

La sociedad civil





Índice

La sociedad civil

¿Quién y qué es la sociedad civil?	210
¿De dónde, entonces, obtiene su legitimidad la sociedad civil?	211
La función de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción	212
La estrategia de Transparencia Internacional para involucrar a la sociedad civil	214
Algunos indicadores para la sociedad civil	215
La profesión legal	216
La profesión contable/de auditoría	216
La profesión médica	216
EXTRACTO DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA	
Sociedad Civil en Latinoamérica	217
Desconfianza y competencia desleal:	
¿Cómo puede América Latina salir de este problema?	217

La sociedad civil

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

La sociedad civil¹ 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; hoy esa autoridad está en declive. En la actualidad, el poder lo reclaman o cuestionan cada vez más los negocios globales y la sociedad civil. En todo el mundo la "ley blanda" que asume la forma de lineamientos y recomendaciones está surgiendo como cuerpo generalizado de práctica global, aunque aún no adquiere la misma fuerza que el derecho internacional; sin embargo, los Estados la pasan por alto bajo su propio riesgo.

En el ámbito nacional, el libre comercio ha erosionado el poder de los gobiernos para influir en las actividades empresariales que, como sucede con múltiples industrias, tienen la opción de trasladar sus instalaciones a países más receptivos. Por otra parte, la sociedad civil con frecuencia reta el derecho que tienen los gobiernos de hablar en nombre del pueblo, y a menudo es utilizada para canalizar la asistencia para el desarrollo de una manera que pasa por alto a los funcionarios. Las ONG ofrecen actualmente más asistencia para el desarrollo que todo el sistema de las Naciones Unidas.² En un gran número de países, estas organizaciones están ofreciendo servicios comunitarios esenciales que los gobiernos tambaleantes ya no pueden proporcionar.³ Por otra parte, los gobiernos sólo parecen ser libres para elegir cuando se trata de establecer reglas económicas. Sin embargo, cada vez más, estas reglas las establecen los mercados, y las ponen en marcha con su propio poder.⁴

En la esfera internacional, la contaminación ambiental, el crimen organizado internacional y la concentración de poder en los medios de comunicación, han hecho que las fronteras pierdan relevancia. En realidad, cuando en diciembre de 1997, 122 países acordaron dejar de utilizar y vender minas antipersonas, 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!".⁵

Pero existen límites inherentes a la naturaleza del poder que tiene la sociedad civil internacional. Actúa de manera indirecta, persuadiendo a los gobiernos, a los dirigentes empresariales, a los ciudadanos o a los consumidores. Las redes seguirán siendo poderosas sólo en tanto conserven su credibilidad.

1. Incluye organizaciones, estructuras y redes de los poderes legislativo, administrativo y judicial separadas del Estado, pero que interactúan con éste de diversas maneras.
2. Excluye los préstamos del Banco Mundial y del FMI.
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.
4. Mathews, *supra*, p. 57.
5. Citado en Michael Shaw Bond, "Special Report: The Backlash Against NGOs", *Prospect*, abril del 2000, pp. 52-55.

En ocasiones la sociedad civil realmente entiende muy mal las cosas. La credibilidad de las organizaciones de ayuda humanitaria se vio gravemente dañada en 1996 por lo que resultaron ser informes exagerados sobre el sufrimiento y la muerte entre los refugiados de Ruanda. En la medida en que las redes transnacionales de la sociedad civil ofrezcan información poco precisa o falsa (sea de manera deliberada o inconsciente), su eficacia se debilitará. Cuando la sociedad civil transnacional olvida que su poder es blando y no sólido, no sólo no logra sus objetivos inmediatos sino que socava la autoridad moral que constituye su verdadera influencia.⁶

Gracias a Internet, la importancia de la cercanía y los costos prohibitivos de las comunicaciones han quedado virtualmente eliminados. 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.⁷ La tasa de respuesta de la sociedad civil global ha aumentado de manera dramática, especialmente en el caso de grupos de derechos humanos que a unas cuantas horas de un acontecimiento galvanizan respuestas de todo el mundo. El aumento de los movimientos internacionales ha sido tal que en algunas regiones ha llegado a opacar a sus contrapartes del sistema de Naciones Unidas. Amnistía Internacional, por ejemplo, cuenta ahora con mejores recursos que la rama de derechos humanos de esa organización.⁸

Al mismo tiempo, la tendencia a descentralizar el Estado soberano ha hecho que los gobiernos centrales se debiliten aún más. Cuando las decisiones se toman al nivel apropiado más bajo ("subsidiaridad" según los términos de la Unión Europea), es frecuente que los gobiernos regionales y locales realicen toda una gama de funciones tradicionales del gobierno nacional, desde la educación y la salud, hasta la planeación urbana y el transporte.

Conforme la autoridad de los gobiernos se fue erosionando y se percibió un cambio de poder en la dirección de los negocios globales, la sociedad civil fue surgiendo como un actor mucho más poderoso que nunca antes. Para algunos, parecería que la sociedad civil está llenando al menos una parte del vacío de poder que los gobiernos dejaron 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.

Los motivos detrás de las actividades de numerosos grupos de la sociedad civil pueden también ser cuestionables. Particularmente como resultado de los disturbios callejeros de Seattle en 1999, que lograron descarrilar una reunión de la Organización Mundial de Comercio, las metas de los diversos elementos que estuvieron representados demostraron la naturaleza contradictoria de la sociedad civil: mientras unos defendían el empleo en sus propios países desarrollados, otros protestaban contra la explotación de los trabajadores en el mundo en desarrollo.

Se trata de un escenario fascinante que está todavía lejos de agotarse por completo.

¿LES QUEDAN CHICAS LAS BOTAS? En un mundo globalizado sin un gobierno global, las ONG han venido a llenar un vacío. Pero se ha registrado un retroceso respecto a su poder ilimitado ¿Les quedan chicas las botas?

- ¿Es preocupante este cambio?
- ¿Es seguro otorgar un mandato para cambiar el mundo por organizaciones no electas que funcionan bajo la bandera de la democracia, pero que sólo son responsables ante sus directores, accionistas o miembros, y que son menos que transparentes que la mayoría de los partidos políticos? Las ONG hacen la misma pregunta a las corporaciones multinacionales. ¿Pero están los campeones de la defensa de los oprimidos en peligro de reflejar algunos de los pecados del opresor?
- Lo que es todavía más importante ¿qué responsabilidad han tenido las ONG en la forja de su recientemente adquirido poder?

Michael Shaw Bond, "Special Report: The Backlash Against NGOs", *Prospect*, abril del 2000

6. Dr. Ann Fiorini (Investigadora asociada, proyecto *Transparency and Civil Society*, Carnegie Endowment for International Peace), Transnational Civil Society Networks, *Managing Global Issues Seminar Series*, 14 de marzo del 2000.

7. *Transparencia Internacional es en sí misma un ejemplo de este fenómeno. Inició sus funciones en 1994 y a sólo seis años de su creación ha establecido capítulos nacionales y capítulos en formación en casi 100 países en todo el mundo. Este crecimiento habría sido inimaginable en la era anterior a Internet.*

8. Bond, *supra*, p. 53.

¿Quién y qué es la sociedad civil?

Para los fines de la presente discusión, la sociedad civil es la suma total de aquellas organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato estatal formal. Incluye toda la gama de organizaciones tradicionalmente conocidas como “grupos de interés”, no sólo ONG, sino también sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, religiones, grupos estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos comunitarios informales. Como tal, abarca aquellas organizaciones cuyos objetivos son diametralmente opuestos, como es el caso de los grupos de cazadores y los de defensores de los derechos de los animales.⁹

La 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 a sus propios intereses y deseos.¹⁰ Se trata de un concepto bastante más amplio que las simples organizaciones no gubernamentales (tan importantes como en realidad lo son). Por otra parte, las causas que persiguen los elementos de la sociedad civil no son necesariamente nobles ni se inclinan por el bien público. Si se limita la sociedad civil exclusivamente a aquellos actores que persiguen metas altas, el concepto se convierte en “una noción teológica, y no en una política o sociológica”.¹¹ Un buen número de grupos de la sociedad civil tiene el solo objetivo de perseguir su causa particular, sin mostrar interés alguno en equilibrar sus aspiraciones para el bien público más extenso.¹²

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”.¹³

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”.¹⁴ En un gran número de países, la estructura vertical y cerrada de los gobiernos autocráticos y controlados por el Estado 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.

¡La sociedad civil no habla con una única voz! También puede ser objeto del uso indebido y de la manipulación, como lo atestigua la siguiente información:

“Para contrarrestar la acción de Transparencia Internacional, una ONG francesa otorga al presidente Biya el reconocimiento al estadista más distinguido...”

En un movimiento que se considera tuvo la intención de atenuar la humillación que había sufrido el régimen Biya después de que Transparencia Internacional declarara a Camerún como la nación más corrupta, una ONG con sede en París otorgó al presidente Biya el reconocimiento al estadista más distinguido del año.

El martes pasado, Janette Brutelle-Duba, presidenta y fundadora de la ONG Centre d'Études Politiques et Sociétés, CEPS (Centro de Estudios Políticos y Sociales) viajó a Yaoundé para informar al presidente Biya sobre la presea que se le otorgará oficialmente en fecha próxima...

Duba hizo el anuncio anterior a la prensa pero se negó a hablar sobre los criterios en que se basó su ONG para elegir a Biya como merecedor del reconocimiento como estadista. Sin embargo, dijo que la CEPS explicaría las razones de su elección el día de la ceremonia de entrega, cuya fecha aún no se ha fijado.

The Herald (Cotonou, Benin)

9. Thomas Carothers, “Civil Society”, *Foreign Policy*, invierno de 1999-2000, p. 18.

10. Ibid. 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. Todas las respuestas del autor se han ponderado. Una encuesta realizada en Estados Unidos muestra que las organizaciones sin ánimo de lucro reciben el doble de fondos del gobierno que de donantes privados. En Europa, los grupos de derechos humanos y de defensa del medio ambiente que atacan a sus gobiernos siguen recibiendo financiamiento oficial.

11. Ibid., citando a David Rieff.

12. La National Riffe Association de Estados Unidos se cita como ejemplo de agrupación miope preocupada por su propia agenda, que excluye los reclamos y derechos de otros. En contraste, Transparencia Internacional ha insistido siempre en que no ha emprendido una “cruzada” en contra de la corrupción, en que las acciones para combatir este fenómeno deben respetar otros valores de la sociedad y, lo más importante, los derechos humanos básicos.

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

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

Sin embargo, al no haber ofrecido el comunismo y las dictaduras militares de América Latina, Asia y África una forma de gobierno eficaz, y al no haber protegido las libertades civiles ni haber facilitado el desarrollo social y económico, se empezó a producir una transformación de los escenarios políticos y económicos en todos los países del mundo. En el sector público han surgido gobiernos constitucionales y democracias multipartidistas con la esperanza de que la democracia y la desregulación económica eventualmente ofrezcan soluciones diversas a problemas ancestrales.

En estas democracias emergentes, sin embargo, incluso aquellos funcionarios genuinamente interesados en encontrar soluciones no siempre han aplicado los principios básicos de la democracia. Para aplicar estos principios se requiere, por definición, un debate robusto sobre políticas públicas, una respuesta a las demandas de los ciudadanos y una receptividad a los aportes que ofrece la sociedad civil conforme se van fraguando las soluciones. Por el contrario, el Estado se ha mostrado renuente a pensar en la sociedad civil como su aliada. En ocasiones, algunos gobiernos incluso la han considerado como rival, tanto en términos de poder e influencia, como en términos de la asistencia extranjera que la desvía de lo que por tradición han sido canales exclusivos del gobierno. Al ignorar a la sociedad civil, estos gobiernos no han logrado poner en marcha mecanismos para institucionalizar la rendición de cuentas y fortalecer la confianza pública.

Un comentarista de la experiencia mexicana señala que “nadie estaría en desacuerdo con la afirmación de que un debate pluralista sobre políticas públicas resulta crucial para la existencia misma del proceso democrático. No obstante, en las sociedades donde las instituciones democráticas se construyen gradualmente, el debate sobre políticas públicas es una cuestión bastante más compleja”.¹⁵ A esta dificultad se añade el que la sociedad civil también se encuentre en transición. En lo que se ha denominado “un fenómeno mundial sin precedentes”,¹⁶ durante las dos últimas décadas se ha presenciado una proliferación en todo el orbe de las organizaciones civiles de base y de aquellas que trabajan con políticas en los países en desarrollo, así como de las que promueven la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y otros objetivos”.¹⁷

Las agencias donantes y los encargados de la formulación de políticas han caído en cuenta de que las instituciones democráticas incipientes en fase de transición son frágiles, y que las fuerzas del mercado por sí solas resultan inadecuadas para garantizar la igualdad social y económica si se excluye la participación de la sociedad civil del proceso de toma de decisiones. A pesar de esto, las organizaciones civiles de los países en desarrollo, a menudo enfrentan dificultades para obtener un financiamiento adecuado y para tener acceso a la información sin perder su independencia y evitar acusaciones de estar dominadas por agentes del extranjero. Sin embargo, debido a que el público exige cada vez mayor oportunidad de participación que la que ofrece una urna de votación cada determinado número años, es posible que la sociedad civil, tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados, pueda ocupar un lugar más destacado que en el pasado dentro del esquema de las cosas.

¿De dónde, entonces, obtiene su legitimidad la sociedad civil?

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

15. Luis Rubio, “Democracy and Institution Building in Mexico: A Case Study”, en Citizen Strengthening Global Civil Society, CIVICUS, p. 291.

16. Rosika Darcy de Oliveira y Miguel Darcy, “The Case for a Global Civil Society”, National Civic Review, primavera de 1995, pp. 131-133.

17. Existen “decenas de miles” en América Latina y el Caribe (véase “Toward an Inter-American Development Bank (IDB) Strategy for Strengthening Civil Society”, Conferencia del BID, Washington, D.C., septiembre de 1994). Existen cuando menos 80.000 organizaciones voluntarias registradas en Europa del Este, según el informe de CIVICUS, supra.

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.

Lo mismo puede decirse del sector privado. Aún no hay consenso sobre si el sector privado tiene un lugar dentro de la sociedad civil. El que los miembros del sector privado deban rendir cuentas individualmente a sus accionistas, y sólo a ellos, ha sido la respuesta tradicional. Sin embargo, 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.

Los críticos caminan sobre terreno firme cuando preguntan "¿quién elige a la sociedad civil?", ya que nadie más lo hace. Los grupos se integran ellos mismos, por lo general en torno a una figura carismática. Los miembros de las confederaciones de comercio eligen a sus dirigentes. Los accionistas de las empresas públicas eligen a sus directores. Sin embargo, no hay una crisis de legitimidad particular en torno a las ONG y representan en gran medida la crema y nata de la sociedad civil, llegando con frecuencia a confundirseles con su conjunto total.

Las ONG responsables aseguran que trabajan de manera democrática y responsable, pero también es cierto que muchas ONG no funcionan de ninguna de estas dos maneras. En realidad, un buen número de ellas se integra con la única intención de obtener fondos de los donantes para el beneficio personal de sus fundadores. Se están realizando esfuerzos para alentar a las ONG a adoptar códigos de conducta y prácticas contables transparentes que contribuyan a hacer frente a estas críticas. Sin embargo, la fuerza que mueve a las reformas de las ONG debe ser la aceptación de que la sociedad civil no está en posibilidad de exigir a sus gobernantes normas más elevadas en cuanto a los asuntos públicos, y que tampoco las propias ONG están listas para aplicar tales normas en sus propios casos.

Como concluye Michael Bond en su crítica sobre las ONG, "Cuando son buenas, lo son en grado extremo: un catalizador del cambio positivo. Pero cuando son deficientes, se promueven ellas mismas y son irresponsables".¹⁸

"Una mala hierba..." "El ministro del Gabinete keniano Julius Sunkuli declaró que las organizaciones no gubernamentales son 'una mala hierba que debe arrancarse'. El señor Sunkuli, de la oficina de la Presidencia, instó a los miembros del Parlamento a negarse a ser utilizados por las ONGs, argumentando que las dirigen personas ambiciosas y sin escrúpulos para enriquecerse en nombre de la democracia." *East Africa News*, 22 de julio de 1999

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 propio en hacerlo. En las sociedades, el peso mayor de la corrupción se deriva de dos actores centrales: el gobierno y el sector privado; mientras que la víctima principal es generalmente la sociedad civil. Conforme el poder se trasmite desde el centro hacia las autoridades locales, 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.

En el pasado, la sociedad civil enfrentó el problema antes descrito de manera fragmentada. La ley y las barras colegiadas vigilan a los abogados y las asociaciones profesionales hacen lo propio con los contadores; pero pocos

18. Bond, *supra*, p. 55.

individuos dentro de la sociedad civil han lanzado una mirada más extensa: pensar en cómo pueden o deberían verse las partes que componen el sistema de integridad de su sociedad, y hacer presión para lograr una reforma relevante en contra de los esquemas holísticos.

Ninguna sociedad está libre de problemas. En Australia, por ejemplo, según una importante organización de patología, algunos de los sobornos que ofrecen las empresas del ramo a los médicos favoritos son autos BMW, gratificaciones en efectivo y vacaciones en el extranjero. La Asociación Australiana de Patología ha estado solicitando una revisión de las leyes sobre corrupción para desterrar la cultura del “fraude creativo” dentro de la industria. Su presidente, el doctor Ben Haagsma, ha dicho que aunque la corrupción es sólo un problema menor, son necesarias nuevas leyes que faciliten los procesos de denuncia, para alentar a los médicos a delatar los casos de soborno.¹⁹

Es igualmente importante señalar que la sociedad civil puede formar parte de la solución o del problema. Por ejemplo, entre las comunidades empresariales se ha vuelto costumbre sobornar a los funcionarios para obtener negocios.²⁰ En un gran número de sectores influyentes existe un marcado rechazo a introducir cambios en las reglas básicas que pudieran dar como resultado la pérdida de oportunidades. El reto consiste en lograr un escenario en donde las reglas cambien para todos, de manera que no haya ni “ganadores” ni “perdedores”. El único ganador sería la sociedad en su conjunto.

Existe una relación triangular entre el gobierno, el capital y la sociedad civil, y la corrupción puede arraigarse en las tres partes de este conjunto. De esta manera, resulta tanto teórica como prácticamente imposible 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 tanto, el gobierno tiene el deber de proporcionar un marco de referencia jurídico y normativo que le ofrezca a la sociedad civil el espacio necesario para actuar. Éste debe incluir, por supuesto, la libertad de expresión, de asociación y de integración de organismos no gubernamentales. Las leyes que rigen la constitución formal de las ONG y su categoría fiscal varían extensamente; pero deben ser de fácil comprensión, accesibles, apegarse a las normas internacionales y evitar limitaciones o complicaciones innecesarias. Los funcionarios que manejan procedimientos de acreditación necesitan entender claramente que la ley debe aplicarse de manera igualitaria, evitando una discrecionalidad excesiva. En este contexto, cualquier requisito de acreditación se cumpliría con mayor precisión si las decisiones recayeran en un tribunal u otra entidad independiente.

Dentro de la sociedad civil hay un gran número de personas que tienen interés fundamental en lograr un sistema de integridad eficaz para sus propios países. Asimismo, en cierto número de países los miembros de la sociedad civil participan a título personal en comités *ad hoc* de vigilancia.²¹

Otro caballo al que apostar... Con relación a la necesidad de incorporar la sociedad civil al sistema de gobierno, un analista político comentó que “el negocio del desarrollo ha pasado tres décadas apostándole al Estado y otra más, hasta la fecha, jugándoles a los mercados. Es tiempo de intentar una tercera opción, que consistiría en igualar las apuestas anteriores impidiendo y equilibrando el centralismo excesivo del Estado y la crueldad del mercado”.
“The Rise of the Non-Profit Sector”, *Foreign Affairs*, julio/agosto de 1994, vol. 73, núm. 4

19. Sharon Venghis, “Doctors accept BMW bribes in kickback culture of creative fraud”, 31 de julio del 2000, <http://www.smh.com.au:80/news/0096/31/text/pageone2.html>.

20. Véase, por ejemplo, el caso de los numerosos empresarios italianos que actualmente argumentan como defensa contra la acusación de haber sobornado a inspectores fiscales, el haber recibido amenazas de ser sobrevaluados si no pagaban para que se les subvaluara.

21. Un ejemplo clásico de esto ocurrió en Nueva Zelanda donde, después de una campaña nacional de protesta para salvar el Lago Manapouri de un proyecto de urbanización poco adecuado, el parlamento neozelandés estableció, por ley, un comité de “Guardianes del Lago” al que otorgó poder para vigilar de manera independiente los proyectos de desarrollo y otras actividades, y pleno derecho de exigir que se les consultara previamente. Otro ejemplo de cómo involucrar a la sociedad civil es el de la Comisión Independiente de Hong Kong contra la Corrupción, que cuenta con todo un departamento dedicado a las relaciones con la comunidad y con comités de asesoría que exigen una participación significativa del sector privado y de otros elementos de la sociedad civil. Los planes de Vigilancia Vecinal se han vuelto característicos en un sinnúmero de países, y a través de ellos los ciudadanos apoyan las labores de la policía. En Australia, los trabajadores de ciertas ramas de actividad participan en inspecciones de seguridad industrial y los grupos de consumidores de Nueva Gales del Sur ayudan a identificar los productos riesgosos que se venden en ese estado.

En ocasiones, si el gobierno no responde a los intereses públicos, la sociedad civil sí puede hacerlo y está dispuesta a organizarse para defender sus intereses esenciales. Por ejemplo, cansadas de los abusos de poder por parte de los monopolios privatizados de Nueva Zelanda, un grupo de empresas comerciales escasamente vinculadas se unió para crear la asociación de Usuarios Principales de Servicios de los Monopolios (MUMS, por sus siglas en inglés) ante la ausencia de leyes sobre los monopolios empresariales y sus responsabilidades. Las MUMS vigilan emporios que van desde líneas aéreas internacionales y empresas de telecomunicaciones hasta productores de pulpa y papel y compañías productoras de películas.²²

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 del pueblo, y que la manera de reunir este apoyo es a través de ONG serias que estén preparadas para formar una sociedad cooperativa pero independiente y crítica con sus gobiernos. Cuando no existe esta buena disposición por parte de la sociedad civil, lo más probable es que no se considere que el gobierno está actuando de manera seria, por lo que cualquier intento que realice probablemente fracasará.

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 expresamente no partidistas y que no tengan 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 enmendado sus constituciones para adoptar los enfoques de TI y convertirse así en el capítulo nacional de su país.²³

El segundo principio básico de TI, y su rasgo estructural más importante, es el papel crucial que desempeñan los capítulos nacionales. Los capítulos de TI no son sólo los "dueños" de este movimiento,²⁴ sino que son libres para definir sus propios mandatos y programas de trabajo. Sin embargo, deben ceñirse a dos reglas de conducta importantes: 1) no deberán investigar y 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.²⁵

Debido a que no existen recetas globales contra la corrupción, los capítulos nacionales adaptan los programas correspondientes a las necesidades de sus propias regiones. De común acuerdo con otras organizaciones de la sociedad civil, los capítulos de TI deben ganarse la confianza de la administración del país de que se trate, tarea

22. The Evening Post, (Wellington, N.Z.), septiembre de 1994.

23. Por ejemplo, Poder Ciudadano en Argentina.

24. Una prioridad de TI ha sido la democratización del movimiento. Los movimientos por lo general dependen de un grupo central reducido de personas comprometidas en hacerlo arrancar. En este sentido, TI no ha sido la excepción. El grupo inicial, sin embargo, tomó la decisión estratégica de asumir el control de los capítulos a la mayor brevedad posible, en cuanto hubiera una masa crítica de capítulos nacionales. Esa etapa se alcanzó en un lapso de cinco años.

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

que resulta todavía más difícil en aquellos casos donde los gobiernos ven con sospecha a las ONG, debido a que tienen acceso a financiamiento del extranjero y a las propias agendas gubernamentales.

El tercer elemento de la estrategia de TI es involucrar a la sociedad civil de manera evolutiva. Más que proponer programas dramáticos de barrido que intenten limpiar los establos en una sola acometida, TI se inclina por poner en marcha planes de acción factibles y altamente específicos que incluyan un proceso gradual para la solución de problemas. Por ejemplo, el grado de difusión de la corrupción con frecuencia desalienta a las empresas pequeñas o incluso a los países a dar el primer paso para poner fin a esta práctica. Cuando todo el mundo ofrece sobornos, nadie desea ser el primero en detenerse y terminar con las manos vacías. Para combatir esto, TI ha desarrollado un programa denominado “Islas de Integridad”, donde a través de un proyecto específico, todas las partes suscriben un Pacto de Integridad (o un Pacto contra el Soborno).²⁶

El enfoque de las “Islas de Integridad” también se está utilizando en áreas del gobierno particularmente susceptibles a la corrupción (por ejemplo, la recaudación de impuestos). En tales casos, a veces es factible aislar al departamento que corresponda, apartándolo de otros elementos del servicio público, pagando al personal un sueldo adecuado y haciendo que los funcionarios eleven sus normas de desempeño.

TI también está desarrollando el enfoque catalítico de crear “redes de integridad”. Éstas se forman con un número reducido de individuos que alientan a las ONG existentes a unirse en torno a alguna cuestión de integridad, actuar de manera colectiva para proyectar el asunto dentro de un marco amplio y holístico e identificar las posibles medidas de acción.

Parte del trabajo más impresionante realizado hasta la fecha, lo han emprendido capítulos que han realizado encuestas que subrayan las deficiencias en la prestación de servicios, e incluso han ido tan lejos como para desafiar de manera exitosa los precios que se pagan por los bienes y servicios, logrando que se reduzcan y, como consecuencia, mejorando los servicios. La vigilancia de las privatizaciones se ha logrado llevar a cabo con buen éxito y bajo circunstancias que hubieran dado lugar a sospechas por parte del público, si los capítulos no hubieran participado (por ejemplo, un solo concursante para una empresa telefónica). Otros han realizado encuestas para comprobar en qué parte del servicio público reside realmente el meollo del problema, y éstas han contribuido a aumentar la conciencia pública y a elevar la lucha contra la corrupción en la agenda política nacional.

Los ejemplos anteriores ponen de relieve el papel que la sociedad civil puede desempeñar para fortalecer las prácticas éticas, en particular donde tales prácticas involucran a los sectores público y privado. Las lecciones que se han derivado de los escenarios descritos, así como de otros demasiado numerosos para nombrarlos, tienden a sugerir que la función del ciudadano reside más en el sentido de la prevención y la información, que en el de hacer cumplir la ley contra la corrupción. En otras palabras, el papel real de la sociedad civil debe ser reclamar y defender sus propios valores, y no dejar esta función integral en manos de quienes están en el poder.

Algunos indicadores para la sociedad civil

- ¿Existen restricciones para que la sociedad civil se organice a través de la formación de organizaciones no gubernamentales?
- De ser así, ¿son éstas razonablemente necesarias en términos de garantizar la rendición de cuentas por parte de las ONG, o representan obstáculos que no se justifican?
- ¿Existen restricciones respecto a celebraciones de reuniones públicas que obstaculicen la movilización de las ONG?

26. Los Pactos de Integridad se discuten más adelante, en el contexto de la contratación pública.

- En caso de existir requisitos para autorizar las reuniones (por ejemplo, por parte de la policía local) ¿se expiden fácilmente licencias cuando se considera que es poco probable que existan problemas para mantener la ley y el orden?

La profesión legal

- ¿Está sujeta la profesión legal a medidas disciplinarias?
- ¿Es posible que los abogados que se detecte se comportan de manera corrupta pierdan su derecho a ejercer la profesión?

La profesión contable/de auditoría.

- ¿Está sujeta la profesión contable/de auditoría a medidas disciplinarias?
- ¿Es posible que quienes se comportan de manera corrupta pierdan su derecho a ejercer la profesión?

La profesión médica

- ¿Está sujeta la profesión médica a medidas disciplinarias?
- ¿Es posible que los miembros que se comportan de manera corrupta pierdan su derecho a ejercer?
- ¿Está permitido que los trabajadores de la salud del servicio público ejerzan también la práctica privada? Si es así, ¿existen procedimientos eficaces para evitar potenciales conflictos de intereses?

EXTRACTO DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA.

Sociedad Civil en Latinoamérica

Un comentarista de la experiencia mexicana anota que «nadie refutaría la declaración de que un debate pluralista relacionado con la política pública es esencial para la existencia de un proceso democrático. El fomento del debate de la política pública en una sociedad que está forjando gradualmente instituciones democráticas, sin embargo, es un asunto mucho más complejo¹.

A esta complejidad debemos agregar el hecho de que la sociedad civil también está en estado de transición. En lo que se ha llamado “un fenómeno mundial sin precedente”² las dos últimas décadas han presenciado una proliferación global de organizaciones de sociedad civil que trabajan a nivel político y popular en el mundo en desarrollo, promoviendo la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y otros objetivos³.

Desconfianza y competencia desleal: ¿Cómo puede América Latina salir de este problema?

En el pasado, la respuesta de la sociedad civil frente al problema de la corrupción ha sido fragmentada. Sin embargo, la sociedad civil puede ser parte de la solución del problema. El reto sería lograr un escenario en el que las reglas cambien para todos, para que no haya “ganadores” ni “perdedores”, y donde el único ganador fuera la sociedad en general, evitando caer así en el llamado “Dilema del Prisionero”, en el cual imperan la desconfianza y la competencia desleal.

“Una parte importante de la teoría de los juegos se ha dedicado a demostrar que existen situaciones en las que actuar racionalmente en términos individuales no siempre nos conduce a estar en mejor situación en términos colectivos. Actuar de acuerdo al mandato de una racionalidad individual produce, a veces, graves perjuicios desde el punto de vista colectivo.” Así, acciones individuales perfectamente racionales, repetidas por un gran número de individuos, se constituyen “en el factor contribuyente necesario de un perjuicio colectivo...”⁴

Poder Ciudadano (en la Argentina), por ejemplo, ha estado trabajando durante los últimos años en el desarrollo de actividades en la sociedad civil para combatir la corrupción. El enfoque del programa estaba básicamente centrado en una solución colectiva del problema. Frente a la opción de actuar o no en forma corrupta, el agente casi siempre considera, como en el caso del papel del chocolate, que la mejor movida individual es no actuar legalmente. Por las características propias de la corrupción en la Argentina, las posibilidades de resultar castigado legal o socialmente son mínimas. Las ventajas son siempre enormes comparadas con los perjuicios de no corromperse. Sin embargo, a largo plazo y en términos

1. Rubio, Luis. *Democracy and Institution Building in Mexico: A case Study*, en: *Citizens Strengthening Global Civil Society*, CIVICUS, p. 291.
2. De Oliveira, Miguel Darcy. “The Case for a Global Society”, *National Civic Review*, primavera de 1995, pp. 131-133.
3. Hay decenas de miles de organizaciones en América Latina y el Caribe. Ver “Toward an Interamerican Development Bank (IDB) Strategy for Strengthening Civil Society”, conferencia del BID, septiembre de 1994. Hay por lo menos 80.000 organizaciones de voluntarios registradas en Europa Oriental según el informe de CIVICUS, op. cit.
4. Saba, Roberto P. “El Desarrollo de la Responsabilidad Cívica en la Argentina”, trabajo presentado en el Seminario Dilemas Políticos de las Sociedades en Cambio. Estado y Sociedad Civil en la Argentina y España, organizado por la Cátedra Domingo Faustino Sarmiento de Estudios Argentinos de la Universidad de Salamanca, 1995.

colectivos, la corrupción no es beneficiosa, ni siquiera para aquellos que, al principio del proceso, pensaron que no resultarían afectados.

Un ejemplo claro es la situación en que dijeron encontrarse algunos empresarios que participaron en el programa de la Fundación en 1993. Los empresarios sostenían que dado que las ganancias obtenidas de sus empresas provenían de servicios y bienes otorgados al Estado, ellos generaban enormes beneficios si le pagaban a algún funcionario público una 'coima' que les permitiera, por ejemplo, resultar vencedores en una licitación pública y adjudicarse el proyecto. Con el tiempo, aumentó el monto de las 'comisiones' hasta niveles nunca esperados e insostenibles desde el punto de vista económico.

Por otra parte, la calidad del servicio también se deterioraba, ya que no se proveía el servicio de acuerdo con el mercado sino a través de contactos políticos. En ese momento, los empresarios a los que no les afectaba negativamente el pago de coimas terminaron admitiendo su imposibilidad para seguir trabajando de esa manera y expresaron su disposición para ya no pagar estas 'comisiones' y competir libremente. Sin embargo, requerían de una garantía: que sus competidores procedieran de la misma manera.

¿Cómo lograr esa certeza? ¿Cómo construir confianza entre los actores del juego? ¿Cómo asegurar que todos actuarán bajo las mismas reglas? Este tipo de dilemas suelen identificarse con la expresión del "Dilema del prisionero": no es suficiente llegar a un acuerdo para poder lograr la cooperación de los actores; es necesario además alcanzar el efectivo cumplimiento de lo acordado, para que no resulte afectado quien sí decide acatar el pacto, y que eventualmente podría optar por no cumplir.⁵

5. *Ibid.*