



¿PROTAGONISTAS O ACTORES DE REPARTO? LOS FACTORES QUE DETERMINAN SI LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO SON ACTORES CLAVES EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.¹

Dr. John Casey
Charles Sturt University, Australia
jcasey@csu.edu.au / jcasey@bates.edu

¹ Una versión anterior de este artículo fue presentada en el XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Arequipa Perú, del 4-7 de Noviembre 2003.

1. Introducción

No cabe duda de que en las últimas décadas ha habido un aumento importante en las actividades de las Entidades sin Ánimo de Lucro (ESALs) relacionadas con la elaboración de políticas públicas. Una investigación internacional realizada en una amplia gama de países habla de una “revolución global del asociacionismo”.² Uno de los resultados de esta revolución ha sido que en muchos países no se habla ya de *gobierno* sino de *gobernanza* (término procedente de la palabra inglesa *governance*). La *gobernanza participativa*, un término muy en boga en los países anglosajones, implica la mayor participación de las ESALs en todos los aspectos relacionados con la actividad pública y se da por descontado que ésta participación significa también una mayor implicación en la elaboración de estas políticas para compensar el llamado "déficit democrático" que está poniendo en tela de juicio al sistema democrático.

La retórica sugiere que las ESALs son actores claves en la elaboración de las políticas públicas. ¿Pero la realidad refleja esta retórica? Para intentar contestar a esta pregunta, hay que analizar la participación política de las ESALs desde varios enfoques, que se enumeran, a continuación:

- las diferentes épocas de la participación de las ESALs
- los diferentes modelos “culturales” de participación.
- los factores que determinan si las ESALs pueden participar.

Son tres diferentes formas de enfocar el mismo fenómeno de la participación de las ESALs y si los analizamos en conjunto podremos intentar contestar las siguientes dos preguntas:

- ¿Cómo se sabe si las ESALs son actores claves?
- ¿Se puede aumentar la posibilidad que las ESALs puedan ser influyentes en este proceso?

En este artículo se intenta explicar, en un contexto social e histórico, los factores que determinan si las ESALs son actores claves en la elaboración de las políticas públicas. Se intenta entender la evolución en las últimas décadas de la mayor participación de las ESALs en la elaboración de políticas públicas y analizar las condiciones necesarias para que puedan desempeñar este trabajo con más posibilidades de tener una mayor influencia.

El artículo se centra en las actividades de participación directa; en las cuales las ESALs participan como actores en un proceso de negociación activa sobre la dirección de las políticas nacionales, regionales y locales. Pero hay que reconocer que las ESALs también contribuyen de manera indirecta a estos procesos políticos a través de su trabajo en la formación cívica y en su capacidad de influir en la opinión pública.

² Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S Wojciech Sokolowski and Associates (1999). *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore: The John Hopkins Center for Civil Society Studies.

2. Las épocas

En las democracias occidentales ha habido una evolución rápida del papel de las ESALs en las últimas décadas, y se pueden identificar cuatro épocas históricas distintas. Las fechas que se dan son aproximadas, pero representan los periodos en que las ideas implicadas eran predominantes. Las fechas de las épocas se solapan para indicar que no hubo un sentido de ruptura sino de evolución en que las ideas conviven y se van substituyendo paulatinamente.

2.1. Periodo de Confrontación (1970-1985)

La década de los años setenta se caracterizó por el fuerte crecimiento de las ESALs en los países industrializados. Desde el comienzo de la revolución industrial, las ESALs siempre han formado parte del tejido social, pero en el transcurso de los años setenta empezaron a surgir nuevas organizaciones con el nacimiento de los movimientos sociales.

Desde las declaraciones de De Tocqueville sobre el asociacionismo en los EE.UU a finales del siglo XVIII, ha habido una larga tradición por alabar el papel democrático de las ESALs, pero la opinión más extendida en los años setenta del siglo pasado fue considerar que el activismo de las nuevas ESALs era superfluo a los procesos democráticos y que estas organizaciones estaban en conflicto con las instituciones democráticas. Las ESALs eran consideradas como un disturbio y una amenaza para los procesos políticos parlamentarios que representaban solamente intereses minoritarios y que había que intentar resistir su influencia (a no ser que pudieran movilizar el apoyo popular y crear protestas masivas -en este caso había que acomodar parte de sus reivindicaciones para no amenazar el orden establecido).

2.2. Periodo de Consulta (1980-1995)

A principio de los años ochenta el número de ESALs y su activismo político ya habían alcanzado un nivel de crítica hacia los gobiernos democráticos y estos ya no pudieron obviar la existencia de esta importante nueva vía de participación ciudadana. Para responder a las nuevas realidades e intentar canalizar los conflictos que se hacían cada vez más agudos, se empezaron a crear nuevas vías de consulta y de participación ciudadana. En esta época se extendió la formación de consejos asesores y otras comisiones de ciudadanos que permitían formalizar la relación entre las ESALs y las instituciones gubernamentales.

Muchos de estos órganos consultativos siguen funcionando y siguen siendo muy discutidos. Muchas personas denuncian los consejos asesores, alegando que no son foros para la participación sino que funcionan más para el "marketing" político permitiendo a las instituciones públicas vender las políticas que ya habían sido decididas de antemano. A pesar de estas críticas, los órganos consultivos

siguen siendo una parte fundamental de los procesos de elaboración de las políticas y en la prestación de servicios. En muchos países hay ahora legislación que obliga a las instituciones gubernamentales a crear vías de participación ciudadana.

2.3. Periodo de Colaboración (1990-2005)

Esta es la época del *New Public Management* (Nueva Gestión Pública). En los países anglosajones muchos de los servicios públicos fueron privatizados y la gestión del bien público pasó a hacerse a través de contratos entre las administraciones públicas y entidades privadas, tanto ESALs como entidades lucrativas. Muchas ESALs empezaron a colaborar en la provisión de servicios públicos y su tamaño y complejidad aumentó a medida que ganaban contratos y captaban fondos.

Los cambios de esa época se interpretan normalmente como resultados de políticas neoliberales, pero de hecho son el fruto de presiones procedentes de todas las partes del espectro político. Mientras los conservadores abogaban por la privatización, los progresistas reivindicaban un papel más destacado en la provisión de servicios para las ESALs para que pudieran responder a las necesidades populares. Mientras la derecha se quejaba del gobierno "gran hermano" que controlaba la riqueza nacional, la izquierda atacaba al gobierno universalista que era incapaz de prestar servicios a los sectores más desfavorecidos.

Estas nuevas colaboraciones tan estrechas entre las instituciones públicas y las ESALs en la provisión de servicios tienen dos interpretaciones opuestas cuando se analiza la participación de las ESALs en la elaboración de políticas públicas:

- Una interpretación es que ahora las ESALs participan más en la elaboración de políticas. Si la prestación de servicios ya no es solamente del dominio de las instituciones públicas, entonces la elaboración de políticas tampoco puede ser un monopolio. El nivel de compenetración entre gobierno y ESALs significa un alto nivel de confianza y respeto por los conocimientos técnicos de las ESALs y ello se debe traducir en un papel más destacado para ellas en la elaboración de políticas.
- La interpretación opuesta es que las condiciones de contratación impuestas a las ESALs significan que éstas pueden hacer pocos más que cumplir con las órdenes de las instituciones que las contratan. Dado que las ESALs dependen mucho de los nuevos contratos de servicios para sus ingresos, no pueden permitirse el lujo de "morder la mano que las alimenta". También, algunos comentaristas alegan que, dadas las nuevas modalidades de trabajo que exige la contratación y la gestión de contratos múltiples, los trabajadores de las ESALs solamente tienen tiempo para gestionar la nueva complejidad y por tanto no tienen ni tiempo ni energía para el empeño que implica participar en

la elaboración de las políticas. La figura anterior del activista en las ESALs ha sido substituida por la de gestor de servicios.

2.4. Período de Ciudadanía y Pactos (2000-2015)

Hay una tendencia emergente en la que los gobiernos desplazan a las ESALs como representantes de los intereses ciudadanos y buscan un contacto directo con estos ciudadano. Los procesos de elaboración de políticas intentan crear conexiones directas entre los ciudadanos y las instituciones sin que las ESALs funcionen como mediadores entre ellos. Hay una nueva época de ciudadanía en la que los gobiernos utilizan las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de comunicación para dialogar directamente con los ciudadanos y los sondeos para saber cuál es su opinión.³

Es un síntoma de las nuevas tecnologías, pero también de un interés de los gobiernos de quitar protagonismo a las ESALs en su papel de canalizar los intereses de los ciudadanos. Como resultado de las estrechas colaboraciones y del nivel de complejidad organizativa que necesita la contratación, muchas ESALs ya son consideradas como alejadas de sus bases originales. Algunos consideran que ya no representan los intereses públicos, sino sus propios intereses comerciales.

Al mismo tiempo, en algunos países se están creando “pactos”⁴ entre el gobierno y las ESALs que intentan subsanar las tensiones que han surgido como resultado de la contratación y de las relaciones comerciales. En estos pactos se reconoce el papel de las ESALs como representantes de la sociedad civil y el derecho de las ESALs por abogar en favor de los intereses sociales de sus afiliados.

Aunque las cuatro épocas representan sendos periodos históricos, los elementos de las ideas que representan siguen coexistiendo en las sociedades actuales y forman parte de los debates actuales sobre el impacto de los procesos de consulta y contratación con la posibilidad de una participación realmente influyente.

Estas épocas representa la evolución en las últimas décadas en los países industrializados occidentales. En otros países, como las emergentes democracias de Europa del Este o de los países de América Latina ha habido evidentemente otra evolución, pero, aún así, se aprecian elementos comunes en todos los países que disponen de sociedad civil emergente.

3. Los modelos culturales

³ Para entender mejor estas nuevas tendencias, ver la publicación de la OECD *Engaging Citizens in Policy Making (Implicando a los Ciudadanos en la Elaboración de las Políticas Públicas)*, <https://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf>. Se habla casi exclusivamente de las relaciones directas con los ciudadanos y las OO.CC apenas figuran en el documento.

⁴ En ingles “compact”. También se utilizan otros nombres como “agreement”, “partnership” and “accord”. Ver por ejemplo: <http://www.thecompact.org.uk/>

Hay distintas maneras de clasificar por regiones o "culturas" el trabajo que desempeñan las ESALs. Gøsta Esping Andersen habló de "regímenes de bienestar"⁵, mientras Helmut Anheier y Jeremy Kendall utilizan el término "guiones nacionales"⁶. En este artículo se utilizará la siguiente clasificación de los diversos modelos culturales:

3.1. Anglo-Industrial

Es el modelo de los países industrializados del mundo anglosajón -EE.UU, Reino Unido, Australia, Canadá, y Nueva Zelanda. Son los países que más han asumido los esquemas del New Public Management y han creado relaciones comerciales complejas entre los gobiernos y las ESALs relacionadas con la contratación de servicios públicos. Muchas ESALs han llegado a ser grandes organizaciones burocráticas que se han distanciado de sus bases originales. Su futuro depende de los fondos que reciben de los gobiernos, y estos imponen condiciones de contratación que prohíben el trabajo más político.

En estos países, hay una tendencia a la fragmentación del sector, tanto como resultado de la competencia por los fondos gubernamentales, como por una cultura más individualista y por la disponibilidad de las nuevas tecnologías. A veces, da la impresión que cada activista con un ordenador está creando su propia organización.

La participación de las ESALs en la elaboración de políticas es cada vez más difícil como resultado de las relaciones comerciales, la complejidad organizativa que exige el cumplimiento de los contratos y la fragmentación del sector. Para intentar subsanar estas dificultades se están elaborando pactos formales entre las ESALs y los gobiernos en algunos países que pretenden reconocer la independencia de las ESALs y su derecho de disentir de las políticas del gobierno.⁷

3.2. Europa Occidental

En los países industrializados de Europa Occidental la *New Public Management* no ha calado tan fuerte, así que no hay tanta evidencia de posturas estrictamente neoliberales y del nivel de privatización de los bienes públicos que existe en los países anglosajones. Sin embargo, en cambio, hay una larga tradición de integración vertical entre estructuras sociales y económicas a través de *corporativismo, polarización y subsidiaridad*. En Europa Occidental, muchas ESALs tienen afiliaciones directas y estrechas con partidos políticos, sindicatos, y organizaciones políticas.

La participación de las ESALs de Europa Occidental en la elaboración de políticas queda marcada por estas afiliaciones. Las ESALs han de acatarse a la

⁵ Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

⁶ Anheier, Helmut and Jeremy Kendall (2001). *Third sector policy at the crossroads: An international nonprofit analysis*. London: Routledge.

⁷ Ver discusión anterior sobre los pactos (nota a pie de página número 4).

disciplina del partido y encuentran difícil mostrar que son organizaciones que hablan con independencia de las otras estructuras sociales.

3.3. Las Nuevas Democracias y Los Países en Vía de Desarrollo (Los que reciben ayuda financiera exterior)

Las economías de estos países siguen siendo relativamente débiles, así los fondos interiores disponible para las ESALs son limitados y la población tiene menos tiempo y dinero disponibles para apoyar la dimensión voluntaria que define a las ESALs en los países industrializados.

Un factor importante en la realidad de las ESALs en estos países es el impacto de los donantes de otros países y la consecuencia política y organizativa que resultan del flujo de fondos internacionales para el desarrollo. Muchas de las ESALs en estos países reciben una parte importante de sus ingresos en monedas extranjeras y por lo tanto algunas están en una situación financiera más estable que las instituciones gubernamentales con las que trabajan. Además a las ESALs en estos países se les considera a veces "anti-gubernamentales" en vez de "no-gubernamentales" y los gobiernos se quejan de la injerencia extranjera en los asuntos interiores.

En los países en vía de desarrollo las ESALs tienen un papel fundamental en potenciar las instituciones democráticas y en prestar servicios esenciales. Pero también se está creando una "cara oscura" del sector y algunos comentaristas se preocupan por el aumento de la corrupción en las ESALs en estos países. Cuesta admitirlo, pero el crimen organizado a veces utiliza a las ESALs para robar donaciones internacionales y lavar ingresos ilegales, y los partidos políticos las utilizan para la financiación ilegal.

Las ESALs pueden socavar los intentos de fortalecer el sistema democrático si no trabajan para sostener las instituciones democráticas (existe "la paradoja de la sociedad civil": la existencia de una sociedad civil robusta, dinámica, y democrática depende del apoyo de una administración pública robusta, dinámica y democrática).

La participación política de las ESALs en los países en vía de desarrollo queda marcada por la debilidad del sector, la falta de legitimación y el sentido de que intentan ser otra oposición política.

4. Los factores que determinan el éxito de la participación

Antes de poder confirmar que las ESALs son actores claves en la elaboración de políticas tenemos que examinar diversos factores que pueden determinar en los resultados. En la siguiente tabla se identifican estos factores.

Tabla 1:

Factores Que Determinan si las ESALs Influyen en la Elaboración de Políticas

FACTOR PRIMARIO	SUB FACTORES
El contexto político y socio-económico	Ideología política dominante El nivel de desarrollo económico Las estructuras institucionales existentes La fortaleza de los partidos políticos El repertorio de acciones políticas aceptables
La política en cuestión	Características de las políticas - Centralidad - Universalidad - Complejidad - Popularidad Fase del ciclo de elaboración de las políticas
Las características de las OO.CC	Ideología y cultura de las ESALs Capacidad organizativa y de movilización de recursos Representatividad
La red de actores	Características de los "stakeholders" (interesados)

Fuente: Casey 1998⁸.

En esta tabla nº 1 los factores ofrecen un marco teórico para estudiar a fondo la realidad de la participación política de las ESALs. Por ejemplo, una investigación sobre la participación de las ESALs en la elaboración de las políticas de inmigración en España, demostró que en la década de los años noventa del siglo pasado el contexto político español ofrecía pocas posibilidades para la participación política de las ESALs y que constituyeron un sector débil con pocos recursos y mucha fragmentación. Por tanto, no era de extrañar que las ESALs en España parecieran tener poca influencia en una política tan importante como es la inmigración (Casey 1998).⁹

5. ¿Son Actores Claves?

La realidad es que nunca se podrá saber si las ESALs influyen directamente o no en la elaboración de las políticas públicas. No existe una ciencia exacta que nos permita medir el poder de los diversos actores implicados en un proceso político. Es como si todas las acciones y presiones políticas acabaran en una "cámara oscura" que de allí salen las decisiones políticas. No se puede ver lo que pasa dentro de esta cámara oscura y toda

⁸ Casey, John (1998). *Non-government organisations as policy actors: The case of immigration policies in Spain*. Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en: <http://csusap.csu.edu.au/~jcasey/TxThesisUAB.htm>.

⁹ idem.

declaración sobre cómo se tomó una decisión política es pura especulación. Casi todos los implicados tienen algún interés en dar una versión adulterada de cómo se llegó a tomar la decisión.

Sin embargo, se puede concluir que, en general, las ESALs tienen menos influencia directa en las políticas públicas de lo que muchos creen o quieren creer. En las políticas locales pueden tener más influencia, y pueden tener éxitos puntuales en una campaña específica, pero en general tienen relativamente poca influencia directa. Es cierto que las ESALs son esenciales para crear condiciones favorables para promover la participación ciudadana pero, en sí, no son actores claves en los procesos políticos, sino actores de reparto en una puesta en escena que dependen de otros protagonistas.

Hay otros actores en los procesos de elaboración de políticas que tienen mucho más poder. Se les permite a las ESALs participar en los procesos políticos para fomentar la legitimación de estos procesos, pero las ESALs no son actores centrales en la toma de decisiones.

6. Recomendaciones

¿Dada la situación que se ha expuesto en este artículo, cuáles son las condiciones favorables para la participación de las ESALs en la elaboración de políticas públicas? ¿Cómo se pueden crear mecanismos que sean eficaces para articular los intereses de las ESALs con las comunidades que representan?

Hay algunas recomendaciones generales y otras específicas, tanto para las ESALs como para los gobiernos.

6.1. Recomendaciones generales

En el proceso de elaboración de políticas se recomienda desarrollar un diálogo continuado entre los actores. Muchas veces estos actores trabajan con expectativas opuestas en relación a los mecanismos de participación y los procesos políticos. Como consecuencia, se crean malentendidos que provocan tensión en las relaciones y las ESALs terminan excluidas del proceso de elaboración de políticas públicas..

Con el objetivo de crear condiciones para una participación más eficaz de las ESALs, todos los actores en el proceso de elaboración de políticas han de colaborar para crear:

- Lenguaje y principios comunes;
- Acuerdos sobre los derechos y responsabilidades de los diversos actores;
- Objetivos y expectativas comunes;
- Acuerdos sobre lo que debe ser evaluado;
- Acuerdos sobre la resolución de disputas.

6.2. Recomendaciones a las ESALs

Se recomienda que las ESALs sean capaces de desarrollar un entendimiento más sofisticado de su papel en la elaboración de políticas para mejorar su rendimiento como actores políticos. Por ejemplo:

- Las ESALs deben entender como pueden manejar la tensión entre la prestación de servicios y el trabajo político. A menudo son incompatibles y las ESALs se están dando cuenta que la prestación de servicios públicos puede comportar un precio alto.
- Las ESALs deben fomentar la colaboración y no la dominación. Hay cada vez más ESALs y más competencia entre ellas, pero es importante entender que pueden tener más impacto si trabajan juntas. Se debe potenciar el trabajo de las coaliciones y coordinadoras, y las ESALs deben de resistir a la tentación de trabajar solamente por su propia cuenta.
- Las ESALs deben participar en el proceso político, pero evitar las afiliaciones directas con partidos y otros agentes sociales. Han de desarrollar un entendimiento sofisticado del sistema político en el que funcionan. Deben saber responder a preguntas tales como ¿Cuales son los puntos de presión y cómo éstos se pueden utilizar?. Pero la presión ha de ser independiente de líneas estrictamente partidistas.
- Las ESALs han de crear códigos deontológicos, que incluyan pautas sobre cómo poder seguir representando los intereses públicos y no los propios.

6.3. Recomendaciones a los gobiernos

Los gobiernos deben saber cómo pueden apoyar legítimamente a las ESALs, pero sin usar este apoyo para controlar en exceso las actividades de las ESALs o usar su poder de financiación para amordazarlas. El clientelismo -el término que describe cómo algunos gobiernos apoyan sólo a las ESALs más “leales”- puede producir los resultados deseados a corto plazo, pero a largo plazo el resultado es un aumento del escepticismo de los ciudadanos en relación a los procesos democráticos y a la capacidad que tienen los gobiernos y las ESALs para responder a sus necesidades.

7. Conclusiones

En este artículo se ha intentado analizar varios marcos teóricos que intentan explicar el papel que desempeñan las ESALs en la elaboración de políticas públicas. Pero sabemos que los factores que se han identificado no son en absoluto estáticos. En un mundo globalizado y neoliberal estos factores están cambiando constantemente. El aumento de la privatización y de la contratación ha creado una nueva generación de ESALs que tiene relaciones muy estrechas con las instituciones gubernamentales. Estas relaciones ofrecen proximidad a los que toman decisiones, legitimidad como expertos e importantes recursos para financiar la provisión de servicios, pero también pueden servir para crear nuevas relaciones clientelistas con el resultado que los gobiernos promocionen a las ESALs más afines y marginen al sector crítico.

Así mismo las nuevas tecnologías ofrecen nuevas posibilidades de acción política, tanto a nivel local como a nivel internacional. Las nuevas movilizaciones “anti-globalización” son paradójicamente fruto de los mismos avances tecnológicos que han fomentado la globalización.

En conclusión, se puede hacer unas observaciones fundamentales sobre el papel de las ESALs en la gobernanza democrática.

7.1. El aumento de la actividad de las ESALs y la profesionalización tiene sus ventajas pero también sus desventajas.

El sector asociativo está en pleno auge en casi todos los países, aumenta su diversidad y su gestión está cada día más profesionalizada. En general es una dinámica positiva y una ventaja para el sector. Más ESALs y más profesionalidad pueden crear una plataforma sólida para la acción ciudadana y para una sociedad civil fuerte.

Al mismo tiempo hemos de tener presente que existen aspectos negativos en la expansión de las ESALs: existe más fragmentación del sector, que significa que cada vez es más difícil hablar con voz unificada; existe el peligro de que las ESALs terminen bajo el control de los gobiernos y otros actores sociales; y por la necesidad de captar fondos, muchos de los servicios que anteriormente se prestaban gratis ahora se pagan.

7.2. Las ESALs deben fortalecer la democracia

Las ESALs y la sociedad civil, en general, son una parte esencial de una sociedad democrática. Asimismo tenemos que ser conscientes que las ESALs también pueden socavar la democracia si se limitan a criticar a las instituciones democráticas, si funcionan como una tapadera para la oposición política o si intentan sustituir los procesos parlamentarios. Existe, tal como se ha comentado anteriormente en este artículo, una paradoja de la sociedad civil – una sociedad civil democrática y unas instituciones gubernamentales democráticas son las dos caras de la misma moneda- y tenemos que evitar caer en la tentación de creer que si las ESALs se cuidan de si mismas también los gobiernos podrán valerse por si mismos.

7.3. Las ESALs deben estar “informadas, comprometidas y beligerantes”

Para maximizar su papel en la elaboración de políticas públicas las ESALs deben ser informadas, comprometidas y ser un poco beligerantes.

- Informadas, ya que las ESALs deben demostrar que tienen el capital intelectual para contribuir significativamente a la toma de decisiones. Deben ser verdaderas autoridades en los temas que procuran influir.
- Comprometidas porque tienen que tener un compromiso absoluto con un sistema democrático y participar en los procesos que ello implica. Las ESALs no deben trabajar completamente al margen de las instituciones democráticas.
- Beligerantes porque también tienen que mantener una postura de militancia. Si se limitan a someterse a los dictados de otros actores políticos, su único papel será el de

espectadores o de actores de reparto en los procesos que muy poco dependen de su intervención.

John Casey
Sydney, junio 2007