

CAPÍTULO 3

La sociedad civil en el Perú

Este capítulo y el siguiente están basados en las entrevistas que se realizaron a personalidades destacadas de la cooperación oficial y privada en el Perú. Las entrevistas indagaron sobre la situación actual de la cooperación privada en el país, los cambios que se advierten en la sociedad civil, los procesos de desarrollo en curso y las dificultades que enfrentan las entidades de cooperación y las organizaciones de la sociedad civil en el contexto actual⁴⁷. La sistematización

de los aportes y el análisis que se realiza en base a ellos, sin embargo, es de entera responsabilidad de los autores del presente informe. Seguidamente, pasamos a desarrollar cada uno de los temas que fueron abordados en las entrevistas.

Las entrevistas indagaron sobre la situación actual de la cooperación privada en el país, los cambios que se advierten en la sociedad civil, los procesos de desarrollo en curso y las dificultades que enfrentan las entidades de cooperación y las organizaciones de la sociedad civil en el contexto actual

⁴⁷ Agradecemos a José A. Hernández de Toro (OEI), Julia Cuadros (ANC), Carlos López (REMURPE), Freya Rondelez (11.11.11), Carlos Alviar (CONVEAGRO), Martha Ortega Portillo (ONGAWA) y Pierre Rouschop (COEECI), por las opiniones vertidas. La cita explícita de las opiniones vertidas por cada uno de los entrevistados se realizará utilizando los códigos que se señalan entre paréntesis a continuación: José A. Hernández de Toro (E, 1), Julia Cuadros (E, 2), Carlos López (E, 3), Freya Rondelez (E, 4), Carlos Alviar (E, 5), Martha Ortega Portillo (E, 6) y Pierre Rouschop (E, 7).

1 El rol de la sociedad civil en el desarrollo

El concepto de sociedad civil, según el Banco Mundial, remite “a una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término organizaciones de la sociedad civil abarca una gran variedad de instancias: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones”⁴⁸. La sociedad civil, de acuerdo con esta definición, comprende a un conjunto heterogéneo de organizaciones, que no necesariamente defienden los mismos intereses ni persiguen los mismos objetivos. Las ONGD y ENIEX forman parte de la sociedad civil, junto a las demás organizaciones que la componen y que responden a diversos intereses.

El concepto de sociedad civil tiene que ver con las organizaciones sociales y redes de ciudadanos que no forman parte del sistema político y que mantienen su independencia frente al Estado y el sector privado. Estas organizaciones trabajan diversos temas e iniciativas de ciudadanos que se sostienen desde el fuero civil y social. Es en este espacio en el que hay que situar a las ENIEX y a sus contrapartes nacionales, que no solo son ONGD, sino también organizaciones sociales, organizaciones de indígenas, agrupaciones de jóvenes, organizaciones de mujeres, cooperativas agrarias, sindicatos, etc. En cualquier caso es importante que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) mantengan su independencia y cumplan con su rol de vigilar permanentemente el accionar del Estado, en los distintos niveles de gobierno, y de la empresa privada, promoviendo la participación activa de los ciudadanos en la defensa de sus derechos y en la toma de decisiones que afectan sus vidas y las de sus familias.

48 Banco Mundial. *Definición de Sociedad Civil*. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,contentMDK:20621524-pagePK:220503-piPK:264336-theSitePK:1490924,00.html>



Las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol importante en la defensa de los derechos de los ciudadanos, a nivel individual y colectivo. A través de ella, las personas no solo ejercen su ciudadanía, sino que participan, aportan y vigilan el accionar del Estado y de la empresa privada. Como se señaló en una de las entrevistas:

- *La sociedad civil juega un rol fundamental en el desarrollo, ya que una sociedad civil fuerte y organizada tiene más capacidad y autonomía para exigir el cumplimiento de sus derechos. En un país como Perú, donde gran parte de los programas sociales tiene un alto grado de “paternalismo” por parte del Estado, resulta fundamental que sea desde la sociedad civil que se promuevan los cambios y se asegure la correcta inversión de los fondos públicos, la correcta implementación de las políticas estatales y la incorporación de cuestiones básicas como interculturalidad y género en las agendas y planes del Estado (E, 6).*

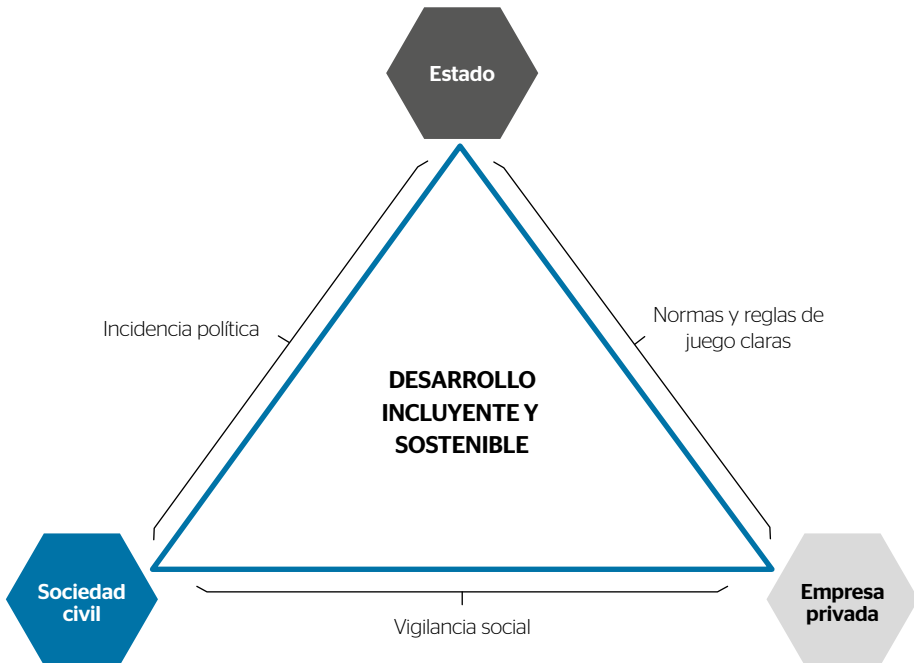
Las organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con otro entrevistado, pueden cumplir un rol de intermediación entre el Estado y la empresa privada, y deben contribuir a configurar un triángulo virtuoso, en el que convergen un Estado eficiente, empresas socialmente responsables y la sociedad civil organizada, que incide sobre ambos:

- *Es necesario un “tridente”: Estado eficiente, empresa socialmente responsable y ciudadanos o sociedad civil organizada y articulada. La sociedad civil puede jugar un rol de intermediación entre el Estado y las empresas, que puede contribuir a empoderar a la sociedad para exigir políticas eficientes, rendiciones de cuentas, buenas prácticas, etc. (E, 1).*

En la **figura 2**, se describe con mayor precisión esta idea. La sociedad civil se ubica en la base del triángulo, junto con la empresa privada, como pilares del desarrollo. El Estado regula la iniciativa privada y establece normas y reglas de juego claras sobre las empresas y sobre la sociedad, en general, promoviendo una sana convivencia entre los distintos actores del desarrollo. La sociedad civil organizada, por su parte, incide sobre el Estado en el desarrollo de políticas que contribuyan al desarrollo incluyente y sostenible, y vigila el accionar de las empresas en torno al cumplimiento de estas políticas, respetando la iniciativa privada dentro del espacio normativo que favorece su desarrollo, espacio que además debe ser promovido y ampliado, con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.

Figura 2

Triángulo virtuoso del desarrollo inclusivo y sostenible



Fuente: COEECI.

En esta perspectiva es prioritario desarrollar capacidades para la incidencia política en las organizaciones de la sociedad civil, que permitan no solo influir sobre las políticas públicas, sino también apalancar recursos del Estado y del sector privado en torno a los objetivos de desarrollo que se persigue, dentro de un entorno propicio, incluyendo marco legal, código de ética, etc. En este escenario, las instituciones de la cooperación privada deben contribuir a fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y no competir con ellas por recursos:

> Las ENIEX deben apoyar a la sociedad civil a desarrollarse y asumir el rol principal. No debemos eternizarlos en el Perú. Si hay menos fondos, las ENIEX no deberíamos empezar a competir con organizaciones locales por el acceso a dichos recursos en el país. Por el contrario, nuestro rol debiera ser ayudarlas a que esas organizaciones logren captar dichos recursos (E, 4).



De lo que se trata, entonces, es de desarrollar una cooperación estratégica, que incida sobre el Estado y las políticas públicas, en los distintos niveles de gobierno, en temas que son prioritarios y relevantes para el desarrollo, a nivel nacional, regional y local:

- *El principal desafío para la cooperación privada es contribuir a desarrollar capacidades productivas, capacidades organizativas de incidencia social y política en las organizaciones de la sociedad civil, para que desde allí se mejoren las políticas públicas y se refuercen las instituciones (E, 1).*

Las ENIEX, según este enfoque, deben “apoyar a sus socios para que puedan expresarse y opinar sobre temas que incluso resulten incómodos para los gobernantes de turno” (E, 7). En ese sentido, “preocupa que no se esté pensando y desarrollando una cooperación estratégica desde la sociedad civil peruana ni desde la sociedad civil internacional” (E, 7). La cooperación estratégica, como se señaló en el estudio anterior de COEECI⁴⁹, supone, en primer lugar, el establecimiento de mecanismos de coordinación multiactor y multinivel (acción estratégica), entre actores estatales y no estatales. En segundo lugar, requiere construir una visión integrada y compartida del desarrollo, entre actores con intereses distintos que, sin embargo, se comprometen con el desarrollo de una agenda común. En tercer lugar, apunta a conformar y/o fortalecer las redes y plataformas de acción, a escala local, regional y nacional, que permitan

influir en las políticas públicas y en las decisiones de gobierno. Finalmente, se compromete con el desarrollo de una agenda transformadora, que promueva el cambio estructural y se oriente a lograr el desarrollo incluyente y sostenible.

La cooperación estratégica, de acuerdo con esta definición, es coherente con la idea de lograr una mayor eficacia de la ayuda y un desarrollo eficaz y, además, agrega valor a los fondos de la ayuda al desarrollo e incrementa sus efectos e impactos, haciendo uso de la incidencia política y social. La cooperación estratégica favorece, asimismo, la gestión territorial, a escala local, regional y nacional, orientada a resultados. El territorio, además de un espacio geográfico, es una realidad política, económica, ecológica y cultural, que cobija la memoria histórica y la experiencia individual y colectiva de las personas y grupos humanos que lo habitan. El territorio deviene en sujeto de desarrollo cuando es capaz de expresar esta voluntad política a través de los diversos actores que habitan en su interior. La cooperación estratégica debe contribuir a este propósito, promoviendo una acción incardinada, arraigada en la historia y en la cultura, que desarrolle y ponga en valor al territorio y sus habitantes.

Es importante señalar, además, que los ODS han ampliado la agenda del desarrollo e, incluso en el supuesto de que los fondos de la ayuda se incrementen, los recursos que se destinen para atender a los distintos temas y problemas globales van a ser limitados. En este contexto se hace más necesaria aún una cooperación estratégica, que agregue valor a los fondos de la ayuda, promueva el cambio estructural y apueste por el desarrollo incluyente y sostenible, con base territorial.

⁴⁹ COEECI. *La contribución de la cooperación privada internacional al desarrollo del Perú 2013*. Ob. cit., p. 96 y ss.

2 La relación Estado, sociedad civil y empresa privada

La relación Estado, sociedad civil y empresa privada se ha tornado problemática en la percepción de los actores de la cooperación. Existe consenso en torno a la idea de que el Estado no cautela los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos y que, a menudo, con el pretexto de promover la inversión privada, estos sucumben ante los grandes intereses económicos:

> *El Estado peruano ha devenido en los últimos años en un Estado al servicio de los grandes intereses económicos. Viene incumpliendo reiteradamente su rol de garante de derechos de toda la población. Los grupos de poder económico son quienes finalmente están tomando las decisiones en función a sus intereses de lucro. El gobierno actual (que administra al Estado) viene modificando el marco legal ambiental, tributario, de titularidad de la tierra, laborales, entre otros, a través de*

los denominados “paquetazos ambientales” (que abordan más temas que los ambientales propiamente dichos) para facilitar y retener la inversión extranjera en una carrera hacia el abismo con otros países de la región, queriendo enfrentar la crisis internacional con medidas de flexibilización interna. Las OSC han respondido denunciando y visibilizando la violación de derechos; la respuesta del Estado peruano ha sido criminalizar la protesta social y perseguir a las organizaciones peruanas y extranjeras, acusándolas sin fundamento, de promover los conflictos y utilizando mecanismos administrativos y normativos (como la nueva legislación para la renovación del registro en APCI) para acallar las voces que le son incómodas y que van en contra del mal llamado por ellos “interés nacional” (E, 2).

Existe, además, un doble discurso en los agentes del Estado en torno a los actores de la cooperación. Por un lado, se los convoca a participar y aportar su experiencia y conocimientos en relación a los diversos temas y problemas que forman



parte de la agenda de desarrollo. Por otro, no se toman en cuenta los aportes de las organizaciones de la sociedad civil y, menos aún, las propuestas de políticas que apuntan al cambio estructural:

- > *Hay un cambio. Se llama a la sociedad civil más que antes para participar en distintos espacios: en la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN), en la MCLCP, incluso la APCI nos llama. Es el lado bonito de Busan. Pero el espacio que se da a la sociedad civil es aún discutible y se corre el riesgo de ser “utilizados”, por ejemplo, cuando se nos hace participar pero no nos dejan hablar, o cuando aun hablando o proponiendo, no se toman en cuenta o no se incorporan nuestros aportes en las propuestas que finalmente se aprueban (el ejemplo real fue en la ENSAN, la COEECI hizo aportes, pero no figura nada en el documento, salvo nos mencionan en la última página como si hubiéramos validado el documento). ¿Toman en cuenta lo que aportamos? No tanto o nada aún (E, 7).*

En este marco, el sector privado, y en particular las grandes empresas, se ven beneficiadas y sacan el máximo provecho de la “debilidad de la institucionalidad pública” para lucrar con los recursos del Estado y explotar indiscriminadamente nuestros recursos naturales. No ocurre lo mismo con las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), que son más del 99% de las empresas formales⁵⁰, pero que no gozan de los privilegios de la grandes empresas y tampoco cuentan con los recursos que estas disponen, en forma individual y colectiva. Las MIPYME se enfrentan a muchos obstáculos para desarrollarse, como consecuencia de una política y de un marco normativo que prioriza y favorece a las grandes empresas. Estas, por el contrario, operan con grandes capitales y tienen carta libre para la extracción de recursos en las zonas concesionadas por el Estado. Si antes buscaban legitimar su intervención con acciones de “responsabilidad social corporativa” y “códigos de conducta y de ética”, ahora, de la mano del gobierno y ante la “amenaza” de una recesión económica, prácticamente han olvidado ese discurso y lo han dejado de lado:

⁵⁰ Véase al respecto: Ministerio de la Producción (PRODUCE). *Las MIPYMEs en cifras - 2013*. Lima - Perú, 2014.



> *Con la normativa referida a asociación pública - privada y obras por impuestos, la empresa privada está aprovechando la debilidad de la institucionalidad pública para medrar con los recursos del Estado. Esta situación ha deteriorado aún más la relación sociedad civil - empresa, que tuvo un momento de auge cuando se habló de la responsabilidad social corporativa, los códigos de conducta y de ética, entre otros; todos ellos mecanismos voluntarios que fueron rápidamente violentados por las mismas empresas (E, 2).*

Se percibe, al igual que en el Estado, un “doble discurso” en los representantes de la CONFIEP, la Sociedad Nacional de Minería y otros gremios empresariales. El discurso de la responsabilidad social empresarial, aunque debilitado, pretende aportar al debate sobre el desarrollo, desde el sector privado. En la práctica, sin embargo, prevalecen los intereses de las grandes empresas, que no necesariamente coincide con el interés público y menos aún con el de las poblaciones y comunidades del interior del país. Ello se expresa en una “agenda dura” en torno a las actividades extractivas, que se busca imponer a como dé lugar, incrementando la conflictividad social en el país:

> *Hay un doble discurso en general (como en los actores estatales), en los que el discurso de RSE aporta al desarrollo, aunque en la realidad se ve otra cosa. Hay una agenda dura*

de empresas en las actividades extractivas que afectan a grandes territorios. Aunque quieran hacerlo bien, es difícil hacerlo sin afectar a las poblaciones. Ahí nacen conflictos que no se manejan bien. Las empresas tienen conceptos limitados. Hay que reconocer el rol regulador del Estado y ellos no lo aceptan (E, 4).

El afán de lucro, que no se concilia con el interés colectivo, prevalece en las grandes empresas y limita su aporte a los procesos de desarrollo, a nivel local, regional y nacional. Eso trae como consecuencia un incremento de la conflictividad social. “Hay empresas que desde una mirada sólo económica vienen generando conflictos con la sociedad civil en el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales” (E, 5). Es importante señalar, sin embargo, que en la “disputa” por los recursos naturales entran no solo las grandes empresas, sino también las medianas y pequeñas empresas, en su mayor parte informales, que operan en el circuito de la economía ilegal.

A nivel corporativo, en los últimos años, se ha producido una intromisión de los principales gremios empresariales -CONFIEP, SIN, SNMP, etc.- en los espacios de la sociedad civil, que no necesariamente tiene relación con Busan y el rol que se le asigna actualmente al sector privado en los procesos de desarrollo, sino que se trata más bien de una estrategia de control político, que no está desligada de la búsqueda de oportunidades de negocio:



> *La empresa está tomando un poco el rol y los espacios de las organizaciones de la sociedad civil. Incluso gremios empresariales son considerados en espacios en que los asientos son de las organizaciones de la sociedad civil. Es el caso de la MCLCP, pero también de la cooperación española... Las empresas, al parecer, tienen interés de estar representadas en esos espacios de la sociedad civil para aprovechar oportunidades de negocio (E, 7).*

Es evidente que existe una desconfianza hacia la gran empresa y los gremios que la representan en las organizaciones de la sociedad civil, basada en los antecedentes de malas prácticas empresariales, que, además, se han acentuado en el ámbito de las industrias extractivas. El sector privado, sin embargo, está llamado a cumplir un rol importante en la actual arquitectura del desarrollo. Su inclusión, como agente de desarrollo, ha sido importante en la formulación de los ODS:

> *En la elaboración de estos objetivos, el sector privado ha sido convocado desde el inicio y hay compromisos claros de hacer los productos y servicios más inclusivos y sostenibles. Veremos qué pasa (E, 6).*

El Foro de Busan 2011, sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, le atribuyó por primera vez al sector privado un rol central como agente de desarrollo, reconociendo su capacidad para crear riqueza, generar empleo, promover la innovación y aumentar los ingresos de la población,

contribuyendo a la reducción de la pobreza. Sobre esta base promueve su participación en el diseño de las políticas de desarrollo y en la promoción de la “ayuda por comercio” y otros mecanismos financieros, que contribuyan al desarrollo sostenible.

La Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo, de julio de 2015, apuesta por un “sector empresarial dinámico y eficiente”, que actúe “de conformidad con las normas y los acuerdos internacionales pertinentes, como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y las normas laborales de la OIT, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y los acuerdos ambientales multilaterales”. En este marco reconoce la diversidad del sector privado, “que incluye tanto a las microempresas como a las empresas cooperativas y las multinacionales”, y le atribuye un rol importante en el desarrollo de la “actividad comercial privada, la inversión y la innovación”, que “son los principales motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo”⁵¹.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de agosto de 2015, se ratifica en este enfoque y exhorta “a todas las empresas a que empleen su creatividad e innovación para resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible (...) protegiendo al mismo tiempo los derechos laborales y los requisitos sanitarios y ambientales de conformidad con

51 ONU. *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)* New York - EE.UU., julio 2015.

las normas y los acuerdos internacionales pertinentes⁵². En este marco, el sector privado empresarial está llamado a participar de manera activa en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la mano con el Estado y la sociedad civil, promoviendo el crecimiento inclusivo, el acceso y uso de energía renovables, el consumo y la producción sostenible, la gestión sostenible del agua y saneamiento, el empoderamiento de la mujer y la equidad de género, entre otros temas de la agenda del desarrollo.

La creación de negocios inclusivos, el fomento de alianzas público-privadas por el desarrollo (APPD), la promoción del diálogo y la participación con diversos grupos de interés, entre otros, son mecanismos a través de los cuales se podría hacer efectiva la participación del sector privado en el desarrollo. Actualmente, salvo la Alianza Público Privada Acobamba, que ya está llegando a su fin, no existen otras experiencias de este tipo en el país. La APP Acobamba, por su parte, ha sido promovida desde España, con la participación de empresas como Telefónica, BBVA y Santillana, y las ONG Ayuda en Acción, Entreculturas-Fe y Alegría, Ecodes y Solidaridad Internacional, que operan a través de sus contrapartes nacionales, junto con el gobierno regional de Huancavelica. En esta experiencia no ha tenido participación el sector privado nacional ni el gobierno central.

Los programas de responsabilidad social empresarial o responsabilidad social corporativa, promovidos por las grandes

empresas a través de sus gremios, no logran sostenerse en el tiempo y responden más a una coyuntura de crecimiento económico que a un compromiso sostenido con el desarrollo del país. El anuncio de una desaceleración de la economía ha tenido un efecto directo en los programas de RSE. Según la encuesta sobre responsabilidad social corporativa, que periódicamente aplica GMR en nuestro medio, en el 2012, el 78% de las medianas y grandes empresas de Lima Metropolitana desarrollaba políticas y/o iniciativas de responsabilidad social corporativa, porcentaje que se redujo a 66% en el 2014⁵³. El compromiso de la mediana y gran empresa con el desarrollo –que, en muchos casos, es más un apoyo asistencial– viene condicionado entonces por la coyuntura económica y no es sostenible en el tiempo y menos aún se trata de una apuesta de mediano y largo plazo.

52 ONU. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. New York - EE.UU., julio 2015.

53 GMR. "El 34% de grandes y medianas empresas no desarrolla políticas de RSC". En: Diario *Gestión*. Martes, 14 de octubre de 2014. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/34-empresas-grandes-y-medianas-no-desarrolla-politicas-rsc-2111084/12>. Esta encuesta se aplica por vía electrónica a una muestra representativa de ejecutivos y profesionales que ocupan posiciones gerenciales en grandes y medianas empresas de Lima Metropolitana.



3

La contribución de la sociedad civil al desarrollo y retos al futuro

La principal crítica que se hace a las grandes y medianas empresas y sus gremios, desde la sociedad civil, es que sus intereses y prioridades no están alineados con los del país y menos aún con las poblaciones más vulnerables, por esa razón, no tienen un impacto en el desarrollo y, en muchos casos, constituyen más bien un obstáculo. En este contexto es bueno valorar la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción del desarrollo, que además es un compromiso de largo plazo, sobre todo en zonas de difícil acceso, a las que el Estado no llega:

> *La principal debilidad es que las prioridades de la empresa privada en el Perú no siempre están alineadas con las prioridades del país ni con las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Debido a ello, las intervenciones que se realizan no suelen tener un gran impacto en desarrollo. Es en este contexto donde se debe aprovechar la amplia experiencia que tienen las organizaciones no gubernamentales de trabajo en desarrollo en el país. Son estas organizaciones las que tienen una acción directa en zonas a las que el Estado (especialmente el gobierno central) no está llegando y por tanto no es consciente de la problemática que viven esas zonas ni de las necesidades específicas de la población de las mismas (E, 6).*

Otro tema a destacar es la noción de desarrollo que se maneja desde el Estado y el sector privado, y desde las organizaciones de la sociedad civil. En el Perú se ha hecho hegemónica en las dos últimas décadas la idea de desarrollo entendida como crecimiento económico, promovida por el Estado y los gremios empresariales, desde una óptica neoliberal. Las organizaciones de la sociedad civil, por el contrario, operan con una noción más amplia de desarrollo, que no se reduce al crecimiento económico y que más bien es multidimensional, en la medida en que incorpora una dimensión ética, política, social, cultural y ecológica, cuyo posicionamiento constituye un desafío para las organizaciones de la sociedad civil.

> *En el Perú, el desarrollo se traduce solo como crecimiento económico, aumento del PBI, crecimiento de las inversiones, presencia de las grandes empresas, pero que no va de la mano con el desarrollo como lo vemos: ético, social, ecológico, etc. La sociedad civil ha asumido un entendimiento más amplio del desarrollo, incluyendo una fuerte noción de justicia. El concepto "limitado" de desarrollo económico se ha convertido en sentido común y es predominante en el Perú. La ética, la justicia y la calidad del desarrollo forman desafíos grandes para la sociedad civil (E, 4).*

Desde la perspectiva hegemónica no se valoran –e incluso se invisibilizan– los aportes de las organizaciones de la sociedad civil al desarrollo, a escala local, regional y nacional. Estas organizaciones, por otro lado, contribuyen a cambios concretos en la vida de las personas y en las familias con las que trabajan directamente, pero su aporte a las políticas públicas y al debate en torno a los problemas del desarrollo es menos evidente y tampoco han contribuido a generar “cambios estructurales”:

> *Hay una dificultad para valorar lo que hemos aportado como sociedad civil. Hay aportes hacia las personas, las familias, etc. Se ha aportado cambios concretos. Pero no son cambios estructurales. Solucionan problemas específicos. El segundo nivel es el aporte en políticas públicas. (...) El tercer aporte es “al debate público”, en el que nuestro aporte es aún insuficiente (E, 7).*

Subsisten, sin embargo, los problemas de desigualdad social, y el ciclo de crecimiento económico, en el que estamos inmersos, no ha venido acompañado de cambios estructurales que lo hagan sostenible en el tiempo y reduzcan la vulnerabilidad de la población ante una eventual crisis o desaceleración económica. Esta situación se agrava aún más por los problemas de corrupción e inseguridad, que están relacionados y se retroalimentan mutuamente, incrementando los niveles de vulnerabilidad en la población. En este contexto, el desarrollo sigue sien-

do una apuesta de mediano y largo plazo y una tarea pendiente, que apunta a que las autoridades públicas actúen para solucionar los viejos problemas estructurales que reproducen las desigualdades sociales, económicas, geográficas, interétnicas, de género, etc., que afectan de distintas maneras a la población:

> *A pesar del crecimiento económico que se está dando en el país, este no se está repartiendo por igual, y en muchas zonas (especialmente zonas rurales de selva y sierra) están aumentando aún más las desigualdades sociales. Si a esto le sumas los altos índices de corrupción que hay en el país, resulta fundamental seguir trabajando en acciones de desarrollo tanto a nivel local, fortaleciendo a la sociedad civil, como a nivel regional y nacional promoviendo políticas, planes y acciones destinadas a reducir las desigualdades sociales que existen para el acceso a muchos derechos fundamentales (salud, educación, agua y saneamiento) (E, 6).*

Forma parte del debate sobre el desarrollo el rol que se le atribuye a la sociedad civil y la diversidad de actores que forman parte de ella, y los temas que les son afines. De lo que se trata es de incluir en la agenda del desarrollo las demandas de los diversos grupos sociales, en la óptica de un desarrollo incluyente y sostenible, tarea que recae en las organizaciones de la sociedad civil:



> *Aún falta que se consolide una sociedad civil organizada y participativa en la que se incluyan todos los grupos tradicionalmente excluidos. Cada vez hay más organizaciones que reivindican el cumplimiento de ciertos derechos fundamentales: libre orientación sexual, autodeterminación de la población afro descendiente, derechos de las mujeres indígenas (ONAMIAP)... Sin embargo, aún es necesario que aumente el rol que tienen estas organizaciones (E, 6).*

Rescapitulando, la contribución de las organizaciones de la sociedad civil al desarrollo se puede resumir en lo siguiente:

- Las organizaciones de la sociedad civil tienen una experiencia de muchos años en la promoción del desarrollo en zonas de difícil acceso, a las que antes no llegaba el Estado y, aún en la actualidad, registra una presencia limitada.
- Las organizaciones de la sociedad civil tienen un compromiso de largo plazo con el desarrollo que, a diferencia del sector privado, no merma sino que más bien se fortalece y pone a prueba en épocas de recesión y crisis económica.
- La concepción del desarrollo con la que operan las organizaciones de la sociedad civil es multidimensional y coherente con el actual enfoque del desarrollo humano, en equilibrio con la naturaleza, que diferencia claramente entre desarrollo y crecimiento eco-

nómico, que priorizan el Estado y el sector empresarial.

- El aporte de las organizaciones de la sociedad civil a las políticas públicas y al debate sobre el desarrollo requiere ser visibilizado y potenciado, promoviendo cambios estructurales que contribuyan a reducir las desigualdades sociales, económicas, geográficas, interétnicas, de género, etc., en la población.

En esta línea de trabajo es importante visibilizar el aporte de las organizaciones de la sociedad civil al desarrollo, en distintos niveles –a nivel local, regional y nacional–, lo que debe venir acompañado de la promoción de una ciudadanía activa, que promueva el acceso y, sobre todo, el ejercicio de derechos en los distintos grupos poblacionales con los que trabajan.

La ciudadanía activa, de acuerdo con Duncan Green, supone el ejercicio responsable de derechos y obligaciones, que tiene como norte la mejora de la calidad de vida de las personas y sus familias:

Al decir ciudadanía activa, nos referimos a esa combinación de derechos y obligaciones que vinculan a los individuos con el Estado, lo que incluye pagar impuestos, acatar las leyes y ejercitar toda la gama de derechos políticos, civiles y sociales. Los ciudadanos activos utilizan estos derechos para mejorar la calidad de la vida política o cívica, mediante la implicación en la economía formal o en la política formal, o a través de una acción colectiva que, a lo largo de la historia, ha permitido a los pobres



y a los grupos excluidos hacerse oír. Para quienes no disfrutaban de los derechos de la ciudadanía, como inmigrantes o (en algunos casos) mujeres, el primer paso a menudo es organizarse para hacer valer esos derechos⁵⁴.

La promoción y el ejercicio de la ciudadanía activa suponen la adopción de un enfoque de derechos, que empodere a las personas y a sus organizaciones. “Un enfoque basado en los derechos ayuda a la gente pobre a aumentar su poder, porque apunta tanto a la confianza en sí misma –«poder interior»– como a su organización –«poder con»–⁵⁵. El «poder interior» les permite a las personas y grupo humanos exigir sus derechos y desafiar a las elites gobernantes, ejerciendo «poder sobre» ellas, teniendo como horizonte la mejora de su calidad de vida («poder para»). El «poder con» se ejerce en conjunto, a través de la organización, mediante la solidaridad o por medio de la acción colectiva, para conseguir mejoras duraderas en las vidas de las personas, lo que se logra ejerciendo «poder sobre» el Estado. Lo que se busca en este caso es construir “Estados eficaces”, que asegure el crecimiento económico y la inclusión social y rinda cuenta a los ciudadanos sobre los resultados de las políticas que implementan:

Al decir Estados eficaces, nos referimos a Estados que puedan garantizar la seguridad y el cumplimiento de la ley, y que puedan diseñar e implementar

54 Duncan Green. *De la pobreza al poder. Cómo pueden cambiar al mundo ciudadanos activos y Estados eficaces*. OXFAM Internacional. Madrid - España, 2008, p. 13.

55 *Ibíd.*, p. 32.

una estrategia eficaz para asegurar un crecimiento económico que incluya a todos. Los Estados eficaces, conocidos a menudo como «Estados desarrollistas», deben rendir cuentas ante los ciudadanos y garantizar sus derechos⁵⁶.

Los conceptos de ciudadanía activa y de Estados eficaces son coherentes con el enfoque actual de la cooperación y, de manera específica, con el paso de la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación para un “desarrollo eficaz”, promovido en Busan (2011). En este marco, la ayuda cumple un rol catalizador del desarrollo que, para ser eficaz, requiere ser apropiado y promovido por los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Un Estado eficaz es, en ese sentido, un Estado que promueve el “desarrollo eficaz”, que incluye tanto a los actores estatales como a los no estatales, comprometidos con el desarrollo del país, que deben conjugar esfuerzos para conseguir los objetivos que se proponen alcanzar en el marco de la política nacional de desarrollo.

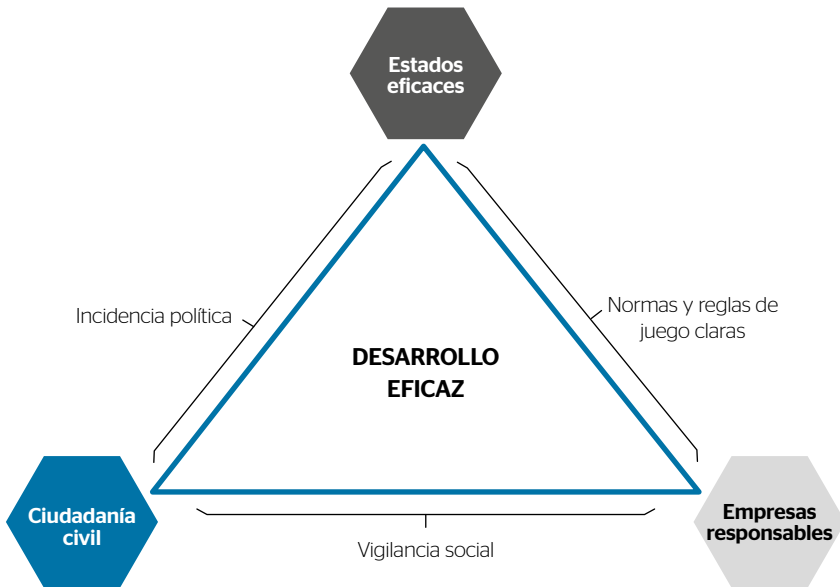
La eficacia del desarrollo, de acuerdo con este enfoque, requiere no solo de una ciudadanía activa y de estados eficaces, sino también de empresas responsables, comprometidas con el desarrollo de su entorno y con la protección del medioambiente. En este marco, el triángulo virtuoso del desarrollo incluyente y sostenible con el que iniciamos este capítulo, sin perder identidad en sus componentes, se transforma en un triángulo

56 *Ibíd.*, p. 13.



Figura 3

Triángulo virtuoso del desarrollo eficaz



Fuente: COEECI.

virtuoso del desarrollo eficaz, que articula en torno suyo a ciudadanos activos, Estados eficaces y empresas responsables.

Los ciudadanos activos se ubican en la base del triángulo y, en el ejercicio de sus derechos, fortalecen a las organizaciones de la sociedad civil, de la que forman parte («poder con»). Las empresas responsables, que ejercen la iniciativa privada respetando su entorno y protegiendo el medioambiente, constituyen el otro pilar del desarrollo. El Estado eficaz establece normas y reglas de juego claras, que garantizan la seguridad y el cumplimiento

de la ley, respetando la iniciativa privada y el pleno ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía, a nivel individual y colectivo. Esta, por su parte, incide sobre el Estado en la implementación de políticas que contribuyan a un desarrollo eficaz, vigilando el accionar de los distintos actores y asegurando un crecimiento económico en armonía con la naturaleza y funcional al desarrollo en sus distintas dimensiones (económica, política, social, ambiental, cultural, de género, etc.), contribuyendo de manera efectiva a la mejora de la calidad de vida de las personas.