

# La sociedad civil

La libertad nunca ha provenido del gobierno. La libertad ha provenido siempre de los sujetos de éste.

Woodrow Wilson

La sociedad civil jamás estuvo bajo el escrutinio público tanto como en la actualidad. Los disturbios políticos y económicos que siguieron a la Guerra Fría afectaron profundamente la distribución del poder.

Con anterioridad, los Estados reclamaban el monopolio del poder bajo la forma de soberanía del Estado; en la actualidad, el poder lo reclaman o cuestionan cada vez más las empresas globales y la sociedad civil. En el ámbito nacional, el libre comercio ha erosionado el poder de los gobiernos para influir en las actividades empresariales; la sociedad civil, por su parte, con frecuencia reta el derecho que tienen los gobiernos a hablar en nombre del pueblo y a menudo es utilizada para canalizar la asistencia para el desarrollo pasándolos por alto<sup>1</sup>. En un gran número de países, las organizaciones de la sociedad civil están ofreciendo servicios comunitarios esenciales que los gobiernos ya no pueden proporcionar.

En la esfera internacional, la contaminación ambiental, el crimen organizado y la concentración de poder en los medios de comunicación, han hecho que las fronteras pierdan relevancia. Cuando, en diciembre de 1997, 122 países acordaron dejar de utilizar y vender minas antipersonales, el éxito se atribuyó no al esfuerzo de los funcionarios gubernamentales sino a la determinación de alrededor de 1.000 organizaciones no gubernamentales, de 60 países. Durante la ceremonia de firma del tratado en Ottawa, Jody Williams, coordinadora de la campaña, señaló que las ONG habían alcanzado su propia etapa internacional. “Juntos”, dijo, “¡somos una superpotencia!”<sup>2</sup>.

Los avances tecnológicos han favorecido la organización de la sociedad civil. Gracias a la internet, las redes internacionales pueden integrarse rápidamente y es posible intercambiar grandes cantidades de información a un costo reducido o nulo: “haz una llamada local y actúa en el ámbito internacional”, dice Jessica Mathews<sup>3</sup>. La tasa de respuesta de la sociedad civil global ha aumentado en forma drástica, especialmente en el caso de grupos de derechos humanos que a unas cuantas horas de un acontecimiento galvanizan respuestas de todo el mundo.

De otra parte, la tendencia a descentralizar el Estado ha hecho que los gobiernos centrales se debiliten aún más. A medida que su autoridad se fue erosionando y se percibió un cambio

---

1 Las ONG ofrecen actualmente más asistencia para el desarrollo que todo el sistema de las Naciones Unidas, excluyendo los préstamos del Banco Mundial y del FMI.

2 Transparencia Internacional es un ejemplo de este fenómeno. Inició actividades en 1994 y a nueve años de su creación ha establecido capítulos na-

cionales y capítulos en formación en casi 100 países. Este crecimiento habría sido inimaginable en la era anterior a la internet.

3 La discusión clásica es de Jessica T. Mathews, en “Power Shift”, *Foreign Affairs*, enero/febrero de 1997, pp. 59-66, de la que este capítulo tomó algunas ideas.

de poder por el surgimiento de las empresas globales, la sociedad civil fue surgiendo como un actor mucho más poderoso que nunca. Para algunos, parecería que la sociedad civil está llenando al menos una parte del vacío de poder que los gobiernos dejan en su retirada. Al representar “al pueblo en el mercado”, la sociedad civil puede tomar una posición en contra de las prácticas comerciales que sus diversos movimientos consideran inaceptables.

## ¿Quién y qué es la sociedad civil?

Las obras de Cicerón mencionaban ya a la “sociedad civil”, y durante los últimos 200 años los expertos en teoría política desarrollaron el concepto como un terreno paralelo al Estado, pero separado de éste: un espacio en que los ciudadanos se reúnen de acuerdo con sus propios intereses y deseos<sup>4</sup>. Incluye toda la gama de organizaciones tradicionalmente conocidas como “grupos de interés”: no sólo ONG, sino también sindicatos, asociaciones profesionales, gremios, religiones, grupos de mujeres, de jóvenes, de homosexuales, de lesbianas, de afrocolombianos, de personas con discapacidad, de vecinos, de madres comunitarias, de campesinos, de estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos comunitarios informales.

Las causas que persiguen los elementos de la sociedad civil son, a veces, contradictorias.<sup>5</sup> Si se limita la sociedad civil exclusivamente a aquellos actores que persiguen metas altruistas, el concepto se convertiría en “una noción teológica, y no en una noción política o sociológica”<sup>6</sup>.

Muchos comentaristas políticos han hablado sobre el impacto que ejerce la participación de la sociedad civil sobre la calidad de la forma de gobierno. Alexis De Tocqueville atribuyó la fuerza de la democracia estadounidense a la proliferación y solidez de “mil tipos diferentes” de asociaciones civiles que persiguen un objetivo común. Un estudio reciente sobre la relación entre participación cívica y gobernabilidad indicó que en aquellas comunidades que se distinguen por una participación activa en los asuntos públicos, los ciudadanos “esperan que su gobierno se apegue a normas elevadas, y con la mejor voluntad obedecen las reglas que ellos mismos se han impuesto”<sup>7</sup>. La mayor participación de la sociedad civil en la exigencia de cuentas al gobierno “se refiere a las cuestiones más básicas del poder, la transparencia, la participación y la democracia”<sup>8</sup>. En un gran número de países, la estructura vertical y cerrada de los gobiernos impidió el crecimiento de la sociedad civil y permitió a los funcionarios actuar en un ambiente donde no existían ni la rendición de cuentas ni la transparencia.

---

4 Thomas Carothers, “Civil Society”, *Foreign Policy*, invierno de 1999-2000. El artículo hace referencia a preguntas en torno a si la sociedad civil se ha globalizado; si el surgimiento de la sociedad civil significa la decadencia del Estado; si la “verdadera sociedad civil” no recibe dinero del Estado; si la sociedad civil resulta crucial para el éxito económico, y si la democracia garantiza la existencia de una sociedad civil sólida.

5 En los disturbios callejeros de Seattle en 1999, que lograron descarrilar la reunión de la OMC, mientras unas organizaciones defendían el em-

pleo en sus países desarrollados, otras protestaban contra la explotación de los trabajadores del mundo en desarrollo.

6 Carothers, *supra*, citando a David Rieff.

7 Robert D. Putnam, en *Making Democracy Work*, p. 89. Se cita también *Democracy in America*, de Alexis de Tocqueville, p. 513-514.

8 Claudio Orego en *Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile's Municipal Governments*, abril de 1995, p.5.

## Algunas consideraciones sobre la sociedad civil en Colombia

La definición de las reglas de organización de la sociedad civil en Colombia hasta 1991<sup>9</sup> se inscribieron dentro de una democracia más representativa que participativa. En efecto, la Constitución de 1886, que rigió en nuestro país por más de un siglo, no tenía dentro de sus líneas ideológicas predominantes el estímulo de la participación ciudadana. Los espacios de deliberación y movilización colectiva giraban en torno de las instituciones públicas y de dirigencia política.

Adicionalmente, tal como ya se ha referido anteriormente, el modelo político del Frente Nacional<sup>10</sup> que bloqueaba la participación de fuerzas distintas a los dos partidos tradicionales, generó efectos paralizantes sobre los procesos de organización, movilización y participación de la sociedad civil. La sociedad civil colombiana se enfrentó a condiciones hostiles frente a la apertura de espacios efectivos de participación. Las posibilidades de participación de la ciudadanía se agotaban, prácticamente, en las jornadas electorales.

Al final de la década de 1980, importantes sectores sociales y académicos emprendieron un esfuerzo orientado a generar conciencia acerca de la urgencia de recuperar el tiempo perdido en materia de construcción de tejido social y acerca de los riesgos que había para la democracia de mantener un sistema cerrado a la participación ciudadana.

Aunque las normas constitucionales que rigen la participación ciudadana no han sido plenamente desarrolladas y su asimilación por parte de la sociedad civil aún sigue siendo tímida, sí se advierte un notorio contraste con lo que sucedía antes de la expedición de la nueva Constitución. Las organizaciones comunales que han existido de vieja data han comenzado a dejar su tinte político para recuperar razones más comunitarias de convocatoria, se ha superado la estigmatización de otras épocas frente al conjunto de las organizaciones no gubernamentales, se han incorporado progresivamente sectores empresariales e industriales a la conformación de ONG, se han puesto en marcha veedurías ciudadanas a lo largo y ancho del país, se ha ampliado el menú temático de las ONG y se han ampliado las organizaciones de base. Tanto así, que en 1997 se contabilizaron en Colombia 42.000 Juntas de Acción Comunal, 27.000 clubes juveniles y 5.346 ONG<sup>11</sup>. En términos generales podría decirse que existe un despertar de la sociedad civil y es indispensable recordar que, en función del proceso de paz, se calcula que cerca de quince millones de colombianos salieron a las calles en distintas regiones del país convocados por la Fundación País Libre y otras ONG, para hacer sentir su voz y para clamar por la suspensión de la barbarie, de los secuestros y de las masacres.

En todo caso, lo que es notable es que una sociedad civil que tradicionalmente había estado desmotivada y desconvocada, empieza a reconocer colectivamente la importancia de su organización, de su participación y de su movilización y ha logrado corroborar sus intuiciones iniciales en relación con el potencial que descansa en ella.

9 Estudio de Caso sobre el Sistema Nacional de Integridad. Corporación Transparencia por Colombia. Cuaderno No. 4. Bogotá, 2001.

10 Frente Nacional 1958 - 1974: Período político de las historia de Colombia resultante de la guerra partidista durante el cual los dos partidos políti-

cos hegemónicos se alternaban automáticamente en el poder de un cuatrienio al otro.

11 Bonamoussa, Margarita. ¿Qué es la sociedad civil? Una mirada a Colombia. En: sociedad civil, control social y democracia participativa. FESCOL, Bogotá. 1997.

## ¿De dónde obtiene su legitimidad la sociedad civil?

En esencia, la sociedad civil obtiene su legitimidad del fomento del interés público; de allí su preocupación por los derechos humanos, la salud, la educación, el medio ambiente, y por supuesto, la corrupción. Su motivación es un interés colectivo y no el beneficio personal. Se caracteriza por un elemento sólido de participación voluntaria: las personas participan porque creen en lo que están haciendo.

Lo anterior se aprecia con mayor precisión cuando se examinan algunos actores de la sociedad civil. Las confederaciones de comercio, por ejemplo, consideran que actúan en favor del bien público; pero no siempre, porque inevitablemente habrá ocasiones en que persigan el estrecho interés propio del grupo al que representan. Tienen, por tanto, un pie en la sociedad civil y el otro fuera de ella. El aumento de la contabilidad social y el reconocimiento de que las empresas deben, por su propio bien, considerarse a sí mismas como parte de la comunidad y con responsabilidades más amplias que las que dicta una “línea básica”, han llevado a un gran número de dirigentes empresariales a contemplar la función del sector privado como alineada con la sociedad civil, cuando menos en parte. Lo mismo puede decirse de las organizaciones profesionales, en particular de médicos, abogados, contadores e ingenieros.

En cuanto se refiere a las ONG, que representan en gran medida la crema y nata de la sociedad civil, no presentan una crisis de legitimidad a pesar de algunas críticas. Las ONG aseguran que trabajan de manera democrática y responsable, pero muchas de ellas no funcionan de ninguna de estas dos maneras. Por ello, se realizan esfuerzos para alentarlas a adoptar códigos de conducta y prácticas contables transparentes que contribuyan a hacer frente a estas críticas. Sin embargo, la necesidad de las reformas de las ONG debe fundarse en el principio de que la sociedad civil no puede exigir a sus gobernantes normas éticas más elevadas en el manejo de los asuntos públicos de las que ellas deben aplicar en su propio caso.

## La función de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción

La sociedad civil cuenta con los conocimientos y las redes necesarios para abordar problemas de interés común, incluyendo el tema de la corrupción. Además, tiene interés en lograr un sistema de integridad eficaz en el país; por ello es frecuente que miembros de la sociedad civil participen en comités de vigilancia.

En las sociedades, el peso mayor de la corrupción se deriva de dos actores centrales: el gobierno y el sector privado. A medida que el poder se descentraliza, la corrupción se desplaza en dirección de nuevos actores que están en contacto más directo con la sociedad civil. Esto significa que la capacidad de la sociedad civil para vigilar, detectar y revertir las acciones de los funcionarios aumenta debido a la cercanía y al conocimiento de las cuestiones locales. En realidad, éste puede ser el terreno de entrenamiento necesario para obtener la experiencia y la confianza que se requieren para actuar en el ámbito nacional.

Existe una relación triangular entre el gobierno, el capital y la sociedad civil; por ello la corrupción puede arraigarse en las tres partes de este conjunto. De esta manera, resulta imposible tanto teórica como prácticamente, que una de las partes aborde el problema de la corrupción sin involucrar a las dos restantes y es supuestamente imposible combatir el problema de manera eficaz sin la participación de las tres partes. Por tal razón, al tiempo que proclama

la transparencia, la imparcialidad y la igualdad como principios que rigen la actuación de las autoridades públicas, y la libertad económica y la libre competencia como ideas orientadoras del empresariado, el Estado colombiano ha proporcionado el marco de referencia jurídico y normativo que le ofrece a la sociedad civil el espacio necesario para actuar. Éste incluye la libertad de expresión, de asociación, de reunión y manifestación, y el derecho de participación, además de los deberes impuestos expresamente al Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

En desarrollo de este mandato constitucional, diversas leyes sectoriales se han ocupado de crear los espacios de participación para la decisión, consulta, gestión, y vigilancia y control y se han creado algunos programas de promoción de la organización y de la participación ciudadana tanto a nivel del ejecutivo como de los distintos órganos de control. No obstante, si bien se han desarrollado algunos programas, éstos no son sistemáticos ni cuentan con los recursos suficientes. La cooperación, el apoyo o la interlocución entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil dependen de la fortaleza de éstas y/o de la voluntad política del gobernante.

### **Las veedurías ciudadanas en Colombia**

En Colombia, las veedurías ciudadanas han cumplido un destacado papel en la lucha contra la corrupción. En los últimos años han hecho importantes ejercicios de control ciudadano a trascendentales procesos políticos y administrativos: al proceso 8.000, con el cual se investigaba penalmente al Presidente Ernesto Samper por el ingreso de dineros del narcotráfico a su campaña electoral; al proceso de elección presidencial de 1998; la elección de magistrados de las altas cortes judiciales; a la reforma constitucional en 1996; a la inversión pública en el Distrito en “Bogotá cómo vamos”; al Plan de Desarrollo de Medellín, entre otros. Así mismo, como ya se mencionó, la Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas (Red Ver) denunció en febrero de 1999 a 89 congresistas por hechos relacionados con corrupción<sup>12</sup>. Otros importantes esfuerzos de control son los de “Candidatos Visibles”, “Congreso Visible” y votebien.com, como mecanismos de información para fortalecer un voto más informado y de seguimiento a quienes ejercen la política.

Igualmente, ha sido importante la creación de organizaciones de la sociedad civil con el propósito de luchar por la probidad y la integridad en distintas áreas de la sociedad, a nivel nacional o regional. Tal es el caso de la Corporación Transparencia por Colombia, producto de la alianza entre dos iniciativas en la lucha contra la corrupción con el apoyo o la participación directa de organizaciones sociales, medios de comunicación y empresarios<sup>13</sup>.

De otro lado, las denuncias de los ciudadanos son cada vez mayores. Prueba de ello es la evolución de casos denunciados contra congresistas para pérdida de investidura en el período 1991-2000, las cuales aumentaron de una en el 91, a alrededor de 32 en el 96 y a 113 en el 2000<sup>14</sup>.

12 *Ibíd.*

14 *Ibíd.*

13 *Ibíd.*

## La estrategia de Transparencia Internacional para involucrar a la sociedad civil

Desde su creación, Transparencia Internacional (TI) argumentó que los gobiernos no pueden esperar dominar la corrupción sin la participación y el apoyo de la ciudadanía, y que la manera de reunir este apoyo es a través de ONG serias, preparadas para formar una sociedad cooperativa pero independiente y crítica con sus gobiernos.

En los años que han transcurrido, los gobiernos, las agencias de cooperación y los organismos internacionales han adoptado el enfoque anterior, pero su impacto se ha visto necesariamente limitado por el hecho de que en los países que sufren de una corrupción más aguda, la sociedad civil tiende a ser en extremo débil. Por tanto, TI ha considerado prioritario crear capacidades entre las organizaciones de base.

TI ha basado su enfoque para combatir la corrupción en tres principios básicos. En primer lugar, su cometido es integrar coaliciones amplias contra la corrupción, reuniendo a grupos no partidistas y segmentos relevantes de la sociedad civil, sin problemas entre ellos. Las consultas para comprobar el interés y la factibilidad de integrar un capítulo nacional incluyen a otros segmentos relevantes de la sociedad civil, generalmente dirigentes empresariales, periodistas, figuras religiosas, intelectuales, ONG con metas comunes, miembros de las cámaras de comercio y otros cuerpos profesionales. En algunos casos, ciertas ONG que gozan de reconocimiento público han modificado o enmendado sus constituciones o estatutos para adoptar los enfoques de TI y convertirse así en el capítulo nacional de su país<sup>15</sup>. El segundo principio básico de TI, y su rasgo estructural más importante, es el papel crucial que desempeñan los capítulos nacionales, los cuales son libres para definir sus programas de trabajo teniendo en cuenta las necesidades de sus regiones. Sin embargo, deben ceñirse a dos reglas de conducta importantes: 1) no deberán investigar ni hacer públicos casos individuales de corrupción, ya que esta clase de actividades debilitaría los esfuerzos para integrar coaliciones que impulsen una mejora profesional y técnica de los sistemas contra la corrupción, y 2) deben evitar la política partidista, ya que esto dañaría la credibilidad de TI<sup>16</sup>.

Finalmente, el tercer elemento de la estrategia de TI es involucrar a la sociedad civil poniendo en marcha planes de acción factibles y altamente específicos que incluyan un proceso gradual para la solución de problemas.

También se utiliza el enfoque de “Isla de Integridad” en áreas del gobierno particularmente susceptibles a la corrupción. Esta es una acción que concentra la atención en un proceso organizacional, sobre el cual se elabora un mapa de riesgos que permite diseñar participativamente medidas preventivas y correctivas, dirigidas a cambios estructurales administrativos y de cultura organizacional, generando probidad.

TI también desarrolla el enfoque catalítico de crear “redes de integridad”, las cuales se forman con un número reducido de individuos que alientan a las ONG existentes a unirse en

---

15 Por ejemplo, Poder Ciudadano en Argentina.

16 Los capítulos nacionales acordaron acogerse a estos enfoques durante la primera reunión anual de TI celebrada en Lima, Perú, en mayo de 1994.

torno a alguna cuestión de integridad, a actuar de manera colectiva para proyectar el asunto dentro de un marco amplio y holístico e identificar las posibles medidas de acción.

### **Redes en Colombia**

El capítulo colombiano impulsa desde finales de 2000 la conformación de una Red por la Integridad, la Probidad y la Transparencia, alianza estratégica de carácter abierto, democrático, pluralista, no elitista y respetuosa de la diversidad regional, en la cual participan: Pro-Transparencia Atlántico, Cámara de Comercio de Barranquilla, Cámara de Comercio de Bucaramanga, Diario Vanguardia Liberal, Fundación Participar, Corporación Cívica de Caldas, Cámara de Comercio de Manizales, Cámara de Comercio de Cartagena, Fundación Cívico-Social Pro Cartagena (Funcicar) y Corporación Risaralda Ética.

Esta Red pretende llevar a cabo esfuerzos sistemáticos y regionales de lucha contra la corrupción, para tejer una cultura de la ética, de la rendición de cuentas y del respeto por el bien común, a través de la construcción de infraestructura ética en el sector público, del empoderamiento ciudadano, y de la investigación y generación de conocimiento sobre el fenómeno de la corrupción.

Con miras a ampliar y a cualificar el uso de herramientas de lucha contra la corrupción desarrolladas por Transparencia o por otras organizaciones de la sociedad civil, Transparencia por Colombia realizó a fines del 2001 una convocatoria para cofinanciar ejercicios concretos de control social desarrollados por los demás miembros de la Red y por otros aliados de Transparencia en la lucha contra la corrupción. Se seleccionaron varias propuestas que fueron desarrolladas por organizaciones sociales en diversas regiones de Colombia durante el año 2002. (Ampliación de esta información en el Capítulo 24 de ésta publicación).

### **La formación de una ciudadanía responsable en la lucha contra la corrupción en Colombia**

Es un hecho que frente a las debilidades que la sociedad civil de hoy puede presentar, la educación ocupa un lugar estratégico. Por ello varios países, a través de capítulos de TI, e iniciativas nacionales e internacionales de otros actores, trabajan en programas de formación en valores en niños y jóvenes.

Tal es el caso de los programas promovidos por la Cátedra Andina de Educación en Valores de la Organización de Estados Iberoamericanos - OEI, del programa educativo “Valores para vivir”, realizado de manera conjunta por una red de educadores de muchos países del mundo, con el concurso de UNESCO y del Comité Español de UNICEF.

En Colombia, existen diversas propuestas tendientes a la formación en ética y en valores. Entre estos esfuerzos, el capítulo colombiano de TI ha venido promoviendo una iniciativa Interuniversitaria denominada *Cátedra Transparencia por Colombia*, como parte de la estrategia de “Formación y cambio cultural voluntario” de la entidad.

La Cátedra Transparencia por Colombia convoca a líderes de organizaciones públicas y privadas, académicos y estudiantes universitarios en torno a una reflexión sobre los valores y los retos éticos que viven las organizaciones contemporáneas, con énfasis en la construcción de “lo público”. A través de plenarias, seminarios de casos y talleres de valores en acción y generación de compromisos éticos, los estudiantes y profesores vinculados a la Cátedra reflexionan sobre la importancia de construir entornos virtuosos que fomenten la confianza en el país y que permitan la formación de un liderazgo ético que enfrente con claridad la dualidad *Integridad-Corrupción*.

A la Cátedra están vinculadas nueve universidades del país, ocho en Bogotá y una en Cartagena, y en la actualidad se avanza en un plan de proyección de la Cátedra a nivel nacional.