXOS

A.	METODOLOGÍA Y PLANTEAMIENTO	557
B.	TABLAS DE DATOS COMPARATIVOS	577
C.	FUENTES DE DATOS	585
D.	COMITÉS ASESORES	607
E.	ASOCIADOS LOCALES	615
F.	INSTITUCIONES PATROCINADORAS	619
	NOTA SOBRE LOS AUTORES	621

XXIII. PERÚ

*Cynthia Sanborn, Hanny Cueva,
Felipe Portocarrero, Regina List
y Lester M. Salamon*

Introducción

Al igual que en México, las raíces del sector no lucrativo en el Perú se remontan, al menos en parte, a las antiguas tradiciones de solidaridad y ayuda mutua entre las civilizaciones que precedieron al periodo colonial español, lo cual se conoce hoy en día en el Perú como *reciprocidad andina*. Esta constante se puede observar durante toda la historia del sector no lucrativo peruano, o tercer sector, y se pone de manifiesto en el amplio abanico de asociaciones de base comunitaria que componen hoy en día el núcleo del sector. Junto a estas asociaciones, también existen instituciones afiliadas a la Iglesia católica que han facilitado servicios benéficos y otros servicios humanos adicionales desde el periodo del colonialismo español, así como organizaciones no gubernamentales (ONGs) de más reciente aparición en busca de soluciones alternativas para la pobreza, el deterioro medioambiental y los abusos de los derechos humanos. En conjunto, estas organizaciones disponen de la capacidad suficiente para movilizar importantes recursos humanos.

En el presente capítulo se facilita información sobre el tamaño, composición y estructura financiera del sector no lucrativo en el Perú, y se sitúan estos hallazgos en un contexto comparativo con el resto de los países incluidos en el proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns

Hopkins. En posteriores publicaciones se expondrá un análisis profundo de la evolución histórica del sector, el marco legal, reglamentario y político en el que desarrolla sus actividades, y el efecto que este sector está teniendo en la sociedad peruana.

El presente estudio ha sido realizado por un equipo de investigación peruano del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico ¹. Para obtener los datos que se exponen a continuación, el equipo de investigación se ha basado principalmente en importantes censos y encuestas realizados por ministerios y otros organismos gubernamentales en áreas de actividad tan destacadas como la salud y la educación. Para complementar estas fuentes principales de información, se ha utilizado el Censo Económico Nacional y otras fuentes de datos privadas. Salvo que se indique otra cosa, los datos financieros se expresan en dólares estadounidenses, conforme al tipo de cambio medio de 1995; para obtener información más detallada sobre las fuentes de datos, véase el anexo C.

Principales hallazgos

A través de las fuentes de información públicas y privadas citadas previamente, el equipo de investigación peruano pudo identificar la existencia de aproximadamente 110.621 organizaciones no lucrativas privadas a fecha de 1995, sin incluir organizaciones dedicadas al culto religioso, cooperativas, sindicatos y partidos políticos. De ellas, 64.905 constituían organizaciones de base comunitaria, 29.491 organizaciones culturales y deportivas, y 14.346 instituciones educativas. Como muchas de estas organizaciones no mantienen o publican un registro de las cuentas o del personal que emplean, las estimaciones que se exponen en este estudio sobre el empleo o los gastos operativos sólo incluyen a 49.400 organizaciones no lucrativas, aproximadamente ².

¹ El estudio en el Perú ha sido coordinado por Felipe Portocarrero y Cynthia Sanborn, que han actuado como colaboradores locales, con la asistencia de Hanny Cueva, Armando Millán y Gastón Yalonetzky. Un comité local de asesoramiento ha colaborado a su vez con el equipo (véase el anexo D para una lista más detallada de los miembros del comité). El proyecto de la Universidad Johns Hopkins ha sido dirigido por Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier, y la parte del estudio correspondiente a Latinoamérica la ha coordinado Regina List.

² Después de que se registrara el conjunto de datos comparativos utilizados en este volumen, el equipo de investigación peruano pudo recopilar información adi-

Cinco hallazgos principales se desprenden del estudio realizado sobre este conjunto de organizaciones en el Perú:

1. *Una fuerza económica*

En primer lugar, aparte de su importancia social y política, el sector no lucrativo se manifiesta como una notable fuerza económica en el Perú, constituyendo mayores cuotas de los gastos nacionales y del empleo de lo que normalmente se había supuesto. Más concretamente:

- *Un sector de 1.200 millones de dólares.* En 1995, el sector no lucrativo peruano movía unos gastos operativos de 1.200 millones de dólares (2.700 millones de soles peruanos), o el 2,0% del producto interior bruto del país³.
- *Una importante fuente de empleo.* Detrás de estos gastos se encuentra una notable fuerza laboral que incluye a 126.988 empleados asalariados equivalentes a jornada completa (EJC)⁴. Esta cifra constituye el 2,4% del total de trabajadores no agrícolas del país, el 3,2% del empleo en el sector servicios y el equivalente al 16,5% del personal empleado por el Estado en todos los ámbitos: central, departamental y municipal (véase el cuadro XXIII.1). En términos comparativos, el sector no lucrativo peruano dispone de más trabajadores que los sectores privados más rentables del país, como el minero (40.000 empleados, aproximadamente) o el pesquero (60.000 empleados, aproximadamente). No obstante, el empleo no lucrativo es modesto en comparación con el sector de la pequeña empresa (alrededor de 4,5 millones de trabajadores), que en conjunto constituye, con diferencia, la mayor fuente de empleo de la nación.

cional sobre otras dos áreas de actividad (las fundaciones que conceden subvenciones y las asociaciones profesionales y comerciales / sindicatos). Cuando sea posible, esta nueva información se facilitará en las notas finales.

³ La inclusión de las fundaciones que conceden subvenciones y las asociaciones profesionales incrementarían los gastos en 82 millones de dólares, aproximadamente, siendo, por tanto, los gastos del sector no lucrativo equivalentes al 2,2% del PIB.

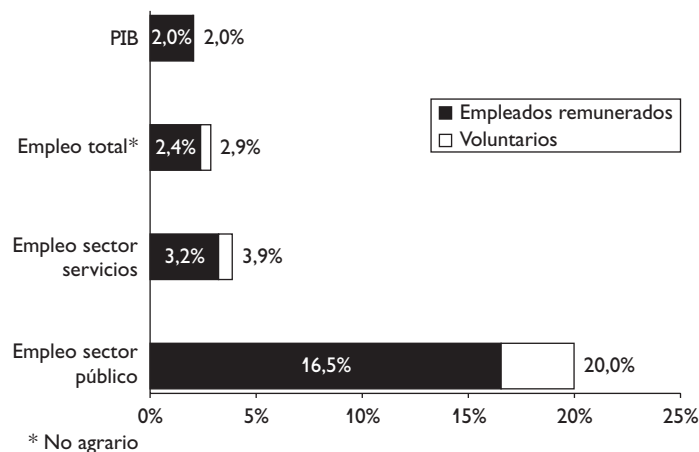
⁴ Las fundaciones que conceden subvenciones y las asociaciones profesionales aportarían otros 6.500 empleos EJC, incrementando la cuota del total de empleo no agrícola del sector al 2,5%.

CUADRO XXIII.1
El sector no lucrativo en el Perú, 1995

1.200 millones de dólares en gastos
— 2,0% del PIB
126.988 empleados remunerados
— 2,4% del total de empleo no agrícola
— 3,2% del empleo en el sector servicios
— 16,5% del empleo en el sector público

- *Contribución de los voluntarios.* Aun así, estos datos no reflejan por sí solos toda la extensión del sector no lucrativo del Perú, ya que también atrae un importante volumen de *trabajo voluntario*. Las 49.430 organizaciones analizadas en el presente estudio también emplean a 26.400 voluntarios EJC, aproximadamente. Esta cifra aumenta el número total de empleados del sector a más de 150.000, o casi el 3% del total de empleo del país (véase la figura XXIII.1).

FIGURA XXIII.1
El sector no lucrativo peruano, con y sin voluntarios, 1995, como porcentaje de...



Además, otra información recopilada por el equipo de investigación que no es directamente comparable con los datos de ámbito nacional utilizados previamente, sugiere que el número

ro real de voluntarios del sector no lucrativo peruano es notablemente mayor. Por ejemplo, según una encuesta realizada en 1998 sobre las donaciones y el voluntariado ⁵, un 31%, aproximadamente, de la población peruana manifestaba contribuir con parte de su tiempo con las organizaciones no lucrativas. Si el trabajo voluntario total se reflejara basándose en esta encuesta, se identificarían más de 165.000 trabajadores voluntarios EJC, aumentando el empleo remunerado y voluntario del sector no lucrativo a más de 292.000 empleados, o el 5,5% del empleo total del país.

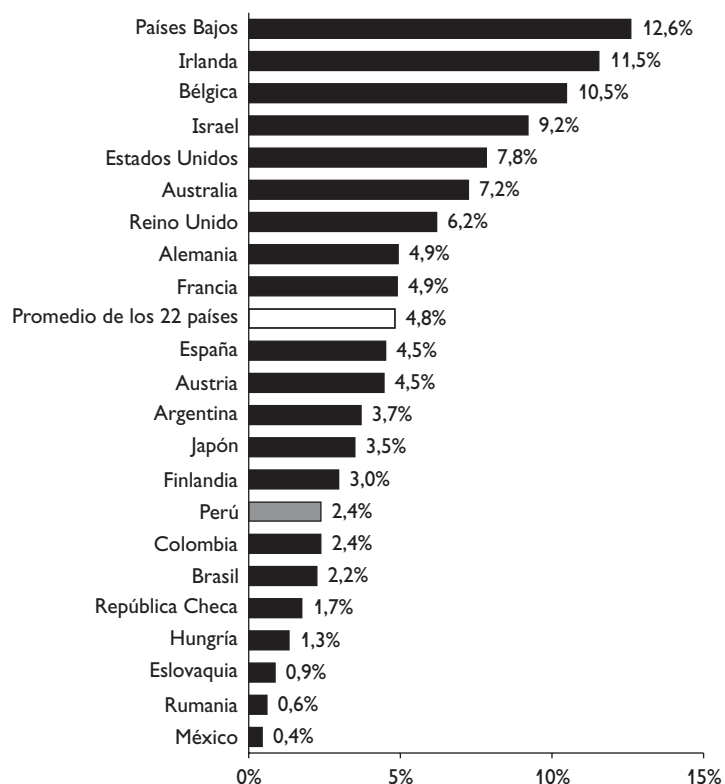
2. Similar al de otros países latinoamericanos

Por tanto, el tamaño del sector no lucrativo peruano es comparable al observado en otros países latinoamericanos incluidos en este estudio, aunque menor que la mayoría de los países desarrollados.

- *La mitad de la media internacional.* Como se observa en la figura XXIII.2, el tamaño relativo del sector no lucrativo varía ampliamente entre países: desde un elevado 12,6% del total de empleo no agrícola en los Países Bajos hasta menos de un 1% del total de empleo en México, siendo la media global de los 22 países incluidos en el estudio el 4,8%. Por tanto, con una cuota de empleo del 2,4%, el sector no lucrativo peruano se sitúa muy por debajo de la media internacional.
- *Comparable a la media de los países de Latinoamérica.* Aunque menor que el promedio de los 22 países analizados en este estudio, el empleo en el sector no lucrativo peruano es comparable a la media de los países de Latinoamérica, o ligeramente más elevado. Así, como se indica en la figura XXIII.3, el empleo EJC en las organizaciones no lucrativas del Perú, con un 2,4% del total de empleo, se sitúa ligeramente por encima del promedio de los países de Latinoamérica (2,2%).
- *La situación se mantiene constante con la inclusión de los voluntarios.* Cuando se incluye a los voluntarios como un factor más

⁵ Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (1998), *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario en el Perú*, Lima. Este ejercicio de previsión de datos está limitado por dos factores: se ha realizado con adultos en sólo cuatro ciudades importantes, y está basado en las manifestaciones de los propios adultos sobre las horas con las que han contribuido.

FIGURA XXIII.2
Porcentaje del total de empleo no lucrativo, por país, 1995

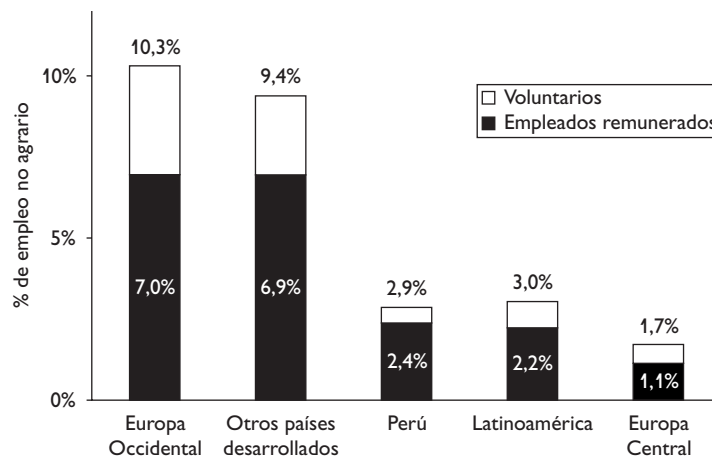


(utilizando el cálculo más conservador), las organizaciones no lucrativas constituyen el 2,9% del empleo en el Perú, porcentaje similar al promedio regional latinoamericano, pero menos de una tercera parte que la media de los países de Europa Occidental y otros países desarrollados (véase la figura XXIII.3).

3. *Una rica historia de actividad no lucrativa*

La naturaleza y ámbito del sector no lucrativo en el Perú están relacionados con las antiguas tradiciones históricas del país, así como con las transformaciones sociales y económicas experi-

FIGURA XXIII.3
Cuota de empleo no lucrativo, con y sin voluntarios,
Perú y cuatro regiones, 1995



mentadas durante la segunda mitad del siglo XX. Esta historia incluye:

- *La reciprocidad andina.* Las civilizaciones prehispánicas de los Andes resolvieron sus problemas relacionados con el hambre y la miseria mediante un principio conocido hoy en día como *reciprocidad andina*, creando un sistema organizativo capaz de articular la producción y distribución de los bienes entre los numerosos habitantes de la región. Este sistema estaba basado en los lazos de parentesco existentes entre las diversas comunidades (o *ayllus*) de los que se componía la sociedad y en las obligaciones que habían adquirido estos grupos, por las que debían devolver al Estado la producción excedente para que se redistribuyera entre las poblaciones más necesitadas.
- *La Iglesia católica y el sincretismo cultural.* Junto con la invasión y conquista españolas, también llegó a la región andina la Iglesia católica, y su primera misión fue convertir a la población indígena. El choque entre la religión occidental y las civilizaciones existentes creó un sincretismo cultural que transformó radicalmente la historia de este país. Así, durante el virreinato del Perú aparecieron docenas de cofradías y hermandades entre todos los estratos de la sociedad, cada una de ellas bajo la pro-

tección de un santo patrón distinto. Además, durante el periodo colonial la Iglesia católica se encargó de establecer y administrar hospitales, asilos, escuelas y otras actividades benéficas.

- *Sociedades de ayuda mutua.* Una vez que el país consiguió la independencia de España a principios del siglo XIX y después de un periodo de gran turbulencia política experimentado a partir de 1860, comenzaron a surgir innumerables sociedades de ayuda mutua, fomentadas por artesanos y trabajadores, cuyo principal objetivo era hacerse cargo de sus miembros en caso de enfermedad, accidente o fallecimiento.
- *La filantropía de la élite.* Durante todo el siglo XIX y la primera mitad del XX, las clases altas peruanas realizaron actividades filantrópicas enfocadas a la ayuda a los necesitados, inspiradas en la caridad cristiana y en fundamentos morales y filosóficos. La élite también gestionó y financió, haciendo uso de donaciones y testamentos, las Sociedades de Beneficencia del país, organizaciones benéficas que atendían las necesidades de las personas mayores, los huérfanos y los indigentes. Parece que en la actualidad las nuevas élites empresariales han tomado el relevo, de una manera limitada aunque en auge, de este espíritu filantrópico, mediante diversas formas de *responsabilidad social empresarial* y la creación de fundaciones empresariales.
- *Urbanización y migración.* Durante los años cincuenta y sesenta, la rápida urbanización de las ciudades costeras peruanas y la masiva migración de las zonas rurales a las áreas urbanas, especialmente a la capital –Lima–, trasladó a las ciudades las tradiciones de las tierras altas andinas de ayuda mutua y trabajo colectivo, así como las manifestaciones culturales y los lazos de parentesco típicos de las amplias familias de la zona rural. Todos estos factores contribuyeron a la creación de redes de apoyo para los recién llegados y para aquellos que decidían abandonar sus lugares de origen para buscar una vida mejor en la ciudad. Décadas después, ante la creciente crisis económica de mediados y finales de los ochenta, estas redes conformarían la base de las nuevas organizaciones de defensa vecinal, los comedores populares y los comités de vaso de leche.
- *Nuevos movimientos sociales.* Durante los últimos 20 años, el Perú ha experimentado un proceso de formación y multipli-

cación de nuevas organizaciones no lucrativas, caracterizadas por su insistencia en buscar su autonomía del Estado, y por su actitud más crítica hacia el clientelismo tradicional y las actividades paternalistas de las autoridades públicas y de las élites privadas. Estas organizaciones incluyen a docenas de partidos y movimientos de la nueva izquierda, y cientos de sindicatos y organizaciones populares, creados en la década de los setenta y a principios de los ochenta. También incluyen a diversas organizaciones sociales de base, constituidas en gran medida por mujeres pobres, comités de defensa urbanos y rurales (especialmente aquellos que se formaron para hacer frente a la amenaza de los terroristas de Sendero Luminoso) y numerosas ONGs constituidas por profesionales de clase media cuyas actividades están centradas en el fomento del desarrollo, la educación popular, la defensa de los derechos humanos y de la mujer, y la protección medioambiental.

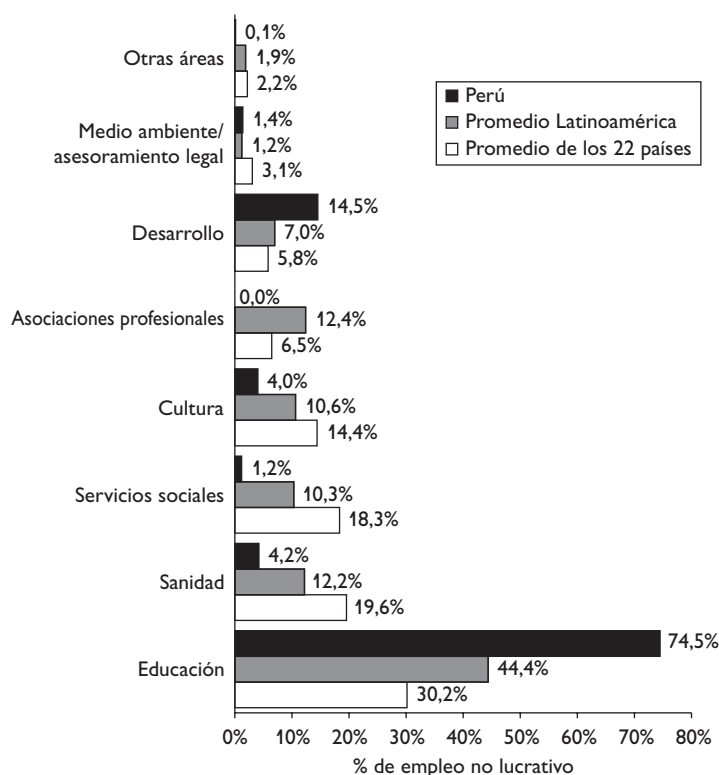
4. Predominio del área de educación

Al igual que en otros países latinoamericanos, la educación domina claramente el panorama no lucrativo en el Perú.

- *Casi tres cuartas partes del empleo no lucrativo se concentra en el área de educación.* De todos los tipos de actividad no lucrativa, la que constituye la mayor cuota de empleo no lucrativo en el Perú es la educación, principalmente la educación primaria y secundaria. Como se observa en la figura XXIII.4, el 74,5% del empleo no lucrativo en el Perú se concentra en esta área⁶. Sólo la educación primaria y secundaria constituyen el 48% del empleo no lucrativo, lo cual refleja el papel histórico de la Iglesia católica en estas instituciones. Además, hasta 1995, las leyes nacionales exigían que las instituciones educativas privadas adoptaran la configuración jurídica no lucrativa. La cuota de empleo no lucrativo del área de educación está muy por encima de la media de los países latinoamericanos (44,4%) y supera ampliamente el promedio de los 22 países incluidos en este estudio (30,2%).

⁶ Cuando se incluye el empleo remunerado en las fundaciones y las asociaciones profesionales, el predominio de la educación es ligeramente inferior (70,8%).

FIGURA XXIII.4
Composición del sector no lucrativo, Perú,
Latinoamérica, y promedio de los 22 países, 1995



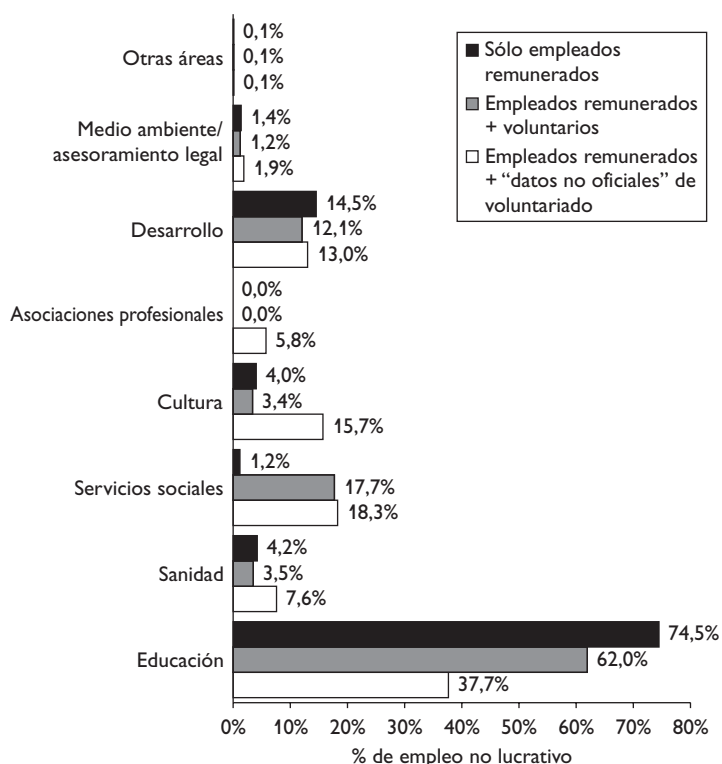
- **Notable cuota de empleo en el área de desarrollo.** La siguiente mayor cuota de empleo no lucrativo en el Perú la absorbe el área de desarrollo, constituyendo el 14,5% del empleo del sector no lucrativo, el doble de promedio que los países latinoamericanos (7,0%) y más del doble que en los 22 países aquí analizados (5,8%)⁷. Esta área está ampliamente poblada por las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs), que facilitan financiación y formación a las actividades de desarrollo de base comunitaria.

⁷ Si se incluye el empleo remunerado en las fundaciones y las asociaciones profesionales, la cuota correspondiente al área de desarrollo es del 13,8%. Esta cifra sigue siendo notablemente más alta que el promedio de los países latinoamericanos y los 22 países incluidos en este estudio.

- *Cuotas mucho menores de empleo no lucrativo en las áreas de salud y servicios sociales.* Comparado con el promedio global de los 22 países analizados en el presente estudio, las áreas de salud y servicios sociales absorben una cuota mínima de empleo no lucrativo en el Perú. Así, mientras estas dos áreas constituyen, como promedio, el 37,9% del empleo no lucrativo en términos globales, en el Perú sólo representan el 5,4% de dicho empleo. En el caso de la salud, estos datos reflejan, en parte, el predominio de los hospitales y otros centros de asistencia sanitaria del sector público. Por lo que a los servicios sociales se refiere, el panorama es totalmente diferente, como veremos a continuación.
- *Importante presencia de empleo no lucrativo en los servicios sociales cuando se incluye a los voluntarios.* Cuando se incluye a los voluntarios como un factor más, la cuota de los servicios sociales del cálculo oficial de empleo no lucrativo en el Perú aumenta notablemente, pasando del 1,2 al 17,7%, como se observa en la figura XXIII.5. Esta cuota se incrementa ligeramente hasta el 18,3% si se atiende a las estimaciones *no oficiales* de participación voluntaria. Este resultado no es sorprendente, dado que las organizaciones no lucrativas incluidas en esta área son programas de base comunitaria de apoyo a los ingresos fomentados por el Estado, tales como los comedores populares o los comités de vaso de leche, que dependen casi totalmente del trabajo voluntario.
- *Existe también actividad de voluntariado en el área de cultura y esparcimiento.* Aunque el empleo remunerado en las organizaciones no lucrativas de cultura y esparcimiento constituye un escaso 4,0% del total de empleo no lucrativo (y solamente un 3,4% con la inclusión de los voluntarios), esta cifra puede constituir una apreciación errónea. En efecto, como se indica en la figura XXIII.5, si se utilizaran las estimaciones de la encuesta sobre donaciones y voluntariado mencionada previamente, el área de cultura y esparcimiento representaría el 15,7% del empleo remunerado y voluntario del sector no lucrativo peruano, un porcentaje más elevado que el del área de desarrollo y ligeramente menor que el de los servicios sociales, lo cual refleja la presencia de clubes deportivos y asociaciones culturales de base comunitaria.

Resumiendo, la estructura del sector no lucrativo en el Perú, al igual que en otros países de Latinoamérica, refleja un claro

FIGURA XXIII.5
Cuota de empleo no lucrativo en el Perú, con y sin voluntarios, y con una estimación no oficial del voluntariado, 1995



predominio de la educación en la base del empleo. No obstante, también pone de manifiesto la notable heterogeneidad existente en la amplia gama de organizaciones y actividades que forman parte del sector y en la contribución de las actividades voluntarias. El predominio de la educación, por ejemplo, refleja el papel histórico de la Iglesia católica en la educación primaria y secundaria, especialmente para las clases alta y media del país, aunque en años recientes también se ha observado un rápido incremento en el número de escuelas privadas que atienden las necesidades de estudiantes con escasos recursos económicos. Entretanto, la importancia global del área de desarrollo en estas estimaciones del empleo remunerado pone de manifiesto el notable papel desempeñado por las

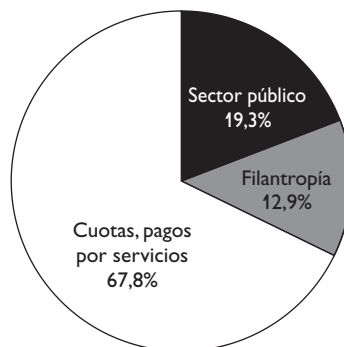
ONGs, que emplean principalmente a profesionales de la clase media, pero que están dedicadas a la prestación de apoyo y al desarrollo de programas de formación en las comunidades de rentas bajas.

5. La mayoría de los ingresos proceden de las cuotas y los pagos por servicios, no de la filantropía o del sector público

Al igual que sus homólogos latinoamericanos, la mayor parte de los ingresos del sector no lucrativo peruano no proceden de la filantropía privada, sino de las cuotas y los pagos por servicios. Más concretamente:

- *Predominio de los ingresos obtenidos por cuenta propia.* La mayoría de los ingresos del sector no lucrativo peruano se obtienen por cuenta propia, mediante las cuotas y los pagos por servicios prestados y las cuotas de afiliación. Como se indica en la figura XXIII.6, esta fuente de financiación aporta aproximadamente dos terceras partes, o el 67,8%, del total de los ingresos del sector no lucrativo en el Perú.

FIGURA XXIII.6
Fuentes de ingresos del sector no lucrativo en el Perú, 1995

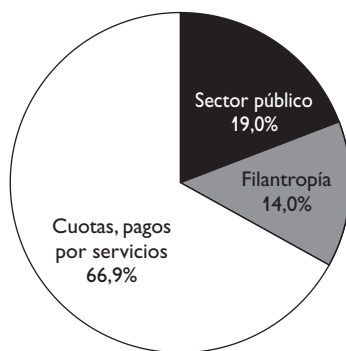


- *Limitada financiación procedente de la filantropía y del sector público.* Por el contrario, la financiación procedente de la filantropía privada y del sector público (nacional e internacional)

constituye unas cuotas mucho menores de los ingresos totales. En efecto, como también se observa en la figura XXIII.6, la filantropía privada –procedente de personas físicas, empresas y fundaciones, en conjunto– constituye el 12,9% de los ingresos del sector no lucrativo en el Perú, mientras que los pagos procedentes del sector público aportan el 19,3%⁸.

- *Estructura de ingresos con los voluntarios.* El modelo de ingresos del sector no lucrativo no cambia significativamente cuando se incluye el trabajo de los voluntarios como un factor más. Una de las principales razones que explican esta circunstancia es que la mayor parte del trabajo voluntario de este sector se desarrolla en organizaciones de base comunitaria, en las que el valor imputado para este trabajo es el coste de oportunidad en el mercado de trabajo, el cual es muy bajo. De hecho, como se indica en la figura XXIII.7, cuando se incluye el trabajo aportado por los voluntarios, la cuota de la filantropía privada sólo aumenta ligeramente del 12,9 al 14,0%, y la financiación procedente del sector público disminuye del 19,3 al

FIGURA XXIII.7
Fuentes de ingresos del sector no lucrativo en el Perú, con voluntarios, 1995

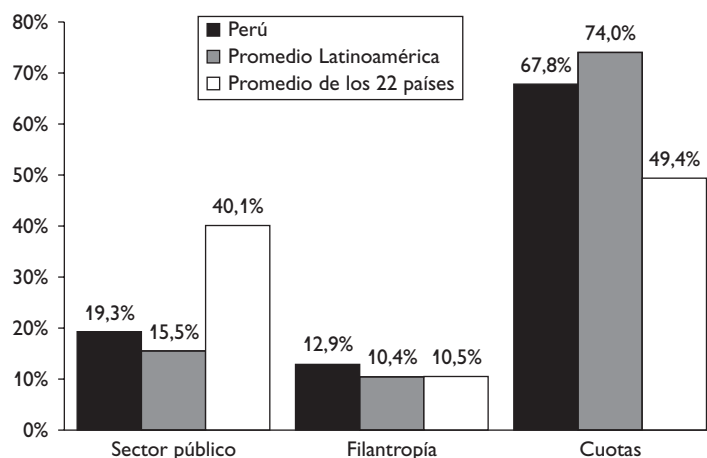


⁸ Con los nuevos datos sobre las asociaciones profesionales y fundaciones, el conjunto de los ingresos cambia ligeramente. Dado que las cuotas son la principal fuente de financiación de las asociaciones profesionales, no debe sorprender que el porcentaje correspondiente a las cuotas y los pagos por servicios sea ligeramente más alto (69,8%), la cuota procedente de las donaciones privadas el 12,2% y la del sector público el 18,1%.

19,0%. No obstante, los ingresos procedentes de las cuotas y los pagos por servicios siguen siendo la principal fuente de financiación del sector.

- *Estructura de ingresos con las contribuciones en especie.* Sin embargo, el modelo de ingresos del sector no lucrativo peruano experimenta un cambio cuando se tiene en cuenta las contribuciones en especie. Llama especialmente la atención que es en la cuota procedente del sector público en donde se observa un incremento relativamente amplio, del 19,3% sin las contribuciones en especie al 26,7% con ellas incluidas. Así, aunque la financiación en efectivo del sector no lucrativo es modesta, las contribuciones en especie de alimentos y otros artículos, principalmente destinados a los comedores populares y a los comités de vaso de leche previamente mencionados, marcan la diferencia. Entretanto, la cuota procedente de la filantropía sigue siendo básicamente la misma (12,7%), mientras que el porcentaje aportado por las cuotas y los pagos por servicios disminuye al 60,6%.
- *Un modelo de financiación similar al de los otros países latinoamericanos.* El modelo de financiación del sector no lucrativo peruano es bastante similar al observado en el resto de los países de Latinoamérica. En efecto, como se indica en la figura XXIII.8, las organizaciones no lucrativas de los otros países latinoamericanos incluidos en este proyecto reciben la mayor parte de sus ingresos de las cuotas y los pagos por servicios. De hecho, la cuota media del total de ingresos del sector no lucrativo procedente de las cuotas y los pagos por servicios de los cinco países latinoamericanos incluidos en el estudio se sitúa en el 74,0%, bastante por encima de la cuota peruana (67,8%). Las cuotas de ingresos del sector no lucrativo peruano procedentes de la Administración pública y de la filantropía se desvían ligeramente del promedio regional, siendo la financiación pública (nacional e internacional) más amplia en el Perú que en el resto de la región, en conjunto (19,3% frente al 15,5% como promedio), y las donaciones privadas ligeramente más elevadas en este país (12,9% frente al 10,4%).
- *Desviación de la media global.* Aunque la estructura de ingresos del sector no lucrativo peruano se asemeja bastante a la del resto de países latinoamericanos incluidos en este estudio, su diferencia con la del resto de países del mundo es

FIGURA XXIII.8
Fuentes de ingresos en efectivo del sector no lucrativo, Perú, Latinoamérica, y promedio de los 22 países, 1995



bastante considerable. Así, como se indica en la figura XXIII.8, aunque las cuotas y los pagos por servicios son el elemento predominante de la base financiera del sector no lucrativo en términos globales, su predominio está considerablemente menos acentuado que en el Perú (67,8% del total de los ingresos en el Perú frente al 49,4% en términos globales). Por el contrario, los pagos procedentes del sector público generalmente constituyen una cuota de ingresos considerablemente mayor en estos otros países (40,1% frente al 19,3% en el Perú).

- *Importante financiación procedente de fuentes internacionales.* La ayuda internacional constituye una notable fuente de financiación del sector no lucrativo en el Perú, contribuyendo con el 20%, aproximadamente, del total de los ingresos. Es importante recalcar este dato, ya que el 13,1% de los ingresos proceden de la financiación pública internacional: organizaciones multilaterales o bilaterales. Ello significa que el sector público nacional sólo aporta el 6,2% de los ingresos en efectivo. Algo parecido ocurre con las donaciones privadas: las donaciones privadas internacionales (como, por ejemplo, CARE) representan el 7%

de los ingresos en efectivo, mientras que las donaciones privadas nacionales sólo constituyen el 5,9%. En otras palabras, el volumen de financiación del sector no lucrativo peruano procedente del sector público y de la filantropía privada nacionales es bastante limitado.

- *Variaciones por subsector.* Cuando existen datos fidedignos sobre los ingresos por subárea, éstos indican la existencia de tres modelos diferentes de financiación no lucrativa en el Perú, como se indica en la figura XXIII.9:

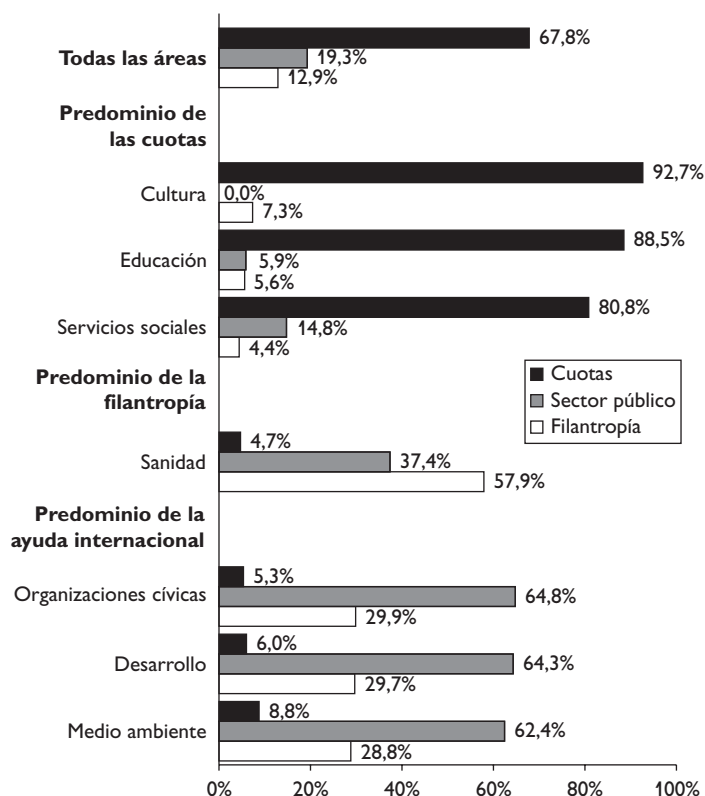
Áreas en las que predominan las cuotas. Los ingresos procedentes de las cuotas constituyen la principal fuente de financiación en tres áreas de actividad no lucrativa sobre las que disponemos de datos: las asociaciones culturales y deportivas, las instituciones educativas y las organizaciones de servicios sociales. Por lo que a las organizaciones culturales y deportivas se refiere, las cuotas de afiliación constituyen la principal fuente de ingresos. Las instituciones educativas reciben honorarios por los servicios que prestan, mientras que las organizaciones de servicios sociales, especialmente los comedores populares y los comités de vaso de leche, dependen, para al menos parte de su sustento, de los cargos por las comidas que sirven.

Área en la que predomina la filantropía privada. Las organizaciones no lucrativas relacionadas con la salud obtienen la mayoría de sus ingresos de la filantropía privada (el 57,9%)⁹. Sin embargo, los pagos procedentes del sector público también constituyen una parte importante de los ingresos de estas organizaciones (el 37,4%).

Áreas en las que predomina la ayuda internacional. La ayuda internacional (pública y privada) es la principal fuente de ingresos de tres áreas de actividad no lucrativa: medio ambiente, desarrollo y vivienda, y defensa de los derechos civiles y asesoramiento jurídico. Esta circunstancia no constituye ninguna sorpresa, ya que la mayor parte de las organizaciones en estas áreas son ONGs, las cuales dependen en gran medida de la ayuda internacional para el desarrollo de sus actividades.

⁹ Un estudio reciente sobre la financiación de la sanidad corrobora que las donaciones privadas constituyen la mayor fuente de ingresos de las organizaciones que desarrollan sus actividades en el ámbito de la salud; no obstante, no existe ninguna indicación sobre los porcentajes nacional e internacional de dichas donaciones.

FIGURA XXIII.9
Fuentes de ingresos en efectivo del sector no lucrativo en el Perú, por área, 1995



Conclusiones e implicaciones

En una sociedad marcada por la extrema y constante pobreza, la injusticia social y un Estado históricamente débil y autoritario, los ciudadanos peruanos de a pie se han organizado desde hace mucho para cubrir sus propias necesidades básicas, tanto materiales como espirituales. Hoy en día, el Perú dispone de un amplio abanico de organizaciones no lucrativas privadas, fruto de antiguas tradiciones de solidaridad y ayuda mutua, cuyo efecto económico y social es semejante al observado en las regiones más desarrolladas de Latinoamérica y de otros países.

Al mismo tiempo, el sector no lucrativo peruano sigue siendo extremadamente heterogéneo y está relativamente fragmentado, un hecho que plantea retos en cuanto a su consolidación y futura repercusión. Para superar esta situación, es necesario tomar diversas medidas:

- *Potenciar el reconocimiento de este sector.* El tercer sector en Perú continúa siendo un concepto elusivo que no ha logrado el suficiente reconocimiento en círculos académicos o políticos, o entre la opinión pública más general. Por tanto, es necesario que se tomen importantes medidas para salvar la división existente entre los diversos componentes del sector no lucrativo y fomentar el entendimiento de un sector que comparte intereses y necesidades comunes. A este respecto, ha resultado útil la aparición del concepto de sociedad civil, pero será necesario que se fomente la investigación, el diálogo y la interacción.
- *Fomentar y potenciar la capacidad de actuación.* Un modo de fomentar un sentido de sector no lucrativo diferente en el Perú es invertir en la capacitación de este sector mediante mejoras en la formación de los dirigentes del sector y la potenciación de las organizaciones.
- *Potenciar las relaciones entre el Estado y la sociedad.* Como corroboran los datos y el análisis histórico expuestos en el presente estudio, el Estado no ha sido un firme partidario del desarrollo del sector no lucrativo en el Perú, aunque tampoco ha constituido su principal obstáculo. De hecho, las relaciones entre el Estado y los distintos tipos de organizaciones no lucrativas han sido complejas y diversas, oscilando desde una manifiesta hostilidad hacia formas de cooptación populista, hasta tipos más recientes de colaboración en la formulación y puesta en marcha de la política pública.

En el contexto actual, es importante fomentar una mayor cooperación entre los sectores público y privado, pero esta cooperación se debe basar en un mayor grado de autonomía para las organizaciones no lucrativas, así como en una más amplia delegación del poder y la responsabilidad. No basta con que las organizaciones no lucrativas sean simplemente las responsables de la puesta en marcha o las *correas de transmisión* de los programas o políticas públicas, sino que deben participar en la

definición de la propia agenda política (mediante mecanismos de consulta y participación), el diseño y definición de metodologías de programa, y la evaluación de programas y proyectos.

Además, es esencial que se establezca un marco legal y fiscal más coherente para las organizaciones no lucrativas del Perú que prime las iniciativas privadas en la filantropía y en la organización social. Por ejemplo, el marco fiscal actual aporta pocos incentivos para la creación de organizaciones no lucrativas e impide la movilización de una mayor cantidad de recursos privados para el desarrollo y para el establecimiento de instituciones filantrópicas duraderas.

- *Fomentar aún más la filantropía y el voluntariado.* El establecimiento de una base fiscal nacional más segura para las organizaciones no lucrativas es fundamental para su futura evolución en el Perú, especialmente para las organizaciones de defensa de los derechos humanos, desarrollo y protección medioambiental, que han desempeñado un notable papel en el desarrollo de un nuevo tipo de presencia no lucrativa en la sociedad peruana. La dependencia de muchas ONGs de las fuentes de ingresos foráneas las hace vulnerables a cualquier tipo de cambio político que ocurra fuera de las fronteras del Perú, mientras que la dependencia de los grupos comunitarios de base de las cuotas y del trabajo voluntario de los sectores más pobres deja a estos grupos con una base de financiación permanentemente limitada. En efecto, es de suma importancia potenciar las donaciones privadas en el Perú, tanto a nivel individual como institucional, y fomentar una mayor participación del voluntariado y la afiliación activa a las organizaciones entre las clases medias y los grupos profesionales.

En la actualidad se están llevando a cabo importantes cambios en la sociedad peruana, al tiempo que los recuerdos de la violencia política y la crisis económica de la década de los ochenta tienden a disiparse y se ha instalado una mayor estabilidad política. Hoy en día, uno de los avances más alentadores en este país es precisamente la aparición de un sector no lucrativo definible, un conjunto de instituciones fuera del mercado y del Estado mediante las cuales los ciudadanos pueden unirse para tratar de conseguir una gran variedad de objetivos sociales, políticos y económicos.