



*A la expectativa, de la serie Niñez Trabajadora*  
Oleo sobre lienzo - 80 x 60 cms  
Año: 2002

## Estado, empresa privada y sector social: una relación entre sectores que fortalece a la sociedad civil

### Resumen

El artículo reconoce la existencia y articulación de tres sectores, el Estado, la empresa privada y el sector social - Tercer Sector-, como actores sociales que desempeñan funciones y roles distintos pero complementarios, en campos como la participación política y el desarrollo económico y social de los países. El autor describe a cada uno de los sectores y luego aborda la empresa privada y el tercer sector como partes de la sociedad civil, mostrando cómo ésta en su articulación con el Estado genera convergencias y conflictos. Por último, expone de qué manera las alianzas público-privadas y la formación de capital social incrementan las relaciones entre los tres sectores y fortalecen la Sociedad Civil.

**Palabras clave:** Estado, empresa privada, Tercer Sector, Sociedad Civil, alianzas, capital social.

## State, private company and social sector: a relation between sectors that fortifies civil society

### Abstract

The article recognizes the existence and articulation of three sectors, the State, the private company and the social sector - Third Sector -, like social actors who carry out different but complementary functions and rolls, in fields like the political participation and the economic and social development of the countries. The author describes each one of the sectors and then it tackles the private company and the third sector as parts of the civil society showing how this one in his articulation with the State generates convergences and conflicts. Finally, it exposes how the public-private alliances and the formation of social capital increase the relations between the three sectors and fortify the Civil Society.

**Key words:** State, private company, Third Sector, Civil Society, alliances, social capital.

**Luis Julián Salas Rodas:** Sociólogo. Especialista y magíster en Ciencias Sociales: Gerencia del Desarrollo Social, Universidad de Antioquia; magíster en Ciencias de la Educación, opción Desarrollo Social, Universidad de París XII, Val de Marne (Francia); diplomado en Gestión de Proyectos de la Cooperación Internacional al Desarrollo, Universidad de Antioquia. Profesor universitario y consultor e investigador en temas socioeconómicos, ambientales y de familia. Director Ejecutivo de la Fundación Bienestar Humano.

**Correo electrónico:** bienhumano@une.net.co

# Estado, empresa privada y sector social: una relación entre sectores que fortalece a la Sociedad Civil

---

*Luis Julián Salas Rodas*

## Introducción

En años recientes hemos asistido en Occidente a un cambio de paradigma en la concepción y la relación entre los tres sectores: el Estado, la empresa privada y el sector social —también denominado Tercer Sector—. Sólo unas décadas atrás, el Estado se concebía como el responsable primario del desarrollo económico, los Derechos Humanos y la prestación de los servicios sociales, independientemente de si cumplía o no con esta función; el Estado debía formular las políticas públicas y además atender directamente a la población por medio de sus entes administrativos y territoriales, ya que lo público era sinónimo de lo estatal.

Por su lado, la empresa privada demandaba del Estado la creación y mantenimiento de un entorno propicio para la inversión, la acumulación de capital y el concurso de los factores de la producción, así como medidas legales, aduaneras, laborales y fiscales que favorecieran sus intereses. Sin embargo, las políticas y los programas sociales no estaban en la órbita de acción de los empresarios privados.

El cuanto al sector social, no estaba aún reconocido en la práctica como tal y en cambio existían entidades sin ánimo de lucro de origen religioso o civil, que asumían la donación de bienes y la prestación de servicios a los pobres desde un enfoque asistencial. Dichas entidades se financiaban con auxilios del Estado y donaciones de la empresa privada y de personas naturales, en un contexto de filantropía y caridad.

Pero el escenario y el libreto de los tres sectores se modificaron por la confluencia de múltiples factores como la participación, las alianzas, el cambio en la relación público-privado, los cuales aportan efectos benéficos que fortalecen el capital social. En el presente artículo se muestra cómo los tres sectores empezaron a redefinir sus relaciones, a considerarse actores sociales<sup>1</sup> y a generar convergencias entre ellos a pesar de los conflictos;<sup>2</sup> igualmente, se analiza la participación de la empresa privada y del Tercer Sector en la Sociedad Civil y la articulación de esta última con el Estado, que genera convergencias y conflictos. En la última parte se tratan las alianzas público-privadas y la formación de capital social, para mostrar que éstas incrementan las relaciones entre los tres sectores y fortalecen a la Sociedad Civil.

### Los tres sectores: roles, funciones e interrelaciones

Acogiendo la propuesta del profesor norteamericano Lester Salamon,<sup>3</sup> quien plantea que existen tres sectores, a continuación se analiza cada uno de ellos incluyendo los alcances y límites de sus interrelaciones.

#### *Primer sector: lo estatal*

El Estado es aquel sistema organizado de normas, leyes, instituciones y organizaciones que portan la representación legal y legítima de los intereses públicos de una sociedad particular, asentada en un territorio específico. Además de ejercer el monopolio de las armas, administrar justicia y asegurar las condiciones necesarias para el funcionamiento de una economía de mercado,

- 
- 1 Actor social: "Sujeto individual o colectivo que en una determinada situación controla recursos de poder (económicos, capacidad de representación, de movilización, de convocatoria, de influencia) suficientes como para influir en forma determinante sobre acontecimientos que nos interesan o afectan". Rovere, *Planificación estratégica de política y programas sociales*, Módulo II, Argentina, SIEMPRO, 1999, en: Laura A. Cotto, *Las organizaciones de la sociedad civil: un cambio para la construcción ciudadana*, Buenos Aires, Espacio, 2003, p. 94.
  - 2 En este artículo se hace un análisis teórico, pues analizar las relaciones entre los tres sectores en Colombia supera las posibilidades de espacio y por ello las referencias al país son puntuales y se encuentran generalmente en los pie de página.
  - 3 Lester Salamon, Anheier Helmuth y colaboradores, "Nuevo estudio del sector emergente" (resumen), Baltimore (USA), Fundación BBVA / Center for Civil Society Studies, 1999.

al Estado le compete la producción de los bienes públicos y de ciertos servicios sociales, como la educación y la salud.

Lo público se entiende como aquello que es de todos y a lo cual se puede acceder en forma libre y gratuita; en las democracias liberales occidentales, los partidos políticos son los que regulan el ejercicio del poder estatal por la vía de la elección, nombramiento y ejercicio de los cargos públicos. El Estado tiene como función principal la administración de lo público estatal, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y en los programas y planes de desarrollo.<sup>4</sup>

Entre los fines del Estado interesa destacar los que se refieren a asegurar e incrementar el capital físico, el capital humano y el capital social, así como posibilitar el desarrollo integral de las personas, las familias y las comunidades. Todo esto debe hacerlo el Estado con el propósito de mejorar la calidad y el nivel de vida de la población de un país.<sup>5</sup>

Para que se cumplan las funciones del Estado en el campo social, éste debe acoger el enfoque del *buen gobierno* en el sentido de ser receptivo a las demandas de la comunidad, el sector empresarial y el sector social. Al respecto, dice la socióloga Isabel Licha:

Esto requiere dos transformaciones fundamentales: una en el Estado, para alcanzar la eficiencia, eficacia y equidad en sus acciones, lo cual significa modernización pero a su vez democratización. Por otra parte, se

---

4 En Colombia, la Constitución Política de 1991 definió al país como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista; son fines esenciales del Estado, entre otros, servir a la comunidad y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Esta Constitución le abrió a las organizaciones del sector social un amplio espacio de participación democrática en las instancias de contratación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública, y respecto a los derechos sociales, económicos y culturales de los ciudadanos(as), los incluyó como servicios a cargo del Estado en cuya prestación están autorizadas a participar las organizaciones sociales.

5 En el ordenamiento jurídico del Estado colombiano, las siguientes son las Organizaciones Gubernamentales (OG) que producen bienes públicos y servicios sociales: la Nación, los departamentos, los municipios, los institutos descentralizados y los establecimientos y empresas públicas. Las normas de descentralización y de competencias y recursos señalan las responsabilidades de cada OG en la producción de bienes y servicios públicos.

requiere fortalecer la Sociedad Civil, entendiéndose por esto la creación de condiciones para que la sociedad se organice en distintos grupos que representen sus intereses y a partir de los mismos se produzcan asociaciones, articulaciones, reclamos, afirmación y reafirmación de derechos. [...] La idea es pues que la política social no depende exclusivamente de las ideas que se formulen, sino que depende de la fuerza de la comunidad, del desarrollo de la Sociedad Civil, en sus relaciones con el Estado, ante la cual éste tiene que canalizar dichos intereses y darles respuesta. Mediante esas nuevas relaciones la sociedad crea y legitima al Estado y éste atiende, regula, protege y defiende los intereses de la comunidad.<sup>6</sup>

### *Segundo sector: lo empresarial*

La democracia liberal es el régimen político vigente y legítimo del sistema de producción y acumulación capitalista, siendo el proceso de globalización —mercados, informática, comunicaciones, homogenización cultural— un resultado de su desarrollo histórico. La empresa es la expresión material y social de la relación entre capital y trabajo asalariado, y la propiedad privada sobre los medios de producción es la norma jurídica, reconocida y garantizada por el Estado, que asegura el acceso y disfrute particular de las ganancias.

Por su parte, las ganancias se obtienen de la producción de bienes y servicios privados destinados a la distribución, circulación y consumo mediante el mercado, y el dinero es el medio legal que les permite a los consumidores acceder a ellos. El fin que se persigue al producir una mercancía o servicio no es satisfacer una necesidad humana o material, sino obtener un lucro personal que es legal y legítimo en una democracia liberal; otros resultados de la actividad productiva privada son incrementar el capital —financiero, comercial e industrial— y contribuir al desarrollo económico y tecnológico de la sociedad. El ámbito natural de actuación del sector empresarial es el mercado.

Las luchas sindicales y la presión de diversos movimientos sociales como el feminismo, las ligas de consumidores y los ambientalistas, por ejemplo, obligaron a los Estados, en las democracias liberales, a expedir normas y a

---

6 Isabel Licha, “Gerencia social: ámbitos y perspectivas”, en: *Políticas públicas y gestión social: una mirada desde la gerencia social*, Medellín, Municipio de Medellín, 1997, pp. 124-125.

crear órganos de control para el sector empresarial, con el fin de mitigar los efectos perversos del capitalismo salvaje. Lo anterior, unido a una mayor información de los consumidores y la opinión pública por los medios de comunicación, ha obligado a las organizaciones empresariales (OE) a realizar acciones de corte social; herramientas como el balance social y estrategias innovadoras como el mercadeo social, son expresiones de la responsabilidad social empresarial.

Para las empresas la responsabilidad social implica generar empleo, acatar la legislación laboral y pagarle impuestos al gobierno, pero además involucra tomar decisiones respecto a invertir en el desarrollo social de comunidades marginadas, incrementar el capital social y establecer con el Estado alianzas estratégicas dirigidas a canalizar recursos y ampliar la producción de bienes públicos y servicios sociales. Los investigadores Constanza Jaramillo y Juan Alejandro Ángel afirman: “Responsabilidad social es el compromiso que tiene la empresa de contribuir con el desarrollo, el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de sus empleados, sus familias y la comunidad en general”.<sup>7</sup>

Como se puede colegir de lo anterior, el auténtico concepto de responsabilidad social empresarial supera las acciones puntuales de tipo moral, asistencial, paternalista y de mercadeo social o filantrópico, que son prácticas arraigadas de larga tradición entre las elites empresariales. Al contrario, este concepto exige que los programas y proyectos sociales se extiendan a personas y familias por fuera de las empresas.

La creación de fundaciones empresariales que aportan y apoyan procesos de autogestión comunitaria en poblaciones vulnerables, es una respuesta concreta a la responsabilidad social de los empresarios y se enmarca en la esfera de “lo público no estatal”.<sup>8</sup> Estas fundaciones no desarrollan una

---

7 Constanza Jaramillo y Juan Alejandro Ángel, *Responsabilidad social empresarial en Colombia: resultados de una investigación*, Bogotá, Centro Colombiano de Filantropía, Universidad de los Andes y ANDI, 1995, p. 60.

8 En Colombia las fundaciones empresariales iniciaron sus actividades en los años sesenta del siglo xx con la Fundación Carvajal (1961) y la Fundación Corona (1963), otras fundaciones importantes son la Social, Proantioquia, Dividendo por Colombia, Bancolombia, Éxito, Compartir y Hocol; en total en el país hay 97 de estas fundaciones. Véase: María Cristina Rojas y otros, “El caso de las fundaciones empresariales filantrópicas en Colombia” (resultados preliminares), Bogotá, Corporación Centro Regional de Población, 1999.

acción dirigida a “privatizar lo público”, ni presuponen quitarle responsabilidad al Estado en cuanto a sus compromisos oficiales y constitucionales de hacer efectivos los derechos sociales de la población, sino que hacen parte del conjunto de organizaciones sociales privadas sin fines de lucro que se dedican a la producción de bienes y servicios públicos y responden al reto de contribuir a solucionar los problemas del país.

Otra forma de asumir la responsabilidad empresarial es abordar la dimensión de lo político, tal como lo plantea Carlos Arturo Ángel, ex presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI):

Pero de todas las novedosas responsabilidades que se han señalado, tal vez la más compleja y exigente es la que tiene que ver con la dimensión política, puesto que alude directamente a la capacidad de intervención de sus organizaciones en la definición de un proyecto de sociedad, ausencia significativa en nuestro medio.<sup>9</sup>

### *El Tercer Sector: lo social*

El Tercer Sector lo conforman las organizaciones civiles sin ánimo de lucro, de iniciativa privada, que propenden por el desarrollo humano y social de personas, grupos, familias y comunidades. Algunas de ellas son: asociaciones, corporaciones, fundaciones, partidos políticos, entidades eclesiásticas, gremios, cooperativas, ONG, cajas de compensación familiar, sindicatos y juntas de acción comunal.

El fin de la Guerra Fría, la incapacidad de los Estados para cumplir las metas del desarrollo, la crítica al neoliberalismo, la resistencia a los fenómenos de la globalización —exclusión social e integración perversa— y la consolidación de regímenes democráticos en Occidente con énfasis en procesos de participación ciudadana, han contribuido al empoderamiento y reconocimiento del Tercer Sector en los escenarios nacionales e internacionales. Al constituirse en actor social y protagonista, dicho sector redefinió sus fuerzas ante el Estado y fue adquiriendo conciencia de su poder en el desempeño de su rol y responsabilidades.

Las organizaciones sociales del Tercer Sector se han incrementado y además han conformado redes de comunicación e integración, su fortalecimiento institucional se manifiesta en diversos frentes: el gremial, en lo

---

9 Carlos Arturo Ángel, “La responsabilidad de los empresarios colombianos frente al desarrollo de la sociedad”, en: *Empresa privada y responsabilidad social*, Bogotá, Centro Colombiano de Filantropía, 1996, pp. 27-28.



que se refiere a la representación y la defensa de sus intereses sectoriales; el de gestión social, en tanto llevan a la práctica propuestas innovadoras de desarrollo social, y el político, puesto que sus acciones gremiales y programáticas tienen efectos en el diseño, formulación y ejecución de los planes de desarrollo establecidos por los gobiernos.

El objetivo del Tercer Sector es procurar la vigencia de la *ciudadanía social* promulgada por el Estado Social de Derecho, es decir, que además de los derechos civiles y políticos, los ciudadanos y ciudadanas puedan disfrutar de derechos sociales entre los cuales se hallan el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda y la recreación. El valor que moviliza las acciones del sector es la solidaridad, entendida como el interés real de un grupo de personas por alcanzar un objetivo común de beneficio colectivo, sin que medie una imposición u obligación legal; la solidaridad nace del querer y no del deber, es espontánea y no puede ser forzada.

Hay dos distinciones fundamentales entre el Tercer Sector y los demás: del Estado se diferencia en su origen no oficial y de la empresa privada en la no obtención de lucro y en la práctica de la solidaridad cuando se trata de producir bienes y servicios. El Tercer Sector demanda del Estado su reconocimiento legal y de la empresa privada recursos económicos, como fortaleza se identifica en el ámbito mundial su creciente magnitud y como debilidad sus excesivas heterogeneidad y dispersión, las cuales impiden la construcción de consensos, la concertación y la unidad de enfoques, criterios y metodologías de intervención.

Las organizaciones sociales necesitan la democracia como requisito para crearse, expandirse y fortalecerse y de ahí que estén alineadas para defenderla y garantizarla. En general, la acción política del Tercer Sector no se enmarca en competir con el Estado, las comunidades o los partidos políticos —o suplantarlos—, sino que reside en construir y mantener espacios colectivos y democráticos para hacer posible la participación social en los debates y las políticas públicas que le atañen al desarrollo humano y social.

Mediante la participación, el sector social puede y debe ampliar su capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones públicas, las cuales se expresan en la formulación de políticas, programas y proyectos de desarrollo social; cuando los intereses sectoriales se articulan en el plano de lo intersectorial e interinstitucional, con unidad de criterios y de acción, se ejercita una práctica benéfica de “construcción de lo público” desde lo no estatal. Pero, desafortunadamente, la heterogeneidad y la complejidad de intereses

en conflicto inciden en forma negativa en la unidad del Tercer Sector; si los intereses de las organizaciones de este sector no traspasan el ámbito de lo gremial y lo sectorial y se limitan a defender o a imponer prerrogativas y beneficios a ultranza, su acción se inscribe en la práctica nociva de “privatizar lo público”.

Según la teoría, los anteriores son los roles y funciones que deberían desempeñar el Estado, la empresa privada y el Tercer Sector, con el fin de lograr objetivos como el desarrollo, el bienestar, la democracia y la participación. En cuanto a la interrelación entre los tres sectores, la realidad colombiana y en buena parte la latinoamericana difieren de los postulados arriba enunciados, pues existen vacíos, déficit e incongruencias en cada sector, así como tensiones, conflictos de intereses y problemas en la comunicación y en la generación de confianza, que afectan las relaciones entre ellos.

La filósofa Beatriz Restrepo Gallego señala al respecto:

[...] la sociedad bien ordenada (es) aquella en la que se dan interrelaciones e interacciones armoniosas y productivas entre los distintos sectores, y nosotros vemos que eso no sucede aquí. Como consecuencia, las cargas y los beneficios de la vida social, también se distribuyen de manera desigual: el sector político recurre al sector social cuando le conviene, buscando bases clientelares para las votaciones, el sector empresarial recurre al sector político cuando quiere hacer *lobby*, cuando quiere evitar la promulgación de alguna ley que no convenga a sus intereses, el sector social duda mucho del sector político, no quiere tener nada con la política, el sector empresarial duda del sector social, cuestiona el trabajo de las ONG y las ONG a su vez no recurren al sector productivo sino cuando necesitan dinero.

Es, entonces, una sociedad que sufre de desarticulación, de desintegración, y de prevención entre los sectores, cuando al contrario, una sociedad bien ordenada debería marchar de conjunto y de manera armoniosa.<sup>10</sup>

La cita anterior hace referencia a algunas de las dificultades que obstaculizan un curso fluido de intercambio, acuerdos y consensos entre los sectores. Las dudas, la desconfianza y el recelo son percepciones subjetivas que los distintos actores manifiestan entre sí y todo esto encuentra soporte en las tensiones que se generan debido a la diferencia de intereses y a los prejuicios y prácticas de discriminación y exclusión.

---

10 Beatriz Restrepo Gallego, “La gobernabilidad requiere de una sociedad participante” (cátedra Héctor Abad Gómez), en: *Alma Mater*, Medellín, Universidad de Antioquia, N° 552, 2007, p. 8.

## La Sociedad Civil y su articulación con el Estado

La revisión bibliográfica y el acumulado histórico disponible muestran que existe un debate académico e ideológico acerca del origen, definición e interpretación del concepto Sociedad Civil. No se encuentra un discurso unificado o una conceptualización compartida por los diversos autores y tendencias de la teoría política, y sin embargo hay consenso respecto al momento histórico en el cual surgió: el fin de la Edad Media y el principio de la modernidad, es decir, el período en el cual comenzó a desarrollarse el capitalismo en Occidente. Esto coincide con el ocaso de los Estados monárquicos absolutistas y la formación de los Estados nacionales democráticos.

La consolidación del Estado capitalista hizo que para hacerlo gobernable fuera necesario reconocer la legalidad y la legitimidad de las instituciones que se crearon, tales como el Parlamento, el voto, la Constitución Política, el sistema judicial y el mercado. El nuevo Estado no requiere esclavos, siervos o vasallos, sino ciudadanos declarados libres y en igualdad de condiciones ante a la Ley, y a cambio de ello los ciudadanos hacen explícita su aprobación y se subordinan a las nuevas instituciones. El Estado se configuró como el lugar de los intereses y las decisiones públicas, mientras la Sociedad Civil se erigió como el espacio por excelencia de la vida privada de las personas, la familia, el vecindario, la comunidad y las actividades económicas y culturales.

Al Estado sólo le está permitido hacer lo que las leyes y las normas escritas le permiten y a la Sociedad Civil le está permitido hacer todo lo que ellas no le prohíben, esta diferencia jurídica define de manera esencial los campos de actuación y las competencias de ambos actores. Mientras si el Estado no actúa conforme a la Ley, al Derecho, pierde legitimidad y gobernabilidad y cae en la ilegalidad, la Sociedad Civil debe respetar la Ley, pero es más libre para definir sus acciones de acuerdo con sus intereses particulares.

Otro elemento constitutivo de la Sociedad Civil es la existencia de un tejido denso de organizaciones sociales y corporaciones gremiales que aglutinan y representan los intereses individuales y colectivos privados frente al Estado, el cual si es democrático debe garantizar, promover y proteger los derechos de libre asociación y participación en los asuntos públicos. Es necesario definir entonces, de manera precisa, el alcance del concepto participación:

Es una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas

y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos.<sup>11</sup>

Hay dos tipos de participación, la que opera en la esfera de lo privado y la que lo hace en lo público, a la primera pertenecen la participación social y la comunitaria y a la segunda la participación ciudadana<sup>12</sup> y la política.<sup>13</sup> La participación en todas sus formas sólo es posible si confluyen tres condiciones simultáneas: un marco legal amplio y sin regulaciones excesivas,<sup>14</sup> una voluntad política gubernamental de apoyo y estímulo que ofrezca oportunidades reales y una Sociedad Civil organizada dispuesta al debate y a la movilización para obtener cambios.

Se debe considerar que son inherentes a todo proceso participativo el ejercicio del poder y la constelación de diversos intereses de los actores sociales, los cuales pugnan por obtener reconocimiento y aceptación. El alcance real y efectivo de un proceso participativo depende además del contexto y el nivel en el cual se presenta —local, regional o nacional—, aunque el ámbito privilegiado de la participación reside en lo local:

---

11 Esperanza González, *Manual de participación y organización para la gestión local*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, Gente Nueva, 1996, p. 17.

12 Véase: Corporación Región y Fundación PARCOMÚN, “Visión panorámica de la participación ciudadana en la ciudad de Medellín, 1990-1999” (investigación), Medellín, 2002. En este trabajo se exponen las estrategias y los temas más relevantes de la movilización ciudadana de ese período en Medellín, se destacan como ejes la opinión ciudadana sobre asuntos de interés público, la movilización contra la violencia o por la paz, la participación ciudadana en la gestión pública, la promoción de la organización juvenil y comunitaria y las iniciativas de participación electoral.

13 Una definición más detallada de los conceptos se encuentra en: E. González, *Manual de participación...*, *op. cit.*, pp. 18-19.

14 La Ley 134 de 1994 y el Decreto 2629 de 1994 desarrollaron los artículos de la Constitución Política de 1991 que se refieren a los mecanismos de participación ciudadana, a saber: la iniciativa legislativa, la solicitud de referendos, la acción popular, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. Además de los anteriores mecanismos, están el sufragio universal, la tutela, el derecho de petición y la veeduría ciudadana. Fabio Velásquez y Esperanza González hacen un balance exhaustivo sobre el tema en el país, desde 1991 hasta 2003, y analizan el alcance de las normas e instituciones de la participación ciudadana, sus actores y motivaciones. Véase: Fabio Velásquez y Esperanza González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003.

barrio, vereda, comuna o municipio. En lo local se entrecruzan las tramas de la vida cotidiana de las personas, los grupos y la mayoría de las organizaciones de la Sociedad Civil,<sup>15</sup> y es por la diversidad de intereses que hay en dicha sociedad que la dinámica de los actores sociales también se caracteriza por la concurrencia del conflicto y el consenso:

La existencia de actores sociales en conflicto y su clara confrontación pública son elemento indispensable en una Sociedad Civil fuerte y bien constituida. Podemos decir que, en buena medida, son la Sociedad Civil. Generan la dinámica indispensable a toda verdadera democracia. Sin actores colectivos coherentes, bien organizados, provistos de una identidad y una ética propias, capaces de representar y defender sus propios intereses en el ámbito público; sin conflictos definidos que puedan ser canalizados y resueltos, no hay “pueblo” sino simple “masa”, multitud atomizada de intereses individuales, utilizada por minorías poderosas para su propia legitimación y fortalecimiento.<sup>16</sup>

Además de la existencia de organizaciones sociales, gremios y actores, una Sociedad Civil no se puede concebir sin la voluntad libre y consciente de los individuos para afiliarse y tener membresía. La fuerza vinculante no reside en la obligatoriedad o la imposición, sino en el deseo subjetivo y manifiesto de pertenecer y participar, de adquirir identidad colectiva frente a los demás.

El profesor Lester Salamon propone entender la Sociedad Civil como una relación entre sectores:

En el presente se encuentra muy difundida la idea que identifica a la Sociedad Civil con el Tercer Sector. Esta idea es inadecuada, porque asimilar al sector solidario con un monopolio y definir a la Sociedad Civil por un sector es una contradicción. La nueva reconceptualización de la Sociedad Civil propone que ésta no debe ser concebida como un sector específico sino como una relación entre sectores, relación en la cual dichos sectores se respetan entre sí, valoran su derecho de existencia y cooperan y asisten mutuamente. Según esta reconceptualización, en la Sociedad Civil puede verificarse la existencia de al menos tres sectores distintos:

- 
- 15 En Colombia son espacios y oportunidades para promover la participación social y comunitaria los planes de desarrollo departamentales y municipales, así como los consejos territoriales de planeación y los consejos municipales de política económica y social.
  - 16 Luis Alberto Restrepo, “Relación entre la Sociedad Civil y el Estado”, en: *Análisis político*, Bogotá, Tercer Mundo y Universidad Nacional de Colombia / Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, N° 9, 1990, p. 70.

el gubernamental que promueve las leyes; el económico, que promueve la rentabilidad de los negocios; y el social, compuesto por las personas y organizaciones que persiguen objetivos comunes. La Sociedad Civil se encontraría determinada entonces por la existencia y la cooperación entre los sectores y por el trabajo en conjunto para promover sus capacidades de respeto mutuo y mejoramiento de la calidad de vida.<sup>17</sup>

Como se puede ver, la tesis del profesor Salamon es de por sí polémica pues incluye al Estado como parte de la Sociedad Civil en cuanto acepta unirse y cooperar con la empresa privada y el sector social. A falta de otra argumentación que la sustente, mantenemos entonces vigente la relación Estado-Sociedad Civil.

## Capital social y alianzas público-privadas: la convergencia entre sectores

### *El capital social*

En las relaciones humanas se establecen o se rechazan vínculos de acuerdo con una percepción subjetiva de confianza o desconfianza; la categoría capital social es un hallazgo reciente de las ciencias sociales para denotar la existencia de confianza, tejido social y asociación entre personas, familias, grupos, comunidades y organizaciones, siendo la libre asociación no sólo un derecho humano sino un factor que impulsa el desarrollo económico e institucional. Según criterio del Banco Mundial, el capital social, junto con los capitales: natural, físico y humano, es un elemento constitutivo de la riqueza o pobreza de un país; así como sucede con los otros tipos de capital, el capital social se puede crear, fortalecer o destruir. El Estado, la empresa privada y el Tercer Sector no son ajenos a la existencia del capital social, lo requieren para afianzar sus relaciones y sus objetivos comunes.

Bernardo Kliskberg amplía el concepto de capital social al incluir como elementos constitutivos de éste el asociacionismo, la construcción de valores culturales, el clima de confianza social y la conciencia civil,<sup>18</sup> y por su parte John Sudarsky, en su investigación “El capital social en Colombia, la medición

---

17 Lester Salamon, “Replanteamiento del concepto de Sociedad Civil”, en: *Empresa privada y responsabilidad social*, Bogotá, Útopica, 1996, p. 117.

18 Véase: Bernardo Kliskberg y Luciano Tomassini, *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Santiago de Chile, 2000, p. 20.

nacional con el Barcas”,<sup>19</sup> afirma que el concepto comporta cuatro elementos teóricos fundamentales para su análisis y comprensión: el desarrollo de la Sociedad Civil, la participación ciudadana, el capital cívico institucional y la confianza, la cual es un elemento preconceptual del orden social. Así se refiere Sudarsky a la generación de capital social: “La Sociedad Civil es el ámbito de mayor impacto en la generación de capital social y la posibilidad de su desarrollo a través de organizaciones voluntarias no religiosas es un camino claro para hacerlo”.<sup>20</sup>

### *La convergencia entre sectores*

El capital social propicia la relación entre los tres sectores mencionados y la integración social; cuando es fuerte significa que la confianza entre las personas y las organizaciones es alta y éstas participan e incrementan sus relaciones y alianzas para mejorar las condiciones de vida, las redes formales e informales que han construido y la Sociedad Civil. La ausencia de capital social, en cambio, es un factor de riesgo que incide en situaciones de desintegración social, violencia, anomia y criminalidad.

Otra clave importante para comprender la dinámica de las relaciones entre los tres sectores es el desplazamiento de la matriz estadocéntrica a la matriz sociocéntrica, en la primera el Estado regula la economía, sustituye parcialmente al sector empresarial en la producción de bienes y servicios e interviene en el mercado con la fijación de subsidios y precios. El Estado se erige en la doble condición de interventor y proteccionista del sector empresarial, es el único que formula y es responsable de la política social y el bienestar de la población, entendiendo este último como la satisfacción de sus necesidades básicas.

En América Latina, la adopción de la matriz estadocéntrica aseguró las condiciones para que se pudiera desplegar el modelo cepalino de sustitución de importaciones y se crearan mercados internos en los países de la región.<sup>21</sup> El agotamiento de este modelo y la crisis de gobernabilidad de los Estados latinoamericanos, particularmente en la década de los años ochenta del siglo xx con el problema de la deuda externa, hicieron emerger la matriz

---

19 John Sudarsky, *El capital social en Colombia, la medición nacional con el Barcas*, Bogotá, República de Colombia / Departamento Nacional de Planeación, 1998.

20 *Ibid.*, pp. 170-171.

21 María Teresa Uribe de Hincapié, “El ciudadano y la política”, en: *Nación, ciudadano y soberano*, Medellín, Corporación Región, 2001, pp. 126-141.

sociocéntrica y produjeron un cambio en las relaciones entre lo público y lo privado. A ello se refiere la socióloga María Teresa Uribe:

En el viejo modelo de la matriz estadocéntrica los ámbitos de lo político y lo público eran más visibles y reconocibles, no sólo porque estaban delimitados jurídica e institucionalmente sino porque las identidades políticas se aglutinaban unívocamente en torno al sistema de partidos, con sus modelos de acción y representación de intereses colectivos. [...] Bajo este modelo (sociocéntrico), entonces, lo público y lo privado terminaron por coincidir.<sup>22</sup>

La matriz sociocéntrica se caracteriza por la irrupción de los movimientos sociales y de la participación ciudadana en el escenario público, el cual se deja de considerar una prerrogativa del Estado. La politización de la Sociedad Civil se manifiesta en la movilización de las organizaciones sociales en torno a nuevos espacios de participación diferentes a lo electoral o burocrático y a la actuación de los ciudadanos(as) como sujetos libres e iguales, el sociólogo Cándido Grzybowaski<sup>23</sup> enuncia estos nuevos campos de actuación y mecanismos de acción política: campañas cívicas, construcción de redes, foros y plataformas, debates públicos, *lobbying* (cabildeo), presión de despachos, participación en comisiones y consejos paritarios, monitoreo independiente de políticas públicas, veedurías ciudadanas y movilización social.

Otro factor que estimula la relación entre los tres sectores es el de las alianzas público-privado. El Banco Mundial, en el programa Alianzas para la Superación de la Pobreza, las define así:

[...] las alianzas como una relación abierta entre socios distintos, cuya fortaleza radica en los aportes diversos pero complementarios que cada uno hace para alcanzar un objetivo común acordado por todos. Los rasgos constitutivos implícitos o explícitos en esta definición son: [...] un objetivo común, socios activos, interdependencia de aportes, autonomía de los socios, y relaciones abiertas.<sup>24/25</sup>

---

22 *Ibid.*, p. 137.

23 Cándido Grzybowaski, "Presión política, movilización social, *lobbying*" (documento), Ibagué, 1996.

24 Banco Mundial, *Alianzas para la superación de la pobreza*, Bogotá, Fundación Corona, Fundación Interamericana, universidades y centros regionales de investigación, 1998, pp. 25-26.

25 En Colombia, el Programa Alianzas entre el sector empresarial, el gobierno y organizaciones ciudadanas para la superación de la pobreza, se realiza desde 1996 con la documentación de casos exitosos que son premiados, reconocidos y divulgados.



Y escribe Guillermo Carvajalino:

Por fortuna, están ocurriendo cambios en el entorno socioeconómico y político que facilitarán el afianzamiento de las alianzas como instrumento de gestión: cada vez más se reconoce que la complejidad de nuestros problemas requiere una combinación de capacidades y fortalezas diversas y por lo tanto, una mayor participación de distintos actores. Los gobiernos buscan aliados para hacer frente a la progresiva escasez de recursos financieros y la necesidad de aligeramiento de la estructura pública. El sector empresarial incrementa su participación en el desarrollo social. La descentralización avanza y, con ella, se amplían las oportunidades de relacionamiento y cooperación entre gobiernos, ciudadanos y empresarios locales.<sup>26</sup>

El establecimiento de alianzas entre los tres sectores ha implicado algunos cambios parciales en el desempeño de los roles de cada uno de ellos. Cambia, por ejemplo, la noción de lo público; el reconocimiento y empoderamiento de las organizaciones sociales del Estado y de la sociedad escindió el concepto de lo público en dos áreas complementarias, lo público estatal y lo público no estatal. Lo estatal es el escenario del poder y de los intereses oficiales y partidistas en la conducción del Estado y lo no estatal la expresión de los ideales, utopías e intereses de la Sociedad Civil.

Lo público, en ambos sentidos, se convierte en un espacio común de mediación e interlocución de todos los actores en la medida en que el Estado se deja de considerar el “actor principal y único representante de lo público”; este rol, que desempeña en la matriz estadocéntrica, se equipara en igualdad de condiciones a los demás actores. Por su parte, las organizaciones de la Sociedad Civil se vinculan a la dimensión pública y a la gestión social orientada por definiciones públicas y de esta manera la Sociedad Civil se convierte en sinónimo de lo público, de lo que les pertenece a todos.

Sin embargo, en los gobiernos no todos están de acuerdo con este tipo de propuestas, existen fuerzas políticas y tecnocráticas que se resisten al cambio y ven en la participación ciudadana y el fortalecimiento de la Sociedad Civil una amenaza a sus intereses y su supervivencia. Estos sectores se oponen soterradamente a dejar de ser “el actor principal”,<sup>27</sup> pero en la medida en que la Sociedad Civil organizada toma conciencia de la influencia y el poder que

---

26 Guillermo Carvajalino, citado en: Banco Mundial, *Alianzas...*, *op. cit.*, p. 16.

27 Un ejemplo claro de esta tendencia fue la intención de la administración del alcalde de Medellín Luis Pérez Gutiérrez, de modificar el Acuerdo 43 de 1996 sobre planeación participativa, aduciendo que la comunidad ya había participado en su

le proporcionan el reconocimiento y la legitimidad de sus acciones públicas, es cada vez más difícil para esas fuerzas políticas y tecnocráticas gobernar bajo un estilo autoritario y excluyente.

Las alianzas también implican, necesariamente, una relación abierta y democrática entre los actores sociales y en ella se ejercen liderazgos y responsabilidades de acuerdo con los aportes, conocimientos y experiencia de cada uno de ellos:

Así, las organizaciones no gubernamentales traen con frecuencia una perspectiva gerencial; los actores privados, buena administración de recursos escasos; los académicos y grupos especializados, soluciones técnicas efectivas; y las comunidades y sus pobladores, fuerza, talento y saber acumulado.<sup>28</sup>

El incremento del capital social mediante la conformación de alianzas público-privadas contribuye a lograr una igualdad política de los actores sociales donde priman las relaciones horizontales de reciprocidad y se superan las asimetrías del poder vertical mediante la cooperación voluntaria, la autorregulación normativa y la ampliación de las bases de la institucionalidad pública; el Estado en estas alianzas se despoja de su papel coercitivo y dominante y se convierte en un actor social que aporta conocimientos, experiencia y recursos para conseguir un objetivo común. Sin embargo, el rol del Estado como ente regulador continúa siendo necesario para que cumpla funciones indelegables como la administración de justicia, la defensa del territorio, el monopolio de las armas y la conciliación de intereses de sectores antagónicos. A una Sociedad Civil fuerte le correspondería entonces un Estado fuerte con legalidad, legitimidad y gobernabilidad.<sup>29</sup>

Los tres sectores tienen la misión de trabajar por la *construcción colectiva de lo público democrático*. De ahí que el asunto a considerar no sea el de marcar las diferencias o defender a ultranza los intereses sectoriales, sino el de propiciar la convergencia, las alianzas y el mutuo fortalecimiento

---

elección con el voto programático a su programa de gobierno. Afortunadamente, la movilización de las organizaciones sociales logró que dicho proyecto fuera retirado del Concejo municipal.

28 *Ibid.*, p. 27.

29 No es así la realidad colombiana, nuestro Estado es débil, sin presencia en grandes porciones del territorio nacional, y tal como hay vacío de Estado también hay vacío de Sociedad Civil en esos territorios.

con miras a conseguir una sociedad de bienestar, conformada por ciudadanos libres, autónomos, solidarios y con todos sus derechos garantizados; una sociedad donde haya democratización del ingreso y de la propiedad, políticas públicas para enfrentar la pobreza, programas sociales para grupos específicos y regiones más afectadas por la pobreza y la exclusión social, fortalecimiento del aparato productivo en una economía mixta, sostenible y competitiva, y adecuaciones institucionales que permitan la vigencia del Estado Social de Derecho, con participación, concertación, descentralización y desarrollo social integral.<sup>30</sup>

Una tarea común a los tres sectores es también la creación y distribución justa de los denominados *bienes sociales*:

Las sociedades cuentan con bienes que podrían llamarse materiales, como el alimento, el vestido, la vivienda, las prestaciones sociales en tiempos de especial vulnerabilidad, pero también con bienes que cabría calificar de inmateriales o espirituales como la educación, la cultura, el cariño, la esperanza, la ilusión y la gracia divina. Son todos éstos bienes que nadie posee en exclusiva, como si alguien fuera capaz de producirlos por sí mismo, sino bienes de los que disfrutamos por recibirlos de la sociedad, incluso de la gracia divina, que se distribuye a través de la familia y la comunidad creyente. [...] De ahí que para distribuir unos y otros con justicia resulte indispensable la aportación de los tres sectores de la sociedad: del sector social, del económico y del político. Sin el concurso de todos ellos la distribución será irremediabilmente injusta.<sup>31</sup>

La corresponsabilidad en la creación y distribución justa de los bienes sociales es un principio de suma importancia, por cuanto deja sin piso los argumentos según los cuales a los sectores político y empresarial no les compete asumir las consecuencias negativas y excluyentes de un modelo económico que genera acumulación y ganancias para unos pocos y pobreza para la mayoría. Quienes defienden esta postura le asignan al Tercer Sector la mitigación del sufrimiento y el acceso a unas condiciones mínimas de vida para los marginados de la propiedad, el conocimiento, la riqueza y las oportunidades.

---

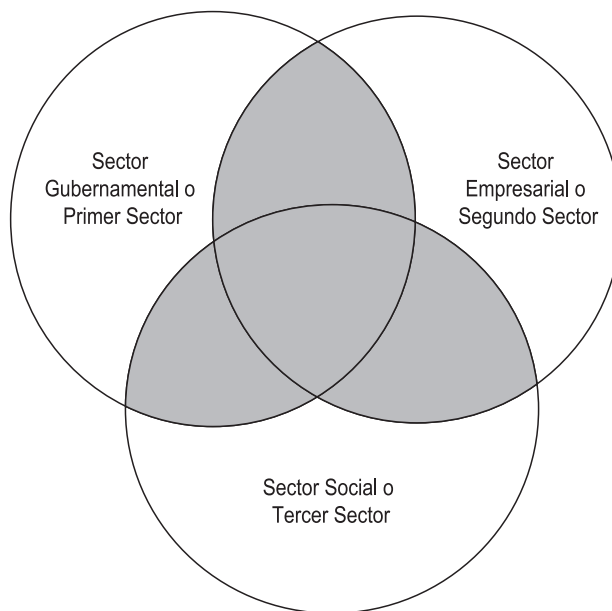
30 Jorge Bernal, "El desarrollo social: una mirada intersectorial", en: *Séptima jornada de reflexión, Sector ONG*, Medellín, Federación Antioqueña de ONG, octubre 11 de 2000.

31 Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 257-258.

El Estado pierde legitimidad si pretende renunciar a la protección de los bienes sociales básicos, y así mismo la empresa privada pierde reconocimiento, productividad y competitividad y deja de generar capital social cuando sólo se ocupa de producir utilidades para sus accionistas, renunciando a su compromiso de responsabilidad social. Sin el concurso de los otros dos sectores, el Tercer Sector sigue tentado a continuar con la práctica nociva del paternalismo y el asistencialismo, impidiendo que se den la autogestión y la autonomía de las personas, grupos y comunidades.

### **Ilustración 1**

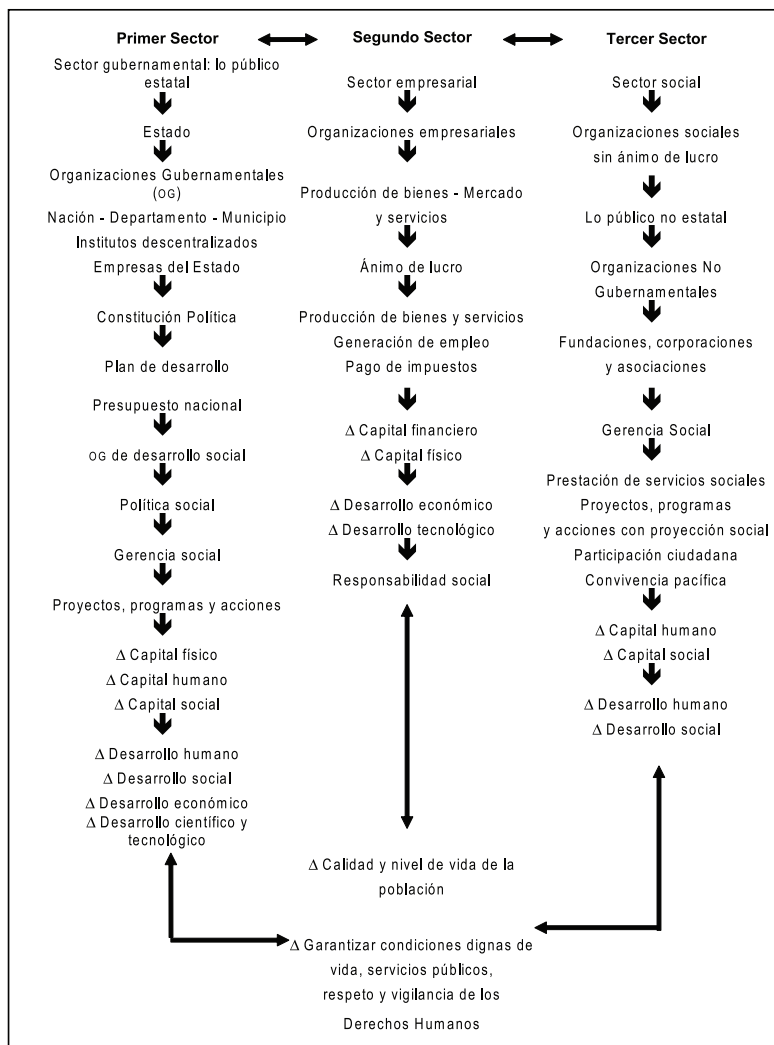
#### **Relación entre sectores**



Tomado y adaptado de: *Directorio guía de entidades sin ánimo de lucro 2000-2002*, Medellín, Fundación CODESARROLLO, 2000, p. XVI.

## Ilustración 2

### Sociedad Civil: relaciones entre sectores



Fuente: Elaboración propia.

## Conclusión

No hay duda que el Estado, la empresa privada y el Tercer Sector son, por derecho propio, actores sociales de primer orden y se desenvuelven en los espacios nacional, regional, departamental y local. En el pasado era posible que cada actor asumiera su rol y desempeñara sus funciones encerrado en el quehacer de su propio sector y ámbito de influencia, y por eso establecer relaciones fluidas más permanentes y fijar objetivos comunes no estaba en su agenda de trabajo y sus acciones cotidianas.

Hoy está en el orden del día la propuesta de trabajar por el fortalecimiento de la Sociedad Civil y el incremento del capital social desde una opción de libertad y respeto. Trabajar por objetivos compartidos y propiciar alianzas entre sectores implica asumir conscientemente que la corresponsabilidad es el mejor camino, la estrategia más conveniente y exitosa para garantizar el cumplimiento de una ciudadanía política, económica y social, con acceso justo a los derechos y *bienes sociales*. Una tarea conjunta de la empresa privada y el Tercer Sector es imprimirle a sus roles una dimensión política en sus relaciones con el Estado, de modo que se puedan dar acercamientos y propósitos comunes y permanentes en los temas de la agenda del desarrollo, la participación, la formación de ciudadanía, la reducción de la pobreza y la formulación concensuada de las políticas públicas.

Para que estos propósitos sean efectivos, duraderos, y constituyan oportunidades fundamentales de desarrollo social y fortalecimiento de la Sociedad Civil, el Estado, la empresa privada y el Tercer Sector tienen que superar algunos obstáculos:

*El Estado:* mejorar sus niveles de credibilidad, legitimidad y gobernabilidad frente a la ciudadanía. Ejercer el mandato constitucional y el monopolio de las armas en todo el territorio nacional. Hacer que sus instituciones y programas de gobierno tengan una presencia efectiva en todas las regiones y localidades del país. Liderar y convocar con mayor voluntad política la participación ciudadana, social y comunitaria. Ser más eficientes en la prestación de los servicios y más transparentes en el manejo de los recursos públicos.

*La empresa privada:* generar mayor conciencia y aplicación de la práctica de responsabilidad social entre los empresarios, dejando de asimilarla a los propósitos utilitaristas del mercadeo social o de aportes según la voluntad de los consumidores. Entender que la responsabilidad social no es únicamente con las comunidades vecinas a las plantas o centros de operaciones, sino que

ella se debe extender a localidades y regiones donde la inversión privada está ausente. Incrementar progresivamente la cuantía de los recursos en épocas de crecimiento económico y no disminuirla en épocas de recesión.

*El Tercer Sector:* unificar criterios de intervención, reforzar las acciones interinstitucionales y dejar de lado el protagonismo, el mesianismo y la competencia por los recursos económicos. Avanzar más en la construcción de la identidad del sector.

El incremento del capital social sólo es alcanzable con el trabajo compartido, en convergencia y en alianza, pero la búsqueda de estas alianzas, del consenso y la convergencia es un trabajo no exento de conflictos debido a la complejidad de los ejercicios del poder y a los diversos intereses en juego que despliegan los actores. La mayor dificultad no es lograr la expresión legítima de los intereses sectoriales, sino pretender que el interés sectorial predomine siempre sobre el interés general, lo que afecta la creación de capital social y el fortalecimiento de la Sociedad Civil.

## Bibliografía

- Ángel, Carlos Arturo, "La responsabilidad de los empresarios colombianos frente al desarrollo de la sociedad", en: *Empresa privada y responsabilidad social*, Bogotá, Centro Colombiano de Filantropía, 1996.
- Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza, 1997.
- Banco Mundial, *Alianzas para la superación de la pobreza*, Bogotá, Fundación Corona, Fundación Interamericana, universidades y centros regionales de investigación, 1998.
- Bernal, Jorge, "El desarrollo social: una mirada intersectorial", en: *Séptima jornada de reflexión, Sector ONG*, Medellín, Federación Antioqueña de ONG, octubre 11 de 2000.
- Corporación Región y Fundación PARCOMÚN, "Visión panorámica de la participación ciudadana en la ciudad de Medellín, 1990-1999" (investigación), Medellín, 2002.
- González, Esperanza, *Manual de participación y organización para la gestión local*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, Gente Nueva, 1996.
- Grzybowaski, Cándido, "Presión política, movilización social, lobbying" Ibagué, (documento), 1996.
- Jaramillo, Constanza y Juan Alejandro Ángel, *Responsabilidad social empresarial en Colombia: resultados de una investigación*, Bogotá, Centro Colombiano de Filantropía, Universidad de los Andes y ANDI, 1995.
- Kliskberg, Bernardo y Luciano Tomassini, *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Santiago de Chile, (documento), 2000.

- Licha, Isabel, "Gerencia social: ámbitos y perspectivas", en: *Políticas públicas y gestión social: una mirada desde la gerencia social*, Medellín, Municipio de Medellín, 1997.
- Restrepo, Luis Alberto, "Relación entre la Sociedad Civil y el Estado", en: *Análisis político*, Bogotá, Tercer Mundo y Universidad Nacional de Colombia / Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, N° 9, 1990.
- Restrepo Gallego, Beatriz, "La gobernabilidad requiere de una sociedad participante" (cátedra Héctor Abad Gómez), en: *Alma Mater*, Medellín, Universidad de Antioquia, N° 552, 2007, pp. 7 y 8.
- Rojas, María Cristina y otros, "El caso de las fundaciones empresariales filantrópicas en Colombia" (resultados preliminares), Bogotá, Corporación Centro Regional de Población, 1999.
- Rovere, C., *Planificación estratégica de política y programas sociales*, Módulo II, Argentina, SIEMPRO, 1999, en: Laura A. Cotto, *Las organizaciones de la sociedad civil: un cambio para la construcción ciudadana*, espacio, Buenos Aires, 2003
- Salamon, Lester, "Replanteamiento del concepto de Sociedad Civil", en: *Empresa privada y responsabilidad social*, Bogotá, Útopica, 1996.
- \_\_\_\_\_, Anheier Helmuth y colaboradores, "Nuevo estudio del sector emergente" (resumen), Baltimore (USA), Fundación BBVA / Center for Civil Society Studies, 1999.
- Sudarsky, John, *El capital social en Colombia, la medición nacional con el Barcas*, Bogotá, República de Colombia / Departamento Nacional de Planeación, 1998.
- Uribe de Hincapié, María Teresa, "El ciudadano y la política", en: *Nación, ciudadano y soberano*, Medellín, Corporación Región, 2001, pp. 126 -141.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003.