

I. Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política.

Marisa Revilla Blanco*.

La aparición y posterior desarrollo de las organizaciones no gubernamentales ha supuesto la incorporación de un nuevo lenguaje político y social y la institucionalización en la esfera internacional de la mediación social. Su nacimiento como concepto y su reconocimiento internacional se dieron en el espacio de la cooperación internacional, para designar a un conjunto de actores que se distinguían del resto por su carácter “no gubernamental”. De este origen internacional que designaba una forma de relación entre las sociedades del Norte y las del Sur, se ha ido trasladando su significado y su acción paulatinamente al ámbito de las sociedades de procedencia, de manera, que, en la actualidad podríamos describir tres niveles principales de actuación de las ONG: uno, de escala nacional que aparece tanto en las sociedades del norte como en las del sur, y que implica la intervención social sobre el desarrollo de determinadas áreas (salud, medio ambiente, capacitación, desigualdad social, exclusión, etc.); en este nivel, actúan también como interlocutores para las políticas públicas de las áreas mencionadas. Otro, de escala internacional, que recoge las actividades propias de la cooperación internacional y que, sobre estas mismas áreas, trasvasa recursos de las sociedades del norte a las del sur. Y un último nivel de intervención, supranacional, que corresponde a su actuación en las mencionadas áreas como mediadores ante organismos internacionales.

Su definición como “agentes de desarrollo” ha supuesto abandonar su concepción como vínculo de cooperación, para pasar a designar a organizaciones que propician, en general, el desarrollo social. Y hablando de desarrollo social, ha sido casi inevitable exceder el ámbito de la mediación e interpretar su acción buscando significados ligados fundamentalmente al desarrollo de la sociedad civil, a su papel en la consolidación democrática y al fortalecimiento de las instancias de participación social y participación política. En la actualidad, hablar de ONG remite en el imaginario colectivo a redes de ciudadanos que, con su interés por temas específicos, trabajan para el desarrollo social.

Este capítulo está dedicado al análisis de la relación entre estas formas de organización y la política. Hasta ahora, las organizaciones han reclamado su carácter eminentemente social; su relación con la política ha sido fundamentalmente para negar la existencia de una relación, lo que se ha traducido generalmente en el énfasis en la independencia de los partidos políticos¹, llegando en muchas ocasiones a presentarse como organizaciones apolíticas.

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

Hay razones al menos de dos tipos para esta negación, que se responda a la necesidad cierta y positiva de desarrollo autónomo de las organizaciones como base de su legitimidad social o, que se busque la presentación de los problemas como “objetivos”, esto es, no sujetos a interpretación político-ideológica. El desprestigio de la política institucional, de los partidos políticos y el supuesto “fin de las ideologías” han sido el contexto coherente en el que se lleva a la práctica el intencionado alejamiento de la política. Por ello, cuando se habla de las ONG se resalta especialmente su carácter “social”.

El problema estriba en sí, más allá de la pretensión apolítica de la acción y los discursos de estas organizaciones, podemos atribuir a su acción significados políticos. Si concebimos la política como las acciones relacionadas con el ejercicio del poderⁱⁱ, esto es, como las acciones que organizan la sociedad y que, por lo tanto, definen las normas, los asuntos, las instituciones y los actores que pueden intervenir, pareciera evidente que, más allá de sus pretensiones de apolitismo, sus acciones tienen significados políticos. No obstante la respuesta tiene que ser matizada y argumentada para establecer el nivel de la acción y entender las posibilidades y los condicionantes de esa acción.

Sobre el tema del nivel de la acción, la pregunta que subyace es si podemos considerarla participación política o no. En este caso, el análisis tiene que plantearse en los dos planos fundamentales de la participación política: la relación entre miembro y organización (o lo que es lo mismo, las posibilidades internas de participación) y la relación entre organización y contexto (con otras organizaciones, con los actores políticos y con las instituciones). Que las ONG ofrezcan posibilidades para la ampliación de los repertorios de participación política dependerá tanto de que generen un espacio organizativo de participación política como de que contribuyan o a plantear demandas, o a formular proyectos de cambio, o a representar y mediar intereses concretos.

Este análisis tiene que completarse, para entender cuáles son las posibilidades y los condicionantes que afectan a su acción, con la revisión de las formas organizativas de la participación política. Partimos, como veremos, de la existencia de unos modelos reconocidos de organización dependiendo de sus fines, sus recursos y su alcance institucional. Como propuesta, plantearé la existencia de dos modelos en torno al alcance de la acción de las ONG como tipos ideales de participación política. El primero fija como potencialidad fundamental de las ONG el cambio social; desde aquí, se subraya la importancia de su acción en términos de participación, de incorporación de valores al sistema político, de “autonomía” del desarrollo de la ciudadanía. Sería el modelo de las ONG como movimientos sociales. El segundo establecería como potencialidad de esta acción la representación de nuevos intereses y demandas en la esfera política; desde este planteamiento se subrayaría su importancia como elementos claves para la definición de la agenda

política y para la gestión de esos ámbitos de actuación pública. Hablaríamos aquí del análisis de las ONG como grupos de interés.

El análisis que realizo introduce una paradoja: la que se deriva de la integración de las ONG en sistemas políticos representativos. Mientras que en los discursos políticos se analizan las potencialidades de las ONG como movimientos sociales, su acción real se encuentra delimitada en los márgenes de acción de los grupos de interés. Es decir, mientras que el énfasis en los discursos se pone en la participación potencial que se desarrolla en las ONG, su incorporación a los sistemas políticos, persiguiendo ese ideal de ciudadanía y desarrollo de la sociedad civil, apela a su conformación en términos de representación de intereses concretos. O dicho de otro modo, la incorporación de la acción política de las ONG a los sistemas democráticos se realiza en el espacio reservado a los grupos de interés. De esta forma, la institucionalización de las ONG podría significar el abandono de su lógica participativa y su demanda de cambio social (de haberlas), para adaptarse a los criterios de representatividad que requiere el sistema político para reconocer a los grupos de interés. El problema fundamental para intentar encajar a las ONG en algún modelo de participación política es que su novedad no proviene de introducir mecanismos nuevos de participación política, como se podría deducir de muchos discursos, sino, y relacionadamente, de la posibilidad de la “transnacionalización” de la acción política (el espejismo de la acción global) y de su capacidad de intervenir a través de los medios de comunicación (diseños de campañas y estrategias de comunicaciónⁱⁱⁱ).

Estos son, en definitiva, los objetivos que me mueven en este capítulo y los temas que propongo. Para cumplirlos, desarrollaré cuatro apartados principales. El primero, dedicado a la definición del espacio que ocupan, intenta perfilar su área de acción entre lo público y lo privado. Denominaciones como “público no estatal”, “tercer sector” o “sector voluntario”, apuntan de distintas maneras a su ubicación peculiar en el espacio público, es decir, se resalta sobre el carácter privado de los agentes que las llevan a cabo, el carácter público de sus fines. La reivindicación del espacio público como área de su acción será también la óptica que adoptaremos aquí.

El segundo y el tercer apartado estarán destinados a la discusión de los niveles de acción y los significados de la participación en términos políticos. Concretamente, en el segundo, nos centraremos en la *participación en las organizaciones*, distinguiendo entre distintos tipos de organización y distintos tipos de pertenencia o vinculación como elementos fundamentales para diferenciar los diversos tipos de participación resultante. En el tercero, completaremos este análisis con el estudio de la *participación de las organizaciones*. Aquí nos centraremos en el estudio de las formas características de las organizaciones de

participación política y en su relación con la política institucional, analizando las semejanzas que respecto de esas formas podemos encontrar en la acción de las ONG.

Por último, el cuarto apartado estará dedicado a la discusión de los efectos de la institucionalización política de este espacio para las propias organizaciones, teniendo en cuenta los dilemas a los que se enfrentan las organizaciones y de los que hemos resaltado su planteamiento paradójico.

La definición del espacio

Los dos factores característicos del espacio que ocupan las ONG definen el sujeto de la acción (no gubernamental) y los fines que persiguen (no lucrativo). Como veremos a lo largo de este apartado, el problema fundamental al intentar perfilar este espacio está en que, bajo ese rótulo de no gubernamental y no lucrativo, se entremezclan las lógicas que, en principio, nos bastarían para distinguir una empresa o un organismo gubernamental de una ONG.

De su carácter no gubernamental

Los discursos y los análisis que se realizan de las ONG, cuando definen su acción en términos de “no gubernamental”, se pueden interpretar, al menos, de dos formas. La primera, que se resalta su ausencia de vinculación con lo estatal, es decir, que se reduce el espacio de lo público al espacio de acción del Estado y que a través de la negación de lo público se adquiere una definición como actor en términos de anti-estatal. La segunda, que se diferencia de la lógica de acción gubernamental y estatal sin negar la actuación en el espacio de lo público, es decir, considerando este espacio desde una óptica más amplia que la del Estado, incluyendo también la participación de la sociedad en la producción de lo público.

De la primera interpretación y planteamiento de la acción de las ONG se puede deducir una cierta lógica funcional a la aplicación de políticas neoliberales y una justificación de una cierta reforma del Estado. Es precisamente ésta la crítica que más se está difundiendo respecto de la acción de estas organizaciones. James Petras, por ejemplo, critica la acción de las ONG, de ser continuadoras de los postulados “postmarxistas” de ineficacia del Estado en cuanto a la provisión de bienestar social y de recuperación del protagonismo de la sociedad civil en el desarrollo democrático y social, y de haber contribuido al establecimiento de estrategias de acción que fomentan y mantienen la retirada del Estado de sus responsabilidades económicas y sociales. La crítica va más allá planteando que esta estrategia, al responsabilizar a la sociedad (al esfuerzo privado) de su propio desarrollo, “impone una doble carga a los pobres: la de pagar impuestos para financiar al Estado neoliberal que sirve a los ricos, y la autoexplotación privada que se ocupe de sus propias necesidades” (Petras, 1996).

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

De la segunda interpretación no se desprende que se justifique la retirada del Estado. Por el contrario, se reclamaría la existencia de distintos espacios de actuación y, por tanto, una cierta gestión social de lo público, justificada en la mayoría de los casos en términos de mayor eficacia y mayor legitimidad.

De su carácter no lucrativo

Conviene recordar que “no lucrativo” hace referencia a los fines que persigue la organización; en este caso, señala que se mantienen unos fines que son distintos del lucro o beneficio económico. La lógica del lucro o del beneficio económico es la lógica de la exclusividad: el reparto de los beneficios está condicionado por la propiedad o por la participación (la asunción de costes) y su consumo está sujeto a condiciones de rivalidad (el consumo de una persona disminuye la cantidad disponible para el consumo de otros); es exclusivo y excluyente. Negar la lógica lucrativa significa negar la lógica exclusiva. O dicho de otra forma, la afirmación de que estas organizaciones no son lucrativas debería significar que tienen como objetivo la búsqueda de beneficios no exclusivos, ni excluyentes. En el vocabulario de la acción colectiva, se estaría planteando que son organizaciones que persiguen la producción de bienes públicos: los bienes que, de estar disponibles para alguien, deben estar disponibles para todo el mundo^{iv}.

Sin embargo, cuando las ONG se definen como no lucrativas están apelando más a la forma de la propiedad o a la procedencia social de los participantes que al objetivo de la acción, sólo así puede entenderse que en este mismo espacio se incluya, como tantas veces se hace, la acción de cooperativas y microempresas. El discurso de las ONG apelando a su carácter no lucrativo pretende su diferenciación respecto de la lógica empresarial: el argumento sería que las ONG no reparten los beneficios obtenidos, que los beneficios se convierten en capital de la ONG disponible para otros proyectos. Lo que puede servir también para justificar inversiones en mejoras de la propia sede o en apertura de nuevas sedes si eso amplía su capacidad de acción (¿y en subidas de sueldo para los profesionales de las ONG?). ¿Hasta dónde se puede estirar ese argumento? ¿Se aprobaría socialmente, o estaría legitimada, la inversión de una parte del capital de una ONG en unos fondos o en bolsa con el fin de destinar la rentabilidad que se obtenga a nuevos proyectos? ¿Qué es lo que distingue esta lógica de la de empresas que, ante la presión fiscal, no reparten beneficios sino que los reinvierten en el capital de la empresa o que dedican una parte de sus beneficios a la financiación de proyectos con fines sociales (o públicos según los hemos definido)?

Bresser Pereira y Nuria Cunill nos dan algunas pistas para entender qué es lo que distingue las dos lógicas: “En sí, en primera instancia, la ventaja que ofrece un proveedor sin fines de lucro es que la disciplina que provee el mercado es suplementada por la protección adicional que nace del compromiso legal de la organización a dedicar sus ganancias enteramente a la producción del servicio. Sin embargo, más

importante que el compromiso legal o la falta de estímulos para falsear la información, es el compromiso ideológico que vincula a los miembros de la organización...” (Bresser Pereira y Cunill, 1999: 41). Parece que lo único que distingue las dos lógicas de acción es que la negación de la lógica empresarial dota a las ONG de una legitimidad ex-ante, de una aceptación de su acción de partida, basada en ese compromiso ideológico de sus miembros.

Agentes privados con fines públicos

La acotación amplia de la esfera de actuación de las ONG se hace en estos términos: es el ámbito de actuación de las iniciativas y las acciones de agentes privados (el sujeto) que tienen por objetivo la persecución de fines públicos. En tanto que la acotación es amplia, es necesario distinguir entre las acciones que en él tienen lugar y el establecimiento de su carácter “público”.

Respecto de lo primero, para la distinción entre las acciones y los agentes que se recogen en este espacio estableceremos las relaciones que, como agentes privados (de los que se pueden deducir intereses particulares o una definición particular del interés general), mantienen con la sociedad. Paramio distingue, para los movimientos sociales, entre “su público potencial (quiénes pueden llegar a simpatizar con sus demandas), su clientela potencial (quiénes comparten los intereses representados por el movimiento), su militancia en sentido amplio (quiénes pueden movilizarse en un momento dado en nombre de sus demandas), su militancia en sentido más estricto (militantes organizados y activos dentro del movimiento), y, por último, su núcleo dirigente más o menos estable y jerarquizado (el aparato). Es fácil ver que el público potencial, una vez excluida la clientela del movimiento, puede estar compuesto por dos tipos de personas: 1, las que por su adhesión a algún principio moral de orden general consideran que las demandas del movimiento son legítimas; 2, las que esperan obtener alguna forma de ventaja lateral de la puesta en práctica de dichas demandas. El primer grupo es sensible al *discurso* del movimiento; el segundo grupo, en cambio, sólo es sensible a las consecuencias *materiales* del progreso del movimiento” (Paramio, 1988: 221).

Si tomamos esta clasificación concéntrica (de la más amplia, el público potencial, a la más estricta, el núcleo) de relaciones como potencialmente disponibles para todos los agentes privados con fines públicos, podemos distinguir entre ellos de acuerdo a cuál sea su relación más característica. Así, en los movimientos sociales su mayor recurso se encuentra en el público potencial y, de ahí, en el discurso que articulen, mientras que en los grupos de interés su principal fuerza radica en su clientela potencial sensible a los efectos materiales que la acción del grupo pueda reportarles. En este nivel de análisis general, planteamos que las ONG son equidistantes de las dos formas de relación: requieren discurso y un público que simpatice

con sus demandas, pero para que esto se articule su acción debe tener efectos reales sobre la situación de su clientela potencial.

Hasta ahora hemos planteado que son organizaciones que persiguen fines públicos o que, en el lenguaje de la acción colectiva, producen bienes públicos. Sin embargo, para entender mejor las distinciones entre los tipos de acciones que tienen lugar en este espacio, creo necesario introducir una distinción dentro de la consideración general de "bien público"^v. La distinción es entre lo que podríamos denominar "público universal" y "público particular": o disponible para todo el mundo en general (por ejemplo, el aire puro) o disponible para todo el mundo que comparta una cierta característica (por ejemplo, una subida salarial respecto de los trabajadores de una empresa).

De forma simplificadora, y siguiendo con las distinciones anteriores, un movimiento social tiende hacia la reivindicación de bienes públicos universales (en tanto que promueven demandas de cambio social^{vi}), mientras que un grupo de interés tiende a producir bienes públicos particulares (en tanto que defienden los intereses que los definen como grupo). Las ONG, por ahora, y de acuerdo a lo que hemos planteado, producen y gestionan bienes públicos de ambos tipos. Es importante en este punto atender un poco más a esa distinción entre reivindicar, producir y gestionar: los movimientos sociales reivindican la producción de determinados bienes públicos universales (niveles de calidad de vida, un medio ambiente sano, o el respeto a las minorías) pero no reclaman para sí la gestión de esos bienes públicos. Los grupos de presión en tanto que producen bienes públicos particulares y representan intereses concretos los gestionan si tienen la aprobación de sus representados. Las ONG producen bienes públicos de ambos tipos pero, sobretodo, reclaman la gestión de los bienes que producen, incluyendo la financiación para su producción (por ejemplo, se reclama al Estado que destine el 0,7% del PIB a la cooperación internacional y, a la vez, que se realice a través de los canales no gubernamentales cuya acción es desinteresada). Como veremos en próximos apartados, esta distinción debe complementarse con la relación que mantienen estas formas de acción con el sistema político en su conjunto, si surgen dentro de él (están integradas) o si surgen fuera de él (son extrasistémicas). Este punto se analizará cuando planteemos la participación de las organizaciones en el sistema político.

Para el establecimiento del carácter público de las ONG, vamos a considerar, primero, su relación con la política y, a continuación, su lugar dentro de la esfera pública.

De su relación con la política

Cuando se plantea el tema de las relaciones de las organizaciones no gubernamentales (ONG) con la participación política o, dicho de otro modo, de las posibilidades de ampliación de los espacios de

participación política con el desarrollo de las ONG, se está introduciendo en el análisis un elemento en apariencia ajeno a las ONG: el de su vinculación con la política.

La apariencia de alejamiento de las ONG del mundo de la política surge de su propio carácter no gubernamental. Esta negación remite, en primer término, a su carácter ajeno a las instituciones de gobierno. Correspondiendo a la separación liberal entre público y privado, y resaltando su carácter de iniciativa privada, remite en segundo término a su carácter "social". En su desarrollo de la acción y del discurso, se han llegado a constituir, insistiendo en su carácter privado, como acciones "antipúblico-antiestatal", planteando un espacio de acción social de desarrollo de iniciativas privadas (de alcance público) sin vocación política, esto es sin plantear, según su discurso, posiciones en cuanto a la producción normativa y sustantiva de la sociedad.

Sin embargo, no es, en absoluto, una cuestión ajena a la política. Por ejemplo, en el caso español, en los últimos años se puede constatar la presencia de distintas ONG en foros de concertación como el Consejo de Estado de Cooperación al Desarrollo (creado en 1995) o su participación en debates como los previos a la promulgación de la Ley de Voluntariado o de la Ley de Cooperación. El objetivo que guía el desarrollo de estos foros^{vii} es el de cumplir con el derecho de los ciudadanos y sus organizaciones a ser escuchados y a participar en las decisiones de los gobiernos^{viii}. La constitución de estos consejos de carácter consultivo y deliberativo se corresponde con el objetivo de establecer un foro de concertación en el que estén representados los intereses corporativos en conflicto en torno a un área económica, social o política determinada.

La cuestión de su relación con la política se puede plantear, por lo tanto, en dos niveles distintos: uno es el de las implicaciones políticas de sus acciones y de su presencia en determinados foros, implicaciones que cuestionan el discurso sobre el carácter apolítico de las ONG; otro es el de su contribución en tanto que organizaciones a la participación política de los ciudadanos.

Plantear la relación posible entre el desarrollo de las ONG y la participación política supone invocar a las prácticas de la ciudadanía y a la concepción de ciudadanía presente en cada uno de los modelos de la democracia. Y directamente relacionado con esta cuestión a los espacios de actuación público y privado y a las relaciones que se establecen entre ambos.

Como primera aproximación, conviene señalar el ánimo optimista que guía las interpretaciones sobre lo que aportará la acción de las ONG a la participación política. Cuando se habla del significado político de las ONG, de lo que supone, en definitiva, su incorporación como acción política a los sistemas democráticos, el énfasis se coloca en la potencial ampliación de la esfera de acción de los ciudadanos, en el desarrollo de

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

nuevos cauces para la participación política y en la recuperación del espacio de la sociedad civil. Es decir, se subraya como factor novedoso la apertura de un espacio de auto-organización de la sociedad que desarrolle prácticas y culturas alternativas y ponga en marcha acciones políticas que contribuyan, a su vez, a producir una nueva forma de unión entre sociedad y política^x. Sólo en estos términos puede entenderse el énfasis que se ha mencionado. Sin embargo, hasta ahora, la presencia de ONG en los foros de concertación descritos se justifica más por el carácter de los intereses que representan y por su definición como organizaciones (la legitimidad “ex-ante” que emana del ya comentado “compromiso ideológico” que vincula a sus miembros) que por su capacidad de movilización o por la amplitud de la base social que sustente sus acciones^x.

Estas expectativas que se plantean en determinados discursos en torno a la acción de las ONG recuerdan bastante a las planteadas a partir de los años 70 sobre el desarrollo de los nuevos movimientos sociales (NMS: ecologismo, pacifismo y feminismo). A partir de la acción de esos movimientos también adquirieron importancia los análisis y discursos que los concibieron como las formas de solventar la crisis de representación política de las democracias occidentales y la crisis de legitimidad a través de la incorporación de nuevas formas de acción, nuevas identidades colectivas y nuevas formas de participación^{xi}. La diferencia fundamental entre el caso de los NMS de entonces y el de las ONG de ahora es que la acción de aquellos sí que estaba sustentada en una capacidad de movilización social surgida de abajo arriba que sorprendió y transformó los sistemas políticos, mientras que en el caso de las ONG no existe esa capacidad de movilización y el impulso ha venido dado desde la cúspide del sistema político no desde una base social comprometida con los intereses que promueven.

Para salvar el obstáculo de las altas expectativas colocadas en los discursos en torno a lo que puede significar el desarrollo de las ONG, es necesario establecer la diferencia entre concebir las ONG como espacio de participación social, de articulación de organizaciones de la sociedad que invoquen únicamente su significado social-económico y concebirlas como organizaciones con vocación política y que generan la posibilidad de ampliar los repertorios de acción política al alcance de los ciudadanos^{xii}.

De su carácter público

Hasta ahora he definido a las ONG como agentes privados con fines públicos. Más allá del carácter de sus fines, está la consideración acerca del espacio en que se integra su acción. La dicotomía básica que define en términos de espacios de acción al conjunto de actores, de relaciones y ámbitos de responsabilidad es la de espacio público – espacio privado. La consideración de la relación de las ONG con el espacio público pasa por el establecimiento de los aspectos esenciales de la definición de “lo público”.

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

Lo primero que hay que tener en cuenta cuando se habla del espacio público es que la propia definición de lo público y, por tanto, de su relación con lo privado^{xiii} está sujeta a revisión histórica y sus posibilidades se han ido modificando desde su origen. Lo segundo, dado que lo que está en juego en la definición de los espacios es, en cada caso, los lugares del Estado, de la sociedad y de la ciudadanía, es que su definición remite a una concepción política de la sociedad. Lo tercero es que, de la concepción de los espacios, se derivará una determinada relación entre Estado y sociedad civil.

El origen de la concepción moderna de lo público se genera en el proceso histórico de formación del Estado moderno paralelamente al desarrollo del capitalismo que tiene lugar fundamentalmente a partir del siglo XVIII, y es la consecuencia de la adaptación del pensamiento liberal a los regímenes políticos que se están formando (la democracia liberal)^{xiv}. La constitución de un espacio para la libertad del individuo, ajeno a la intervención estatal, y protegido por la existencia de derechos, se reclamaba en ese marco histórico de conflictos religiosos (la Reforma Protestante) y de la aparición de las relaciones capitalistas: “Cuestionando los poderes de las ‘monarquías despóticas’ y sus pretensiones de ‘sanción divina’, el liberalismo pretendió restringir los poderes del Estado y definir una esfera privada especial, independiente de la acción estatal. En el centro de este proyecto estaba el objetivo de liberar a la sociedad civil (la vida personal, familiar y económica) de la interferencia política y de delimitar simultáneamente la autoridad del Estado”^{xv}. Ese espacio privado pretendía el reconocimiento fundamental de la libertad religiosa y del derecho a la propiedad. En esta concepción liberal de la relación de enfrentamiento entre público y privado, el actor de lo público es el Estado y el actor de lo privado el individuo que, en su conjunto, constituye la sociedad civil.

Esta relación antagónica entre Estado absolutista e individuo del liberalismo se manifiesta en la concepción moderna de lo público en que todas las corrientes teóricas y políticas comparten una definición general en la que el espacio público se identifica con el área de intervención estatal y el espacio privado con el área de los intereses privados (la búsqueda del propio beneficio), y, por tanto, con el mercado: “En las perspectivas hegemónicas del pensamiento social, lo público continúa siendo pensado como lo *público burgués*. Ello implica una determinada concepción y práctica de la separación entre lo económico y lo político, entre lo político y lo religioso, que no es una separación ‘natural’, sino la naturalización de una experiencia que hace una ciencia social que no es capaz de reconocer la medida en la cual sus categorías son expresión de condiciones histórico-culturales particulares”. (Lander, 1999: 475).

Lo que está en el debate en los discursos en torno a las ONG (pero no sólo en ellos), es el espacio de lo social en el marco de esa “naturalización” burguesa de la relación público – privado, Estado – individuo, política -economía, o, dicho de otro modo, la revisión del espacio de la sociedad civil. Como lo explica Nora Rabotnikof: “Es común hacer referencia a la transición del Estado liberal de derecho al Estado social de

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

derecho como una dislocación de los límites ideales entre sociedad civil y Estado, entre lo privado y lo público. Términos complejos como publicación [sic] de lo privado y privatización de lo público, 'socialización del Estado' o 'estatalización' de la sociedad hacen referencia a la ampliación de las funciones interventoras del Estado en ámbitos sociales tradicionalmente considerados 'privados', a la penetración de grandes organizaciones de origen 'privado' en el ámbito estatal y a la transmisión de competencias públicas a instancias del ámbito privado" (Rabotnikof, 1993: 81). Desde nuestro punto de vista, la dislocación no se produce sólo en la transición del Estado liberal de derecho, protector de los derechos individuales y de los intereses privados, al Estado social de derecho, garante del bien común y productor de bienes universales, sino en la crisis de ese modelo de Estado (el Estado de bienestar Keynesiano) y su posterior cuestionamiento.

Es en este contexto de dislocación de los límites entre lo privado y lo público en el cuestionamiento del Estado social de derecho que hay que situar la aparición de estos agentes privados con fines públicos y la importancia que han adquirido en el debate político como nuevas formas de acción de los ciudadanos y nuevas formas de gestión de lo público. Sin embargo, ambas "novedades" no se implican necesariamente.

La tarea principal que hemos asumido es la de plantear criterios para la discusión de las posibilidades que ofrecen las ONG para la participación política, es decir, las posibilidades reales de añadirse a los repertorios de acción política de los ciudadanos. Eso nos lleva a preguntarnos ¿en nombre de qué o de quién ocupan un lugar en el espacio público?

Una de las cuestiones más significativas que aparece cuando se aborda el tema de las ONG es la aparición de un nuevo proveedor de servicios, distinto, tanto en su lógica como en el alcance de sus servicios, del proveedor estatal y del proveedor del mercado. En cuanto que la lógica que asiste su acción no descansa en la obtención de beneficios sino en el logro del interés general, se incluye su acción en el espacio público. Sin embargo, como lo público se identifica con lo estatal, se define como "lo público no estatal"^{xvi}.

El papel que las ONG puedan realizar como proveedores de servicios se constituye en su mayor atractivo, no sólo a la hora de buscar alternativas al tan denostado Estado de bienestar Keynesiano, sino, y en la medida que se sigan reconociendo la existencia de derechos sociales, como alternativas a la opción neoliberal de la provisión privada de servicios. Una descripción de Bresser Pereira y Cunill de estas tendencias nos coloca en el problema que quiero abordar: "La tendencia reciente a la publicización [sic] (que se opone a la privatización tanto como a la estatización) fue acelerada a partir de la experiencia de reforma del Reino Unido, que transformó todas sus universidades y hospitales, que previamente formaban parte del aparato del Estado, en entes autónomos, usualmente llamados 'Quangos' (Quasi

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

non-governmental organizations). Estas nuevas instituciones actúan en el campo social, en particular en educación y salud, con recursos asegurados por el Estado, sometidas a una relación contractual con él y con ciertas exigencias respecto de la conformación de sus órganos deliberantes" (1999:48).

En este terreno el problema se centra en las ventajas que esta opción de proveedores de servicios (públicos no estatales) ofrece frente a los proveedores "tradicionales" (empresas o Estado), en un análisis fundamentalmente económico de su acción. Así, los mismos autores rescatan una serie de datos ofrecidos por *The Economist* que ayudan a clarificar los términos del debate: "*The Economist* (15/3/97) comparó la provisión de servicios de salud en el Reino Unido, donde el financiamiento es estatal y la provisión es pública no estatal, con la norteamericana, donde financiamiento y provisión son privados, y llegó a la conclusión de que el sistema británico es considerablemente más eficiente. El costo por habitante/año en el Reino Unido es de US\$ 1300 contra US\$ 3800 en Estados Unidos. En el sistema francés de salud, estatal, el costo por habitante/año es US\$ 2600. Suponiendo que la calidad de los tres sistemas es aproximadamente la misma, la ventaja del sistema público no estatal, que en el caso británico es controlado a través de un sistema de competencia administrada, es evidente" (Bresser Pereira y Cunill, 1999: 53). La cuestión relevante en términos económicos pasa a ser la eficiencia. El problema fundamental de esta reforma es que han empezado a observarse diferencias en términos de empeoramiento de la calidad de los servicios en el Reino Unido. Incluso la eficiencia podría quedar cuestionada.

Lo importante es que el análisis de las ONG como nuevas formas de gestión de lo público, en términos de la eficiencia en la provisión de los servicios frente a proveedores públicos y privados, contribuye mucho más al debate sobre la reforma del Estado que al debate sobre la ciudadanía^{xvii}. Significa plantear el tema en una mirada de arriba abajo que subvierte la propia lógica del discurso que alaba las potencialidades de las ONG (su mirada de abajo a arriba). Si hablamos de las ONG como participación política lo que está en cuestión es su capacidad para canalizar preferencias de cambio, para contribuir a la organización de los ciudadanos y para traducir cuestiones de interés general a la esfera política.

Las ONG sólo significarán realmente nuevas formas de gestión de lo público para la ciudadanía, en la medida en que su lógica de acción contribuya realmente a la ampliación de los espacios de participación política^{xviii}.

La cuestión fundamental es que el espacio de la sociedad civil no solamente está delimitado por el Estado como referente, sino también por el mercado (aunque, evidentemente, esta afirmación sería rechazada desde la separación liberal de Estado y sociedad civil, que incluye, en esta última, al mercado en cuanto ámbito de intercambio económico privado^{xix}). Se trataría de intentar superar la polarización dualista entre

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

Estado y sociedad estableciendo los niveles de significación política de esa sociedad civil. Esa sería la forma de intentar salvar que “el recurso a la ‘sociedad civil’ sirve así para recomponer en el ámbito de la teoría y resolver de un solo golpe dos de las grandes deficiencias que asolan a las relaciones entre sistema político y sociedad: la ausencia de un sujeto unitario claramente delimitado y el déficit de integración normativa. La sociedad civil constituiría así un subterfugio a partir del cual la creciente diferenciación y fragmentación del sistema democrático puede ser ‘representada’ dentro de una unidad social” (Vallespín, 1996: 41).

La apelación al fortalecimiento de la sociedad civil en el discurso sobre la importancia del auge de las ONG es, por tanto, un arma de doble filo y descansa, en general, sobre unos supuestos básicos ciertamente dudosos: primero, es un sujeto unitario con una lógica única; segundo, frente a la ineficiencia, el intervencionismo, la corrupción o el clientelismo del Estado se atribuye a la sociedad civil un potencial de eficiencia, creatividad y libertad (Lander, 1999: 472); y, tercero, dados los potenciales positivos atribuidos a la sociedad civil, su desarrollo, la ampliación de su espacio contribuirá a la profundización de la democracia.

La primera consideración apunta al reconocimiento de la amplia variedad y a la heterogeneidad de acciones que se engloban en la sociedad civil. En tanto que heterogénea, y empezando por el final, la sociedad civil no es democrática por la forma, sino por los valores que promueva: unas organizaciones poco democráticas, parciales, explotadoras o paternalistas describirán a una sociedad civil y a una democracia (como sistema) idénticas; por el contrario, organizaciones que refuercen la confianza y la cooperación se reflejarán en la sociedad civil y en la democracia (Diamond, 1997: 13). La sociedad civil sólo contribuirá a la profundización democrática en la medida en que sus propios valores refuercen los valores de la democracia. Queda, por tanto, en entredicho la concepción maniquea del Estado y de la sociedad civil: la ineficiencia, el intervencionismo y el autoritarismo en las relaciones pueden igual estar del lado del Estado, de la sociedad civil o del mercado. No son consecuencias de las deficiencias estructurales del Estado, sino posibles consecuencias de las prácticas en cada una de las esferas. Por último, si reconocemos esa heterogeneidad es imposible hablar de una “unidad social”, sino de múltiples lógicas y diversos actores que se desarrollan en el ámbito de la sociedad civil.

Además, decía, es un arma de doble filo, no sólo por los falsos supuestos que delata, sino porque el discurso del fortalecimiento de la sociedad civil igual sirve para justificar la reforma de lo público (con la creación de las “entidades públicas no estatales de gestión de lo público”)^{xx}, que para describir la existencia de organizaciones locales comunitarias.

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

Si la esfera pública “se refiere a espacios y procesos de comunicación societal abiertos, autónomos y políticamente relevantes” (Arato y Cohen, 1999: 37), se caracteriza por ser “universalmente accesible, incluyente” y se rige por los principios de “autonomía individual, igualdad de estatus, paridad de los participantes, problematización libre y abierta de asuntos antes incuestionados que se convierten en asuntos de preocupación común, y la crítica racional” (ibid.: 38-39), la actuación de las ONG en su significado político tendrá que estar en consonancia con estos parámetros básicos que definen la esfera pública.

El grano y la paja: la participación en las organizaciones

En este apartado trabajaré sobre las distintas posibilidades de entender la participación en las organizaciones, en qué medida las diferencias entre los tipos de organizaciones y las formas de implicación en una organización suponen distintos resultados finales para la cuestión general de la participación política. Se trata también de relacionar algunas características de estas organizaciones que suponen recortes a la legitimidad de su acción.

Antes que nada, es necesario hacer una salvedad teórica y metodológica: estoy refiriéndome constantemente al fenómeno de la organización, porque, evidentemente, en el fenómeno de las ONG se agrupan organizaciones, distintas en su forma y en su contenido, pero, todas legalmente constituidas. Se podría decir que el primer requisito para su reconocimiento en el contexto público es la legalidad: el ajuste a las condiciones legales que regulan a cada tipo de organización (asociación, fundación, cooperativa, etc.) es la condición *sine qua non* de su participación. Esa condición establece el compromiso legal de ser organizaciones con fines públicos (no lucrativas). Sobre esa legalidad de las ONG se asienta la legitimidad que he calificado “ex-ante”: al constituirse legalmente como organizaciones con fines públicos se establece el “compromiso ideológico” de servicio público que une a sus miembros. Si observamos la acción de las ONG desde el punto de vista de lo que pueden aportar al desarrollo de los sistemas democráticos, en concreto, de lo que puedan añadir a las formas de participación política, la cuestión más relevante será la de la legitimidad “ex-post” de su acción, no la de su eficiencia. Y esa legitimidad, no puede derivarse del supuesto compromiso ideológico que vincula a sus miembros, sino que hay que buscarla tanto en su lógica interna de funcionamiento, como en la lógica que establezcan en sus relaciones con otros actores políticos.

Esa relación entre legalidad y legitimidad es importante para diferenciar acciones. En el caso de las ONG, decíamos que la legalidad es el requisito imprescindible para la legitimidad pero, consideramos que no debería ser único. La cuestión fundamental es que hay acciones que sin ser llevadas a cabo por organizaciones legalmente constituidas, es decir, sin gozar de legalidad, cuentan con amplia legitimidad

social. No podemos olvidar, por ejemplo, la existencia de lo que Charles Tilly define como “acción colectiva popular”, es decir, las redes comunitarias informales que sustentan la movilización en amplios sentidos, aunque, en muchos casos, esa movilización sea invisible fuera de su ámbito comunitario. Este tipo de movilización, carente de estructura organizativa formal, está muy ligada, en la mayoría de los casos a la pobreza urbana y rural y se puede desarrollar sobre dos objetivos principales (que se dan simultáneamente en muchos casos): el establecimiento de formas de cooperación en la comunidad que permitan mínimamente solventar las carencias que se tengan y la denuncia de la situación y las movilizaciones para demandar actuaciones concretas. Son redes que se basan en la proximidad física y/o afectiva y que contribuyen no sólo a paliar las situaciones que las originan sino al reconocimiento de las capacidades colectivas. El desarrollo de lo colectivo puede ser el paso previo para la organización formal y, en cualquier caso, la colaboración entre iguales abre la puerta a un aprendizaje social (el reconocimiento de los otros, las capacidades organizativas, el potencial de la acción colectiva) que puede revertir en la propia conciencia del individuo como ciudadano y en el planteamiento público de un problema anteriormente considerado privado, individual.

Estos potenciales beneficios de la acción colectiva popular son los mismos que hay que buscar en las organizaciones si hablamos de las ONG como participación política. Reconocida la heterogeneidad, hay que establecer las diferencias clave.

Las organizaciones

Imaginemos que tenemos que describir este amplio fenómeno de las ONG a alguien completamente ajeno a nuestras sociedades^{xxi}.

Para simplificar la complejidad podríamos decirle que hay ciudadanos que se unen en organizaciones para conseguir algo que, o bien ellos mismos necesitan, o bien consideran que necesitan otros individuos. Diversas porciones de su trabajo, de su tiempo y/o de su dinero se ponen al servicio de esa organización y esas necesidades, propias o de otros. En unos casos, el mero hecho de conseguir cubrir mínimamente esas necesidades se considera satisfactorio para la organización y para los implicados. En otros casos, eso no se considera suficiente, sino que se realiza además una labor de denuncia de las situaciones que dan origen a las acciones con el fin de que la sociedad en su conjunto (incluidas las organizaciones y las instituciones políticas) asuma alguna responsabilidad. Aquí, por tanto, hay unos recursos que se dedican a la obtención de unos servicios y, además, hay otros recursos que se dedican a la movilización: campañas de denuncia, información a los ciudadanos, sensibilización, intercambio con políticos, alianzas con otras organizaciones, etc. Todas las organizaciones necesitan para llevar a cabo sus acciones tener recursos

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

que pueden extraer de los que participan en la organización (incluyendo el resultado de sus actividades), de otros ciudadanos que aunque no participan en la organización contribuyen con cantidades de dinero o de trabajo, de las administraciones públicas, de organizaciones internacionales y supranacionales y de entidades privadas (fundaciones, empresas...). También entre los que están implicados en la organización podemos distinguir: hay personas que participan completamente en la organización, son los miembros; otros, destinan una parte de su dinero o de su trabajo a una organización, pero no forman parte de ella, es decir, no participan en las decisiones, son los donantes; por último, hay otros que reciben los beneficios de las acciones de la organización, son los destinatarios o beneficiarios. La última nota que podríamos añadir es que la constitución de las organizaciones y de los espacios que ocupan no requiere el enfrentamiento con el poder establecido, no genera un conflicto en los límites del sistema, sino que gozan del beneplácito del Estado que favorece su constitución y facilita su integración. Todo esto, en breve, es lo que constituye el fenómeno de las ONG.

Para empezar el trabajo de diferenciación, y conforme a lo que he descrito, se suele distinguir entre organizaciones de “ayuda mutua” y de “ayuda a terceros”^{xxii}, es decir, entre organizaciones en las cuales los beneficiarios son los propios miembros y organizaciones en las que los beneficiarios son distintos de los miembros.

En el caso de las organizaciones de ayuda mutua, la colaboración se establece entre iguales: no tanto en términos de situación social (depende de los casos, aunque se pueda presuponer a priori que los afectados por un determinado problema tienden a compartir la situación que la origina), como en su relación con la organización y con la situación que se defina como objetivo^{xxiii}.

En el caso de las organizaciones de ayuda a terceros, la colaboración se establece entre distintos: no sólo porque como miembro de una organización no se comparte el problema que da la condición de beneficiario, sino porque aquí sí es bastante probable que ambos (miembros y beneficiarios) estén en distinta situación social.

Esta distinción es clave no sólo para analizar los distintos problemas que se derivan de poder separar miembros de beneficiarios, en términos de participación, sino, porque cuando se asume que esa distinción de organizaciones es la propia de las ONG, se está además constatando la diferencia con otras formas de participación política. En primer lugar, porque esta distinción entre ayuda mutua y ayuda a terceros sólo se realiza cuando se habla de ONG. La clave de esta diferencia radica en lo que define todo el ámbito de las ONG: *ayuda*, es decir, una acción para que algo se consiga, ocurra o resulte más fácil o mejor. En términos de acción, ayuda significa colaboración para el intercambio o el trasvase de recursos.

Los niveles de la participación

Es en torno a la idea de ayuda que cobran sentido los tres tipos de implicados que hemos descrito en estas organizaciones: donantes, miembros y, beneficiarios o destinatarios. Para tomar conciencia de la importancia de los tres tipos de implicados en las ONG, tomemos el ejemplo de los partidos políticos. Aunque existen evidentemente donaciones a partidos políticos, en una descripción de esa forma de organización política nunca diríamos que los donantes, como tales, son parte del partido político: es una organización de miembros. Además, en previsión de los efectos “no democráticos” que grandes donaciones privadas puedan tener sobre la independencia de los partidos, se limitan y reglamentan esas donaciones. Por otra parte, ni los partidos, ni los movimientos sociales, ni siquiera los grupos de interés, definen sus beneficiarios. En los dos primeros casos, porque asumen una lógica de interés general o de demandas universales; en el último, porque su propia definición como grupo, define su destinatario. En el caso de las ONG, su propia forma de trabajo a través de proyectos, hace que para la evaluación de esos proyectos sea necesario definir unos destinatarios de las acciones que se llevarán a cabo. Además, cuando las ONG presentan sus proyectos a convocatorias de financiación, en las propias bases de la convocatoria se suelen definir los grupos sociales prioritarios, siendo así que los destinatarios están delimitados por las agencias de financiación, no por las propias ONG.

Dejando de lado el tema de los destinatarios, en el caso de las ONG, la relación entre las partes implicadas, así como el peso relativo de cada una de ellas, se constituyen en los factores que afectan a su legitimidad pública y, fundamental para el tema que nos ocupa, a sus posibilidades en términos de participación política. ¿Cómo pueden contribuir en su seno las ONG a ampliar los repertorios de participación política de los ciudadanos? De diversas maneras interrelacionadas: a través del aprendizaje ciudadano, del conocimiento de los derechos y las capacidades al alcance de los individuos y de los colectivos, asumiendo como norma de funcionamiento la igualdad entre los participantes, contribuyendo a la “politización de la vida privada” (por seguir la conocida expresión de Alberto Melucci), etc. Es decir, aportando los recursos colectivos necesarios para que las situaciones personales sean susceptibles de una lectura social, política.

El primer problema para conseguir estos propósitos se deriva de la existencia de donantes. Conviene señalar que considero como “donantes” no sólo a quien aporta una cantidad de dinero, sino también a los voluntarios que donan su trabajo sin ser miembros de la organización. En el afán de promover la figura del voluntariado, por parte de administraciones públicas y de algunas organizaciones que han visto la fórmula de tener mano de obra gratis, se ha desvinculado completamente al voluntario de la organización. Esa es la novedad, no la de la existencia de voluntarios^{xxiv}. El voluntariado es la donación de tiempo y trabajo a una organización de la que no se es miembro. Tanto quien dona dinero como quien dona tiempo, en la medida

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

que no participa en la toma de decisiones de la organización, carece de medios para participar. Es una acción individual que no contribuye a la legitimidad de la organización^{xxv}.

La pertenencia sería la forma más precisa de participación. En las organizaciones de ayuda mutua, miembros y beneficiarios son la misma cosa. El problema que se plantea aquí tiene que ver con las capacidades que se observan para los miembros y, mucho más importante, con el número de miembros. Saxby lo plantea, como dilema, de la siguiente manera: “una organización tendrá que decidir cuál es su identidad básica: si en el fondo es una organización ‘cívica’ independiente; o bien si es fundamentalmente un contratista de servicios públicos, un ‘medio de actuación’ para la realización del programa presupuestario de ayuda oficial” (Saxby, 1998: 95). Si se opta por ser una organización cívica, se está optando por ser una organización independiente, accesible y responsable y que esté “arraigada en una comunidad de intereses” (ibidem), es decir, una organización de miembros. Respecto del tema de la participación política, no hay duda, las ONG podrán contribuir con su labor interna al aprendizaje de la ciudadanía, en la medida en la que sean organizaciones en las que los miembros, de carácter voluntario, sean quienes definan la organización. Cuando digo que la pertenencia es la forma más precisa de participación, me estoy refiriendo no sólo a que los miembros son quienes pueden decidir, sino, lo que es más importante, es que son los miembros los que definen los valores y los intereses que los constituyen como organización, y por tanto, los que definen su identidad básica. Como también plantea Saxby, “sin un número significativo de miembros con poder de decisión a través de una asamblea, una organización se arriesga a convertirse en una oligarquía” (ibidem, 96). Lo que está en cuestión es la existencia de una base social que defina la identidad y los valores de la organización y dote de legitimidad a sus acciones.

El tema de la pertenencia está vinculado a la definición de los beneficiarios. La relación que se establece en la colaboración entre distintos (ayuda a terceros) se constituye en sí, en el principal problema al estudiar la participación en las organizaciones. El problema surge en las relaciones entre dos grupos de implicados: donantes y miembros, por un lado, y beneficiarios, por otro. El espacio entre quien define una situación de carencia y quien la vive puede generar la desconexión entre esos implicados. Esa desconexión se deriva no sólo de la distancia geográfica que separa a los implicados en organizaciones de cooperación internacional, sino, de la distancia cultural y estructural. Este último punto es muy importante porque puede afectar a todas las organizaciones de ayuda a terceros, independientemente de su alcance territorial. Cuando se elude la distancia cultural y estructural existente, se puede llegar a que los beneficiarios o destinatarios asuman como propia una definición de un problema y de unas acciones que les son ajenas, puesto que no han participado en esa definición: “Al ofrecer servicios en los terrenos donde el gobierno falla y al articular las necesidades de las personas pobres, las organizaciones pueden socavar –y de hecho socavan- el crecimiento de fuerzas por las cuales la gente pueda afirmarse en su propio interés” (Fowler y Biekart, 1998:

182). Cuando los beneficiarios son sólo los destinatarios de unas acciones llevadas a cabo por otros, se está dificultando su participación real y se está limitando su posibilidad de aprendizaje, de definición de intereses propios y de construcción de una identidad política.

Para que la acción de las ONG pueda tener un significado en términos de participación política es necesario que la “voz”, en los términos de Hirschman^{xxvi}, sea un medio para todos los implicados. Que las propias organizaciones sean la expresión de esa voz.

Cuando la participación es aprendizaje

Para los estudiosos de la socialización política es bien conocido el papel que cumplen las organizaciones como agentes de socialización, esto es, agentes para el aprendizaje de normas, el desarrollo de valores y pautas de comportamiento, y el desarrollo de capacidades de los ciudadanos.

También en el estudio de los movimientos sociales^{xxvii} se resalta la capacidad de transformación que tienen no sólo en un nivel macro (como potenciadores del cambio social), sino en un nivel micro, transformando lo que la gente “sabe hacer y lo que otros *esperan* que haga” (Tarrow, 1997: 66). Para que esa capacidad de transformación actuase en el caso de las ONG sería necesario que fuesen organizaciones cívicas, no entidades públicas no estatales. La tarea de las ONG y especialmente de las de ayuda a terceros (son las que plantean los problemas de desconexión) no sería ofrecer remiendos a situaciones problemáticas, sino que los “destinatarios” de su movilización se convirtieran en sujetos de sus propias acciones y movilizaciones. Para que esto fuera así, más allá de los idearios que sustentan los discursos de las ONG su acción debería lograr “...encontrar símbolos que resulten lo suficientemente conocidos como para movilizar a la gente que lo rodea; mantener la integridad del movimiento frente a las exigencias de la cultura heredada es la otra cara de ese problema. [...] Esto plantea una cuestión más amplia: la del papel de las convicciones en la consecución del cambio político y social. Ningún estudioso serio de los movimientos cree ya –si es que lo ha creído alguna vez- que los intereses materiales se traduzcan directamente en guías para la acción. La mayoría de los investigadores cree que los significados son ‘construidos’.” (ibidem: 209).

Uno de los principales problemas que se constata cuando se trabaja en el tema de la participación política es que el principio de la igualdad política entre todos los ciudadanos como base de los regímenes democráticos se ve vulnerado por la existencia de determinantes que afectan a la capacidad real de los ciudadanos para participar. La consecuencia de esos determinantes (clase social, nivel de educación, género, etnia, situación laboral, etc.) es que la participación política en sus múltiples formas se ve sujeta a condiciones de desigualdad. Hay determinados colectivos que no disponen de recursos para la participación: es bien sabido que la movilización tiene unos costes además de unos beneficios, y que

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

requiere unos recursos culturales, cívicos, políticos; el problema se plantea cuando esos determinantes elevan excesivamente los costes de la participación, o, directamente, excluyen la existencia de recursos para llevarla a cabo. Que los destinatarios de la movilización de una ONG se conviertan en los sujetos de sus propias acciones y movilizaciones significa que la acción de la ONG o bien disminuye los costes de la movilización o bien aumenta los recursos del colectivo. En palabras de Tarrow: “La tarea fundamental de los organizadores del movimiento es dar solución a lo que he llamado los costes sociales transaccionales de la acción colectiva: crear puntos focales para personas que no cuentan con fuentes de coordinación compulsiva, que a menudo carecen de vínculos directos entre ellas y que disponen de pocos o ningún recurso interno” (ibidem: 316).

Se introduce así la cuestión de la solidaridad en las organizaciones como paso para su reconocimiento como participación política. En un estudio de la participación política ya clásico, y sin embargo, completamente actual, Pizzorno plantea que “si las necesidades no son simplemente traducidas sino transformadas, si la organización supone implícitamente estratificación y, por tanto, burocratización y desigualdad, contiene dentro de sí misma los gérmenes que la llevan a esclerotizar la misma participación” (Pizzorno, 1966: 264). Si las desigualdades persisten en el interior de la organización y no sirve para articular el significado de la situación y traducirlo en unos valores políticos, se limita la posibilidad de la participación política. Como plantea Pasquino comentando a Pizzorno: “La misma conciencia de clase (o de estatus) como variable explicativa del grado de participación política se define e interpreta mejor como la capacidad de las organizaciones de infundir solidaridad y de crear identidades en sectores sociales que participan de experiencias socio-económicas y culturales similares” (Pasquino, 1988: 188).

En la medida en que las ONG faciliten, a través de la participación e implicación de miembros, donantes y beneficiarios, la construcción de significados propios susceptibles de ser traducidos en alguna forma concreta de acción, se estarán desarrollando como formas de participación política.

La integración en el paisaje: la participación de las organizaciones

He afirmado que es precisamente la definición en torno al concepto de ayuda que da un carácter específico en términos de participación al fenómeno de las ONG. Por poner un ejemplo, hay unas formas de acción pertenecientes al ámbito de la representación política que se podrían describir como “ayuda mutua” y que, sin embargo, no ha sido eso lo que les ha caracterizado, sino la representación de intereses, son los grupos de interés. En este caso, como en las organizaciones de ayuda mutua, se producen bienes públicos “particulares” y la pertenencia al grupo depende del cumplimiento de unos determinados requisitos. La diferencia fundamental estriba en que, en el caso de los grupos de interés, el bien público se produce como

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

resultado o de la defensa de esos intereses en la escena política o de una mejora de la representación de esos intereses^{xxviii}. Es un actor que pretende en primer lugar su reconocimiento por parte del resto de actores políticos y sociales.

Parece ya llegado el momento de aclarar, que si aceptamos esa centralidad de la *ayuda* como elemento distintivo de las ONG, su aproximación a la política, como contribución a la representación de intereses o como demanda de transformación, será un objetivo secundario.

Para aclarar la existencia de estos dos objetivos primario y secundario y relacionarlos, analizaré lo que podríamos denominar los modelos de participación política (partidos políticos, grupos de interés y movimientos sociales), haciendo referencia a la base de la acción social, a la motivación para la acción y a la forma y la lógica de la acción colectiva. Una vez introducidos esos elementos, podremos analizar el espacio y las lógicas de acción existentes en las ONG y los dilemas a los que se enfrentan.

La definición de la participación política

El reconocimiento de esos modelos de participación política o de los tipos de organización implicados en esa actividad requiere establecer un mínimo consenso sobre lo que entenderemos por participación política^{xxix}. Tomaré para este fin la ya clásica definición que realizó Pasquino: “aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante” (Pasquino, 1988: 180).

La importancia de esta definición estriba en que plantea la visión de la participación política respecto de los siguientes elementos conflictivos: primero, reconoce como participación política tanto las actividades externas o de influencia en las decisiones del poder político, como las actividades que se realizan en el seno de las organizaciones políticas; segundo, la participación política se traduce en comportamientos (“actos y actitudes”); tercero, plantea como objetivo de la participación política una dicotomía que será básica para la distinción de las formas de la participación: la conservación o la modificación de la estructura y los valores del sistema de intereses dominante.

El primero de los elementos señala un punto a menudo ignorado por los enfoques de la participación política que colocan la base de análisis en el componente individual de la participación: que hablar de participación política remite, en estas sociedades modernas, a la organización. Incluso el voto, tenido como el nivel de participación política básico e individual, remite a una organización política que respalda la opción política

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

elegida^{xxx}. Es necesario aclarar sin embargo, que como ya he hecho referencia a lo largo del texto, al hablar de organización se puede apelar a dos niveles de significado: por un lado, organización, en el sentido weberiano, significa estructura formal, una forma de asociación legal (constituida de acuerdo a unas normas y a unos objetivos); por otro lado, organización significa orden, comunicación y relación entre las partes. Los partidos políticos y los grupos de interés constituyen ejemplos del primero de los significados: para su reconocimiento en la esfera pública requieren de una estructura formal, legal, es decir, requieren de su constitución como asociaciones formales que cumplen con unos requisitos definidos por ley. Los movimientos sociales son el claro ejemplo, en cuanto formas de acción, del segundo significado: más allá de que existan asociaciones dentro de un movimiento social, el movimiento social representa los valores y los intereses en torno a una determinada demanda de cambio social. El movimiento social es la red de acciones que define una identidad colectiva, organizada (identificado el papel de cada parte y relacionadas las partes entre sí), y, a la vez, puede que carente de organizaciones formales. En este sentido, la manera “más o menos directa y más o menos legal” que puede adquirir la participación política en esta definición contempla tanto las formas de acción que se ajustan a los límites del sistema político como las que se desarrollan más allá de sus límites.

En términos generales, es decir, recogiendo ambos niveles de significado, la organización sería el espacio para el establecimiento de la solidaridad y la articulación de identidades e intereses a través de la participación de sus miembros, la identidad y los intereses que se presentan en la escena política. Como plantea Pizzorno: “la conciencia de clase promueve la participación política y a su vez la participación política acrecienta la conciencia de clase” (1966: 262). Cuanto más se participa en acciones que persiguen fines comunes, más conciencia se adquiere de la existencia de esos fines y más motivada estará la participación (ibidem).

Respecto del segundo elemento, la participación política requiere acciones y actitudes: la existencia de un público o de una opinión pública informada e interesada por los asuntos de la política sólo se convierte en participación cuando se activa y produce comportamientos y acciones, cuando las personas y las organizaciones realmente toman parte y forman parte de la definición de la realidad política. La definición de Pasquino en este punto establece únicamente el carácter instrumental de la participación política: plantea que tiene el fin de influir en la selección de los que detentan el poder o en las decisiones de estos, en el sistema político o en las organizaciones. De esta forma se presenta una participación política de mediación.

Por último, la distinción entre las acciones destinadas o a la conservación o a la modificación de la estructura y los valores del sistema de intereses dominante nos permite, además de clarificar los fines de las distintas formas de participación, considerar el conflicto político como participación.

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

Para que podamos llegar a esta consideración del conflicto político como participación es necesario, sin embargo, hacer dos matizaciones a la definición de Pasquino. La primera y más importante es que la participación política remite a una forma de relación democrática entre individuo y política que hace que el sujeto de esa acción sea definido en tanto que ciudadano, miembro reconocido de una comunidad política. La cualidad de la ciudadanía radica en la capacidad de hacer política lo cual, y esta es la segunda matización, significa mucho más que el ejercicio de influencia en el poder político o la elección de los que lo ocupan propio de la democracia representativa. Significa que la ciudadanía en tanto que participa políticamente se convierte en sujeto activo de la política, no en el mero sujeto pasivo o receptor de la política que subyace en la definición que hemos presentado. Sólo hablando de sujetos activos podemos considerar la variante de la participación política como expresión de conflicto.

Organizaciones y participación política en las democracias representativas

En este apartado analizaré los tipos ideales de organizaciones para la participación política que existen en las democracias representativas para definir el espacio en el que se moverían las ONG en este contexto. La idea del contexto es fundamental para entender los modelos de participación que presentaremos: hablamos de democracia representativa como forma abreviada del modelo de democracia liberal, representativa y pluralista que es el que estructura en la forma los sistemas políticos democráticos actuales. En ellos, la interpretación pluralista de la sociedad es la base de su estructura política, social y económica. Es una concepción de la sociedad basada en el individuo como unidad fundamental para el análisis de lo social, "...o en todo caso, los grupos de individuos formados en base a intereses comunes. Las preferencias (motivaciones, gustos, etc.) y los valores de los individuos se encuentran en la base de la argumentación, por lo que la distribución del poder es analizada como resultado de la agregación de las preferencias individuales. [...] La tesis pluralista postula [...] la existencia de diversas élites o grupos de interés que compiten por la realización de sus intereses particulares y tratan de acceder a influir en los centros de toma de decisiones políticas. [...] los individuos tienen intereses diversos, y pertenecen simultáneamente a distintos grupos de interés que no siempre persiguen los mismos fines"^{xxxii}. La estructura política reflejo de esta interpretación pluralista de la sociedad establece las funciones y los lugares que ocupan las distintas formas de organización para la participación política.

Esta diferente apelación a la "organización" se corresponde con la definición institucional de la forma de participación: los partidos políticos y los grupos de interés son organizaciones para la participación institucional, es decir, regulada por unas normas y unos valores, mientras que los movimientos sociales son participación no institucional. Cuando hablamos de participación institucional estamos hablando de las actividades que se desarrollan a través de los canales legales puestos a disposición de los ciudadanos para

que intervengan en la formación del espacio público y en su funcionamiento. Desde la interpretación pluralista, toda la participación política es institucional: son las organizaciones que contribuyen a la agregación de las preferencias de los ciudadanos y a su representación en el sistema político, grupos de interés y partidos políticos. Desde esta interpretación, la forma de participación "movimiento social" no existe puesto que su acción se "leerá" como la de grupos de interés en formación (susceptibles o no de consolidación) que introducen nuevas preferencias en el sistema político. Para avanzar un poco más, intentaré hacer una definición de cada una de estas formas de organización política, más allá de los debates que alimentan la definición de cada una^{xxxii}:

Un partido político es "1) una organización política, 2) que funciona como actor colectivo, 3) para participar directamente en las decisiones de gobierno, 4) mediante el planteamiento de proyectos políticos generales y la presentación de candidatos a las elecciones" (Rivera, 1995: 293). La especificidad de un partido político respecto de otras organizaciones de participación política es que pretende participar directamente en las decisiones de gobierno (sea a través del poder ejecutivo o a través del poder legislativo) como medio para la realización de esos "proyectos políticos generales" y que esa participación está sometida al escrutinio ciudadano a través de los procedimientos electorales (sólo los partidos que cuentan con diversos grados de confianza por parte de los ciudadanos pueden realmente representarlos en las instancias de gobierno).

Respecto de los grupos de interés, trabajaré aquí con la definición denominada restringida que considera que "...para calificar un grupo como grupo de interés, es necesario que sus reivindicaciones sean dirigidas a las instituciones políticas y que entre sus objetivos esté el de influir en el contenido de las políticas públicas, pero sin buscar posiciones de autoridad, es decir, sin que entre sus aspiraciones esté la de acceder al gobierno"^{xxxiii}. Desde esta definición de grupo de interés no se cuestiona el carácter de las demandas o reivindicaciones que se plantean y, por tanto, se englobaría tanto la acción de los grupos de interés en sentido estricto (es decir, aquellos cuyas reivindicaciones están directamente relacionadas con la defensa de los intereses y de la posición del grupo), como la acción de los movimientos sociales que plantean demandas de transformación generales. Por poner un ejemplo, es considerar como equivalentes, en términos de objetivos y alcance de las acciones, la acción del movimiento obrero y la acción de un sindicato en una negociación colectiva. En el segundo caso, el sindicato está defendiendo los intereses de los trabajadores de una empresa o de una rama industrial y su acción se traducirá en determinados resultados para ese colectivo (un bien público "particular": una subida salarial, unas condiciones de contratación,...). Sin embargo, el movimiento obrero, en perspectiva marxista, demanda la transformación de las condiciones estructurales políticas, económicas y sociales a partir de una conciencia compartida y de una interpretación ideológica de la sociedad y de esas estructuras. El éxito de su acción llevaría a la transformación estructural de la sociedad.

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

Me separo, por tanto, de la interpretación pluralista y consideraré por separado la acción de los movimientos sociales, rescatando toda la interpretación teórica en términos de conflicto y cambio social y concibiéndolos como formas de participación no institucional. Como plantea Alberto Melucci, el principal mensaje de los movimientos sociales es el hecho mismo de que existen y actúan, es decir, que existe un problema que concierne a todos y en torno al cual se ejercen nuevas formas de poder y de participación (Melucci, 1994 y 1999). “Esencialmente, los movimientos sociales están compuestos por gente, personas que actúan, se mueven, que hacen política y se politizan. En este sentido, los movimientos sociales son ocurrencias creativas que abren nuevos espacios públicos y a través de las cuales, los individuos pueden reinventarse y reinterpretar el mundo en el que viven”^{xxxiv}.

Estas diferencias en los objetivos, funciones y formas de acción de las distintas organizaciones para la participación política se traducen en bases distintas de legitimidad. Como ya he avanzado antes, en el caso de los partidos políticos y de los grupos de interés (en la definición restringida), así como en el caso de las ONG, la legalidad es el requisito primero, aunque no el único, de su legitimidad. Para tener una base de aceptación de su presencia formal en la esfera pública, es necesaria la aceptación previa del marco legal en el que se inscribe su acción, es decir, la aceptación de las normas y valores que rigen para determinadas estructuras formales de acción (partidos políticos, asociaciones, fundaciones,...). Los movimientos sociales, por el contrario, entran en la escena pública con la única legitimidad derivada de la movilización de la base social que los sustente: gozan de legitimidad en la medida en que sus reivindicaciones son socialmente aceptadas y movilizan su base social en torno a unos valores. Su relación con la legalidad es ambigua, dado que sus demandas de transformación en la mayoría de los casos trascienden la legalidad vigente y afectan a normar concretas; en algunos casos, se puede llegar a que los participantes de un movimiento social cometan acciones ilegales que gozan de legitimidad de acuerdo con los valores que se promueven^{xxxv}.

La acción: los modelos que emergen de las ONG

La cuestión principal aquí es establecer los parámetros en los que analizar la acción desarrollada por las ONG y las diferencias que puedan surgir del interior de ese conglomerado. Lo que he planteado hasta ahora es que la especificidad de la acción desarrollada por las ONG frente a otras formas de acción colectiva es que se articulan en torno a la “ayuda” como objetivo: de ese objetivo específico se derivan los diversos niveles de participación en las organizaciones y las relaciones entre las distintas partes que la componen. El componente instrumental de la acción implica la búsqueda de resultados, lo que en el caso de las ONG significa que su acción está destinada, en términos de “ayuda”, a producir bienes y servicios. La otra parte que complementa la acción es el componente expresivo: la demostración de valores. En el caso de las ONG, el componente expresivo que sustenta la ayuda es la solidaridad. Este par ayuda/solidaridad

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

(instrumental/expresivo; finalidad/valor asociado) es el elemento básico para entender lo que he denominado legitimidad ex-ante, es decir, la legitimidad derivada del compromiso moral que vincula a los participantes en las ONG. Ese “compromiso moral” es la forma de la vinculación individual con la organización para llevar a cabo acciones guiadas por la solidaridad como valor.

Hasta aquí estamos planteando lo que define en el discurso los elementos comunes a ese espacio de las ONG. Como plantea Tarrow, “la solidaridad tiene mucho que ver con el interés, pero sólo produce un movimiento sostenido cuando se crea un consenso en torno a significados y valores comunes” (1997: 317). Simplificando muchísimo, se podría decir que estamos trabajando con tres modelos de acción: el de los movimientos sociales, como expresión de conflicto e intento de poner en marcha procesos de transformación social; el de los grupos de interés, como representación de intereses integrados, y, en un espacio intermedio, el de las ONG, como acciones de ayuda orientadas por la solidaridad. La legitimidad de las ONG y el reconocimiento que el sistema político y el resto de actores le conceden provienen de su actuación en un espacio del que se supone que existe un consenso en torno a la solidaridad como valor que guía la acción.

Sin embargo, el análisis de las campañas que se ponen en marcha desde las ONG, de las relaciones que se establecen entre los distintos implicados en sus acciones, de los debates que están ocurriendo en el propio espacio de las ONG y de sus relaciones con el sistema político nos permite cuestionar la existencia de un consenso en torno a los significados y los valores de las ONG. La realidad que emerge de esos análisis nos habla de la existencia de distintos modelos (diferentes significados y valores) que se articulan en ese espacio de la solidaridad. En concreto, hablaríamos de tres niveles de significado y de valor que distinguirían las acciones que se toman como una unidad en torno a las ONG, y que se corresponden con los que plantea Pizzorno para construir el sistema contemporáneo de representación^{xxxvi}.

Un primer nivel de significado se correspondería con la existencia de acciones y de organizaciones dedicadas exclusivamente a la ayuda, es decir, organizaciones y acciones puramente asistenciales, que producen bienes y servicios para los sectores sociales que no tienen acceso a otros tipos de bienes y servicios. Se correspondería con el espacio que Pizzorno define para la representación y el control de los marginales (Pizzorno, 1994). Aunque cada vez más, esas organizaciones asistenciales están incorporándose a la producción de los bienes públicos a través de la emergencia de lo que se denomina lo público no estatal, y están, por tanto, ampliando el espacio de su actuación desde la marginalidad hacia la integración, donde entran en conflicto con las empresas, es decir, con los servicios y bienes producidos por el mercado.

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

Un segundo nivel de significado alude a los intereses de las propias organizaciones por mantener el espacio que han ido conquistando. Las ONG, como ya he planteado, reclaman para sí la gestión de los bienes y servicios que reivindican porque, en la medida que carecen de recursos propios para desarrollar sus distintos programas y proyectos de ayuda, de esa gestión depende la continuidad de su propia existencia. En este nivel de significado se trasciende completamente el objetivo de la ayuda y el valor de la solidaridad para constituirse como grupos de interés que, siguiendo a Pizzorno, representan “los intereses incorporados”, es decir, los intereses de las organizaciones que han conseguido entrar en la dinámica de ejecución de políticas públicas y que dependen del mantenimiento de esa colaboración para la continuidad de la propia organización.

Por último, dentro de ese conglomerado de ONG podemos encontrar el nivel de significado más reivindicativo y expresivo: es el nivel en el que la solidaridad como valor supone más que la puesta en marcha de la ayuda, el cuestionamiento de las condiciones institucionales y estructurales que consolidan ese sistema de representación. Este nivel de significado es el que se encuentra más próximo a ser definido como una lógica de acción orientada por una identidad colectiva, es decir, orientada por unos códigos culturales, unos patrones de comportamiento que redundan en términos de aprendizaje político en la identidad personal de los participantes. Sería en este nivel dónde se produciría esa politización de la vida cotidiana que hemos planteado anteriormente como característica de los movimientos sociales.

Esas tres lógicas de acción que describimos y que se pueden detectar dentro de ese amplio mundo que es el de las ONG se constituyen en muchos casos como “marca” que distingue los discursos y las acciones que ponen en marcha. Se podría decir que desde dentro de las ONG se reconocen las tres lógicas y se identifican respectivamente: Todo el mundo sabe quien es cada cual. Son fundamentalmente los discursos externos a las ONG, desde la política nacional e internacional, desde los organismos internacionales o desde los análisis más teóricos, los que coinciden en atribuir un único significado y un único valor a la acción de las ONG. Evidentemente, y de acuerdo con lo descrito, en ese mundo podemos encontrar muchos mundos que abarcan desde la acción asistencial hasta la acción reivindicativa, desde el ámbito local hasta el ámbito internacional y, lo que es más importante, desde la acción integrada en los sistemas contemporáneos de representación hasta la acción de confrontación con las estructuras de poder económico y político que sustentan esos sistemas.

El problema estriba en que no hay solución de compatibilidad entre esas tres lógicas de acción: las ONG que siguen el modelo de los movimientos sociales y se desarrollan como organizaciones que facilitan la participación de las personas involucradas, cuestionan y se enfrentan a las estructuras de poder económico y político y, por tanto, rechazan su constitución como organizaciones asistenciales que vienen a cubrir el

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

espacio público estatal. Y al revés, las ONG que aceptan la colaboración con el Estado y entran a formar parte de eso que Bresser Pereira y Cunill denominan “entidades públicas no estatales” se alejan de la posibilidad de constituirse como instancias de participación, optando por su propia supervivencia como entidades de gestión. De ahí nuestro planteamiento inicial cuestionando los discursos que alaban la acción de las ONG como marcos para la ampliación de los canales de participación política y fortalecimiento de la sociedad civil partiendo de una realidad en la que las ONG, si se incorporan a los sistemas contemporáneos de representación, lo hacen como “entidades públicas no estatales”.

La confianza, la legitimidad, la institucionalización y el sistema político

Para completar el análisis de cómo las ONG se integran en los sistemas contemporáneos de representación, una vez atendidas las diferencias que emergen desde el propio mundo de las organizaciones, se requiere profundizar en lo que he definido como característica de ese amplio mundo de las ONG: la relación ayuda/solidaridad (objetivo/valor). Para ello me centraré en dos condiciones específicas de las ONG que, a nuestro modo de ver, son básicas para la constitución de lo que llamaré círculo de legitimación de su acción. Estas dos condiciones directamente relacionadas son: la confianza como base de la solidaridad y su capacidad de hacer, de obtener resultados como base de su reconocimiento como actor.

La primera cuestión que vamos a abordar es la de la confianza. Como bien plantea Subirats, “...un requisito previo para la formación de asociaciones y de entramado social autónomo [es] la confianza interpersonal. En ausencia de vínculos de confianza, de compromiso mutuo, de pautas de reciprocidad, todo individuo tiene fuertes incentivos para ‘ir por libre’, para ‘desertar’, para eludir su compromiso en la acción colectiva” [1999: 29]. Cuando hablamos de las ONG, sin embargo, estamos hablando de dos niveles de confianza: el primero, es al que se refiere Subirats, es decir, al nivel de confianza requerido para la cooperación en las propias organizaciones y que afectaría a cualquier forma de asociación; el segundo, es específico de las ONG, se deriva de lo que se ha planteado anteriormente como “compromiso moral” de los participantes y afecta al reconocimiento que el resto de los actores y organizaciones ofrecen a las ONG.

El tema de la confianza ha aparecido en el debate teórico en los años 90 vinculado al diagnóstico de la crisis de confianza en las instituciones públicas que caracterizaría los sistemas políticos contemporáneos y al desarrollo del concepto teórico de capital social. Para el argumento que intento realizar, me interesa especialmente la diferencia que en la literatura anglosajona se hace entre *trust* (el equivalente del concepto español de “confianza”) y *confidence* (más cercano a la idea de “seguridad” o “garantía”)^{xxxvii}. La idea general que sustenta la diferencia es que *trust* alude a las relaciones éticas o morales que no están condicionadas

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

por la existencia de un marco externo de control, mientras que *confidence* se refiere a las relaciones garantizadas por contrato o por otra forma de regulación y que se sustentan sobre la base de expectativas racionales. Así, lo común entre estos autores, en la descripción de estos dos tipos de relaciones, es que las relaciones de *trust* se caracterizan por la voluntariedad y por su vinculación a valores compartidos, mientras que en el caso de las relaciones de *confidence* se basan en la comprobación y en la obligación (Tonkiss y Passey, 1999: 258-260). Siguiendo a Paramio^{xxxviii}, denominaremos “confianza explícita” a la idea de “trust” y “confianza implícita” a la de “confidence”.

Pues bien, lo que caracteriza de forma fundamental a las relaciones que se establecen en las ONG, en tanto que organizaciones voluntarias, es la confianza explícita. Según Tonkiss y Passey (1999: 262-263), hay tres factores que determinan que la confianza explícita sea una cuestión central en las ONG: el primero, ya se ha mencionado, que es en sí misma la base para la existencia de una asociación (no existe relación contractual, la participación es un “regalo”, un “crédito simbólico” (262) que contribuye a un bien social mayor), el segundo, que apuntala a una “buena voluntad pública”, a la idea de la buena ciudadanía (se constituye como un “recurso” intangible que interviene en la producción de lo común: la confianza como base del capital social), por último, esa confianza explícita es la base para el mantenimiento de una “licencia política” para su acción: es el recurso que le permite diferenciarse del gobierno y de los negocios (el compromiso moral al que aludíamos anteriormente para hablar de la legitimidad ex-ante). Tendríamos, por tanto, una caracterización de las relaciones específicas que definen a las ONG tanto en su interior (la cooperación entre los implicados en su acción sustentada en valores –la solidaridad), como en el espacio que ocupan (la solidaridad como base de esa “licencia política”).

En el último de los factores mencionados, la confianza explícita como base de la licencia política para su acción, está lo que planteaba como segunda condición de las ONG: su capacidad de hacer. Esta capacidad de hacer, de ofrecer resultados, de provisión de bienes y servicios es la consecuencia de la definición de la ayuda como fin específico de su acción. Lo que distingue su capacidad de hacer de la propia del gobierno o de la de los negocios es que está mediada por la solidaridad como valor que promueve la acción. Es la capacidad de “hacer el bien” (“doing good”). Esa definición absoluta del bien, la solidaridad como valor absoluto y el énfasis en la acción separan la acción de lecturas ideológicas de la realidad y de utopías de futuro y se colocan en el realismo total. Se podría decir que lo que importa en este ámbito es lo que realmente se puede hacer aquí y ahora, lo que significa el abandono de los planteamientos de cambio a largo plazo para plantear las posibles acciones con resultados inmediatos. O como plantea José María Tortosa^{xxxix}, “no se trata de acabar con la enfermedad, sino de curar enfermos”.

Para entender cómo afecta el énfasis en la capacidad de hacer a la modificación de los planteamientos de la acción de los ciudadanos es necesario incluir en el análisis la ya aludida situación de crisis de confianza en la política. Hay que analizar conjuntamente el alejamiento de la política (la pérdida de confianza en los partidos y en los políticos como clase, el aumento de la abstención y la sensación de impotencia de los ciudadanos ante la política) con el acercamiento a las ONG: la posibilidad de “hacer algo” (un donativo para una acción de emergencia, unos libros para las bibliotecas de algún país, unas horas de trabajo con drogadictos) anula la sensación de impotencia de los ciudadanos. El “pero, ¿qué puedo hacer yo?” se transforma en “lo que yo hago”. Lo que hay que dejar claro es que no es una forma de remediar ese alejamiento produciendo nuevos significados de lo político, sino que es el camino para la consolidación de dos espacios separados: lo político y lo no político. Como plantea Eliasoph (1997), analizando los discursos que emergen en su trabajo con organizaciones voluntarias: “Ser un voluntario significaba no sólo convencerse uno mismo de que ser buen ciudadano es posible, sino convencer también a los demás y crear un contexto público en el que la gente común pueda juntarse a trabajar en proyectos de la comunidad. Significa convencer a la gente de que la buena ciudadanía es posible hoy, ahora mismo, en la sociedad tal y como es, no en una fantasía. Más que intentar cambiar las instituciones que les hacen sentirse faltos de poder, incapaces (ya que eso requeriría mucho debate inútil), los voluntarios tratan de cambiar sus sentimientos. La buena ciudadanía fue una forma de *sentirse bien* con la comunidad y con la nación, y de mostrar a los vecinos que la gente se preocupa y puede ser efectiva” (620).

Se plantea así, lo que Eliasoph plantea como dos ejes de significado de la acción para los ciudadanos: lo factible (*doable*), en lo que se puede hacer algo, útil, no político, y lo no factible (*undoable*), en lo que no se puede hacer nada, vano, político. Cuanto más niegan la política las ONG y más reafirman su capacidad de “hacer algo”, más contribuyen a su propia legitimidad como actor reforzando la separación entre lo político y lo no político.

La importancia de las ideas en la acción política: el peso de la institucionalización

Finalmente tenemos que detenernos en una cuestión colateral que tiene que ver con la justificación del planteamiento que se ha venido realizando de la paradoja de la participación, es el desarrollo de la importancia de las ideas en la acción política - la coincidencia en el énfasis en el modelo de acción de las ONG de los modelos neoliberales y los modelos socialdemócratas a pesar de las diferencias ideológicas en los modelos de sociedad-, y la existencia de condicionantes institucionales (de las reglas de juego) para la acción. Este segundo punto es especialmente importante para el análisis de las posibilidades de consolidación de un modelo de acción de las ONG y para establecer cuál puede ser ese modelo.

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

Del primero de los temas, el de la importancia de las ideas como condicionantes de la acción política, lo que nos importa fundamentalmente reseñar es cómo la asunción de una serie de discursos, en este caso, en torno a las ONG afectan al espacio de actuación que quedará reservado para ellas. Peter Hall^{xi} ha formulado la interesante idea de los “policy paradigms” o, como los interpreta Viguera, “marcos interpretativos que moldean en buena medida los objetivos y estrategias de los decisores de políticas, tales como el keynesianismo o el neoliberalismo pero esos paradigmas no sólo informan la acción de los políticos y burócratas sino que permean también al conjunto de la sociedad, lo cual significa que las ideas generan una suerte de interdependencia y marco conceptual de interacción entre agentes estatales y privados que condiciona las preferencias de los primeros de manera diferente a como lo haría la influencia directa o el lobbying”^{xii}.

La aceptación del discurso de las ONG basado en fines y valores, ayuda y solidaridad, y en su capacidad de hacer, se convierte en una especie de paradigma de acción de las ONG que lleva a la coincidencia de todo el espectro político, desde la derecha liberal hasta la socialdemocracia, en la definición de un nuevo modelo de relaciones entre Estado y organizaciones sociales: el de las ONG. Así, la institucionalización de las ONG, su integración en las reglas del juego que rigen los intercambios y la incorporación de esas reglas de juego a su acción, no se debe tanto a la acción desarrollada por los ciudadanos en la constitución de su propio espacio de acción como al convencimiento general acerca de las bondades de las ONG.

El problema es que la institucionalización de las ONG las aleja de su acción como movimiento de solidaridad y las acerca a su consolidación como entidades públicas no estatales. Y lo defino como problema porque la institucionalización de las ONG las introduce en una lógica que genera conflictos entre las relaciones de confianza explícita que sustenta su acción y las relaciones de confianza implícita que establecen con otros actores políticos y sociales y con el Estado. Como plantean Tonkiss y Passey (op. cit.), la tensión en el seno de las ONG producida por la institucionalización se genera entre los imperativos de “doing good” (“hacer el bien”, que se deriva de la conjugación de la capacidad de hacer y de la solidaridad como valor) y los imperativos del “doing well” (“hacerlo bien”, la introducción de los criterios de eficiencia en lo que hacen las ONG) como organizaciones en un ambiente corporativo: “[L]as relaciones con el Estado están cambiando el foco de atención de los “resultados amplios” (las relaciones de confianza explícita basadas en evaluaciones comunes del bien social) a los “rendimientos específicos” (relaciones de confianza implícita basadas en los contratos para la definición de objetivos). [...] Estos cambios alumbran la problemática y potencialmente contradictoria relación entre la naturaleza institucional de las organizaciones voluntarias y su base de valores (Tonkiss y Passey, 1999: 272).

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

En ese conflicto entre las relaciones de confianza explícita que cohesionan al grupo y la confianza implícita que sustenta sus relaciones con otros actores y con el Estado emergen tanto los distintos intereses y demandas que se ponen en juego en ese espacio de las ONG (los miembros, los profesionales de las organizaciones, los usuarios de los servicios, los financiadores de los proyectos...), como los distintos modelos de representación que se derivan de las distintas relaciones de confianza. En este punto, tan bien conocido por las ONG, está en juego a cada rato qué modelo de acción se sigue o qué intereses priman (¿la prestación de un servicio, la supervivencia de la organización o la consolidación de la solidaridad como valor relacional?). A la vez, a través de la institucionalización, las organizaciones pasan del modelo de representación como delegación, propio de las relaciones privadas a la representación como responsabilidad, lo que abre la puerta al ejercicio de rendir cuentas por las acciones desarrolladas.

En el proceso de institucionalización, por tanto, la capacidad de hacer, de obtener resultados específicos, se convierte en el eje que define el espacio de las ONG: se comprometen formalmente unos resultados de los que hay que dar cuenta detallada. Y, teniendo en cuenta el análisis sobre la relación con la política, se institucionaliza la negación de la política, los hechos frente a las ideas, lo que se puede hacer y se hace, frente a las utopías de cambio. Se afecta tanto a la transformación radical de la base de confianza (de la confianza explícita a la confianza implícita) como a los valores que sustentan esa capacidad de acción: de la solidaridad a la eficiencia y la rentabilidad. Y es ahí, donde el paradigma que lleva a la institucionalización de las ONG ignora la incompatibilidad entre el mantenimiento de la solidaridad y la confianza explícita (como bases de la acción de las ONG) y su conversión en entidades públicas no estatales.

Las posibilidades de la política: algunas ideas para el final

No hay una única posibilidad para caracterizar la relación entre las ONG y la participación política o, a priori no podemos hablar de estas organizaciones como mecanismos de participación política, esas podrían ser las conclusiones del análisis precedente. Como he planteado, para el análisis de las ONG como canales democráticos de participación hay que revisar tres niveles. El primero de ellos es el espacio en torno al cual se define su acción; como hemos visto, las definiciones de su carácter público y de su carácter social niegan las consecuencias políticas de sus acciones y por lo tanto definen un espacio que es tan sólo lo que se le resta al Estado o lo que se le resta al mercado, sin señal de identidad propia. Si como se pretende en muchos discursos sobre y de las ONG, con su desarrollo estamos asistiendo a la posibilidad de generar un espacio autónomo de la ciudadanía no se puede negar a esa ciudadanía su condición política.

El segundo nivel, relacionado con las posibilidades de sustento de ese espacio ciudadano, pasa por la diferenciación de las distintas lógicas y prácticas que se encuentran dentro de las ONG. Ya no debería ser

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

posible seguir manteniendo el discurso que hace a las ONG sinónimo de solidaridad y de acción destinada a “hacer el bien”, con la carga de legitimidad que ello otorga. Si lo público requiere necesariamente del rendimiento de cuentas y del ejercicio de la responsabilidad es el momento para que las ONG si están en el espacio público hagan lo mismo y obtenga cada una exclusivamente la legitimidad que se deriva del reconocimiento de sus acciones.

Por último, sólo hay participación política en las ONG cuando implican el ejercicio de la ciudadanía, sea teniendo a ciudadanos como sujetos de su acción, sea contribuyendo a que los destinatarios de sus acciones adquieran la conciencia ciudadana, es decir, cuando las organizaciones se conciben como canales de participación no como fines en sí mismas (lo cual se deriva del problema de la profesionalización de las ONG y, por cierto, podría aplicarse también a otros tipos de organizaciones, como los partidos políticos).

El desarrollo de la visión más optimista de lo que las ONG podrían aportar a los sistemas políticos contemporáneos se inscribe en lo que podríamos llamar un nuevo paradigma de la democracia. Se podría decir, atendiendo a los discursos de algunos gobiernos, organismos internacionales y diversos actores políticos, que estamos en el tránsito de una visión elitista de la democracia y de los sistemas políticos a una visión social de la democracia: de una democracia que requiere exclusivamente de los ciudadanos su participación en la elección de los representantes a una democracia que se sustenta sobre la participación de los ciudadanos. Está en cuestión en ese tránsito el papel del Estado, la definición de la ciudadanía, la toma de decisiones políticas, la gestión pública y la propia noción de desarrollo. Esa es la buena noticia: la posibilidad de revisar las usadas nociones y prácticas elitistas de la democracia y del desarrollo económico.

Las ONG han aparecido en ese escenario de tránsito como las organizaciones que pueden articular la participación de los ciudadanos en el desarrollo, en la política y en el espacio público. Las que pueden llevar al fortalecimiento de la sociedad civil. La mala noticia, como ya hemos visto, es que no es oro todo lo que reluce: que en ese amplio mundo de las ONG, las formas de acción que más posibilidades tienen de consolidarse son precisamente las que se legitiman en la negación de la política. Y de ser así, podríamos estar transitando hacia una forma de democracia que despojaría a la noción de ciudadano de su contenido político: la política, los grandes debates sobre la sociedad, lo inasible para los ciudadanos, estaría sólo al alcance de unos pocos, mientras que los ciudadanos se quedarían fijados en lo que es posible hacer, lo no político, *close-to-home* (Eliasoph, 1997).

La buena noticia es que, como plantea Melucci, “[e]n las sociedades contemporáneas está apareciendo un sector específico o subsistema de acción colectiva como componente diferenciado y estable en el

funcionamiento del sistema. Los movimientos adquieren una cierta independencia de la vida diaria de los individuos y de la acción política mediante la creación de un espacio específico para su acción dentro del sistema" (Melucci, 1999: 66). Ese espacio específico para la acción de los movimientos tiene además la peculiaridad de ser transnacional, de haber superado en muchos casos las barreras estatales con los vínculos establecidos entre organizaciones sociales procedentes de distintos países y con la constitución de verdaderas organizaciones internacionales. Como decíamos al principio del texto, esa es la verdadera novedad en términos de acción colectiva de los últimos tiempos: la posibilidad de la transnacionalización de la acción política. Si la consolidación del Estado nacional desde el siglo XVIII se estableció como el marco para la acción de los movimientos sociales nacionales, la transnacionalización de la acción colectiva puede significar su liberación de las estructuras estatales y de las restricciones impuestas en la confrontación mediada por el Estado (Tarrow, 1997: 325).

Todo eso forma parte de las buenas noticias. Sin embargo, no puedo dejar de lado algunos de los muchos problemas que aparecen y que vienen a enturbiar esa imagen idílica de las ONG, la participación política y el futuro de la democracia. Entre ellos, destaco por su importancia, los siguientes:

1. **La ampliación de la escala de las relaciones de dependencia para las organizaciones.** El desarrollo de los vínculos transnacionales está generando un nuevo tipo de dependencia, a la dependencia del Estado en términos financieros, de reconocimiento y de interlocución hay que sumar la dependencia de la comunidad internacional, en los mismos términos. Esa dependencia sólo se remediaría con la capacidad de movilizar recursos de las propias organizaciones. Sin embargo, las ONG representan a las mujeres, los jóvenes, los trabajadores informales, los pobres, minorías étnicas, y otros que, como colectivo, carecen de los recursos materiales para sostener una organización colectiva a largo plazo (Diamond, 1997: 50).
2. **La política de la presencia (Phillips, 1999) y el problema de la representatividad.** Si las ONG representan a los colectivos más excluidos, la presencia de esos colectivos en las esferas internacionales (la acción colectiva transnacional) estará mediada por las propias organizaciones. Esa representación se hace en términos de delegación, no de representatividad. Paradójicamente, cuanto más representativos (representación como semejanza) son los líderes de los movimientos sociales de los colectivos excluidos, menor es su presencia en la esfera internacional y menor la posibilidad de constituirse en un interlocutor ante los organismos internacionales. La transnacionalización de la acción colectiva se traduce en la mayoría de los casos en la presencia mediada por las ONG de las cuestiones que afectan a la exclusión, no de las personas. La voz a

escala internacional la adquieren las organizaciones que representan la lucha por la pobreza, por la igualdad o por la justicia económica, no los/as ciudadanos/as sujetos a exclusión.

3. **La noción de ciudadano vacía de contenido político.** Si la invocación a la participación en las organizaciones y como sujetos de acciones colectivas transnacionales se realiza como ciudadanos democráticos, no es posible despojar a esa noción de los valores políticos que la acompañan. Sólo si se la despoja de esos valores se puede plantear que la prestación de servicios por parte de las ONG en determinadas áreas y la obtención de resultados específicos signifiquen la ampliación de las posibilidades democráticas de la ciudadanía. Cuando la acción redunde exclusivamente en el beneficio político de las organizaciones implicadas, ser ciudadano se hace sinónimo de consumidor de determinados “servicios no gubernamentales” con ausencia absoluta de una conciencia reivindicativa.

4. **Déficit de publicidad de los debates.** Las ONG contribuyen a la construcción de un nuevo “público” con la definición de un nuevo interés general. Sin embargo, no hay una identidad que defina ese interés general, hay sólo una preocupación por determinados temas y una presunción de valores asociados a la acción en este espacio. La interacción entre las ONG concebidas como asociaciones privadas, el Estado y los organismos internacionales en estas áreas puede extraer el tema del escrutinio público^{xiii}: las organizaciones constituidas como interlocutores de los Estados y de los organismos internacionales sobre una legitimidad basada en los supuestos valores asociados a su acción, en la negación del carácter político de su actuación median entre una esfera política nacional e internacional en la que se decide y una ciudadanía sin voz más preocupada por lo que se puede hacer que por los debates sobre los distintos futuros posibles. La definición absoluta de los valores y la negación de la política extraen del escrutinio público el control sobre las propias organizaciones y su actuación.

Pero no todas van a ser malas noticias. El debate público sobre los temas aquí presentados es necesario para descubrir las formas reales de contribuir al fortalecimiento de las relaciones de confianza como base para la cooperación en el mundo actual. Para ello, es imprescindible debatir sobre los valores que se promueven y las prácticas de las organizaciones que las componen. Y si se quiere discutimos sobre las posibilidades de desarrollo de esas entidades públicas no estatales pero sin vincular el debate al desarrollo de una nueva ciudadanía democrática, sino vinculándolo al debate más apropiado de las formas de gestión pública o de la reforma de las políticas de bienestar.

La potencialidad de las ONG en las esferas internacional y nacional está en el planteamiento de una concepción de la democracia vinculada con el derecho al desarrollo. Y en la contribución a la reflexión en

En: Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones Istmo.

torno a qué tipo de sociedad queremos y qué papel tendremos, nosotros ciudadanos y ciudadanas, en esa sociedad. Las ONG dado que ya actúan políticamente, deberían empezar a pensar políticamente.

Notas:

• Socióloga, profesora de Sociología Política en la Universidad Complutense de Madrid. Quiero agradecer a Ángeles Díez, Maite Serrano, Sergio Carmona, Ludolfo Paramio y Norbert Lechner, los comentarios que realizaron a los borradores de este capítulo.

ⁱ Se convierte en sospecha sobre la capacidad de acción de las organizaciones la vinculación ideológica o programática con algún partido.

ⁱⁱ El problema de la definición de la política es una cuestión central para la Sociología y la Ciencia Política, no exenta de debate. Me sitúo aquí en el ámbito de la definición que Dowse y Hughes hacen de la política, como “el ejercicio del poder en situaciones sociales” (1975: *Sociología Política*. Madrid: Alianza Editorial; pág. 22).

ⁱⁱⁱ Este tema concreto se aborda en este libro en los capítulos 7 y 8.

^{iv} Mancur Olson (1965): *The logic of collective action*. Cambridge (Mass. USA): Harvard University Press. Hechter, M. (1987): *Principles of group solidarity*. Berkeley: University of California Press.

^v Agradezco a Ludolfo Paramio la sugerencia de esta distinción.

^{vi} Lo cual no quiere decir que no afecten, además, a intereses particulares.

^{vii} Los ejemplos se podrían ampliar con el Consejo Asesor de Medio Ambiente, el Consejo de la Juventud o el Consejo Económico y Social.

^{viii} Véanse, por ejemplo, los artículos 23, 105 y 131 de la Constitución Española.

^{ix} “En el discurso político contemporáneo, este fenómeno de cooperación y deliberación a través de la actividad grupal autónoma es descrito bajo la rúbrica de ‘sociedad civil’. Las diversas unidades de identidad e interés social, al permanecer independientes del Estado (y quizás también de los partidos políticos), no sólo pueden contener las acciones arbitrarias de quienes gobiernan, sino que pueden también contribuir a formar mejores ciudadanos que sean más conscientes de las preferencias de otros, más confiados en sus acciones, y tengan una mentalidad más cívica en su disposición a sacrificarse por el bien común.” Schmitter y Karl (1993): 22.

^x La única acción que ha conseguido en España realmente ese efecto amplio de movilización en términos de presencia pública ha sido la campaña por el 07 llevada a cabo por la Plataforma del mismo nombre y tiene más de movimiento que de organización.

^{xi} Véase, por ejemplo, el libro más significativo desde este punto de vista: Claus Offe (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.

^{xii} La idea del “repertorio múltiple de acciones políticas” la introdujeron Barnes y Kaase en el estudio de la participación política y apunta a la variedad de acciones ciudadanas a través de las cuales los individuos transmiten sus demandas e intereses y tratan de influir en el sistema político, con independencia de las formas que adopten esas acciones, de su relación con la legalidad y de la legitimidad con la que cuentan. Barnes, S; Kaase, M. et al. (1979): *Political Action: Mass Participation in five Western Democracies*, Beverly Hills: Sage.

^{xiii} Cuando se define lo público, se hace implícitamente una definición de lo privado.

^{xiv} Para revisar una formulación teórica de este proceso paralelo de desarrollo del Estado y del mercado, véase, Paramio, 1995.

^{xv} David Held (1991): *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Universidad; pág. 58.

^{xvi} “El sector productivo público no estatal es también conocido por ‘tercer sector’, ‘sector no gubernamental’ o ‘sector sin fines lucrativos’. Por otra parte, el espacio público no estatal es también el espacio de la democracia participativa o directa, es decir, es relativo a la participación ciudadana en asuntos públicos”. (Bresser Pereira y Cunill, 1999: 26).

^{xvii} El invento de las “Quangos” supone rizar el rizo de la indefinición y tiene dudoso impacto en la participación política de los ciudadanos. Sin entrar en otras consideraciones políticas acerca de la propuesta, evidentemente, variadas e importantes.

^{xviii} “Las propuestas sobre las recomposiciones de las relaciones entre Estado y sociedad, y del papel que dentro de este proceso tiene la esfera de lo público no estatal, no pueden evadir respuestas adecuadas en las cuales se compensen, desde el punto de vista de la igualdad, los efectos del debilitamiento o el retraimiento del Estado y de un modelo económico cada vez más regresivo” (Lander, 1999: 454).

^{xix} Para una revisión del tema de la sociedad civil, su origen, desarrollo y diversos planteamientos teóricos, véase Cohen y Arato, 1992.

^{xx} Como descripción e intención oculta en la invención del vocablo “Quangos”.

^{xxi} La descripción sobre los orígenes y el desarrollo de las ONG se realiza en los capítulos.....

^{xxii} También denominadas, en algunas ocasiones, “autoayuda” y “heteroayuda”, respectivamente.

^{xxiii} Desde finales de los años 60 hasta mediados de los 70, se desarrolló en Alemania el fenómeno conocido como “iniciativas ciudadanas” (“Bürgerinitiativen”), que se consideran el antecedente directo de los “nuevos movimientos sociales”. Bajo la denominación general de iniciativas ciudadanas se recoge una forma particular de defensa y cobertura de intereses y necesidades de grupos de ciudadanos. Las definiciones que diversos autores realizan de este fenómeno, configuran el concepto de la siguiente manera: forma colectiva, independiente (fuera de las instituciones y formas de participación tradicionales en la democracia representativa) de autoorganización de ciudadanos para la defensa de sus intereses y la solución de sus problemas, utilizando principalmente dos tácticas: o el propio grupo provee los medios para satisfacer sus intereses y demandas (la autoayuda), o el grupo presiona a la administración para que así lo haga. Ejemplos de estas iniciativas son tanto la construcción por grupos de ciudadanos de lugares de juego para niños o la habilitación de guarderías, como el desarrollo de grupos de protección del medio ambiente. Los análisis coinciden en señalar este periodo y el anterior de “oposición extraparlamentaria” como fundamentales para los nuevos movimientos sociales alemanes porque afirmaron la posibilidad de desarrollar formas de acción que se constituyeran como medio para la expresión de voluntades políticas. Este análisis está desarrollado en la tesis doctoral, Revilla, M. L. (1993): *¿...Y todo lo que nos mueve nos une? Movimiento social, identidad y sentido: experiencias contemporáneas en la RFA y Chile*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. U.C.M.

^{xxiv} Toda persona que ha sido miembro de una organización ha sido también “voluntaria”, es decir, ha realizado multitud de tareas organizativas y de movilización sin percibir ninguna remuneración ni estar obligado.

^{xxv} De hecho, el respaldo a una determinada campaña de recogida de fondos no depende de la representatividad de la organización sino del alcance publicitario de esa campaña (llega a ser más importante un buen presupuesto para publicidad, que el respaldo de un gran número de socios).

^{xxvi} Hirschman, Albert O. (1977): *Salida, voz y lealtad*. México D.F.: F.C.E.

^{xxvii} Es muy recomendable sobre este punto la lectura de Tarrow, 1997.

^{xxviii} Independientemente de que puedan existir incentivos para la participación que se produzcan en el interior de la organización.

xxix Sobre el debate teórico para la definición de la participación política se recomienda la lectura de Pizzomo 1966 y 1994, Pasquino 1988. Para una revisión de las corrientes teóricas y de las diversas perspectivas empíricas, Revilla 1995.

xxx Incluso en el presidencialismo, que mantiene dosis de personalismo mayores que el parlamentarismo, la candidatura a la presidencia está sustentada en una organización política de mayor o menor presencia real e institucional.

xxxi M^a Luz Morán (1995): "La distribución del poder en las sociedades avanzadas", en Benedicto, J. y Morán, M.L., eds.: *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid: Alianza Universidad; pág. 72.

xxxii Para ver un resumen de estos debates y de las corrientes teóricas que defienden distintas visiones de cada una de estas organizaciones, puede consultarse la obra de Rivera (1995).

xxxiii Definición extraída de la voz "grupo de interés" (Eduardo Moyano) del *Diccionario de Sociología*, editado por Salvador Giner, Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres (1998). Madrid: Alianza Editorial; 336. Aquí mismo se da la definición amplia de grupo de interés, cercana a los planteamientos pluralistas, y que englobaría "...a todo grupo de personas que tienen intereses afines y comparten un marco común de referencia para interpretar y evaluar los problemas que les afectan".

xxxiv Ron Eyerman (1989): "Social movements. Between History and Sociology". *Theory and Society*, 18/4: 544.

xxxv Pondré un ejemplo muy significativo: una demanda clásica del movimiento feminista es el aborto libre. Llegar a esa situación requiere modificaciones legales que, por ejemplo en el caso español, superen la definición de los tres supuestos para el aborto legal. El aborto realizado fuera de esos supuestos es un delito cometido tanto por la mujer que aborta como por el personal médico que la atiende. Hay que recordar en este sentido las campañas realizadas en algunos países de Europa recogiendo firmas de mujeres que afirmaban: "Yo he abortado", y la de hombres que firmaban: "Yo ayudé en un aborto". La autoinculpación de un delito es la acción para afirmar los valores que demandan la modificación legal y para demostrar la amplitud de la base de apoyo.

xxxvi "...Se desarrolla una suerte de sistema de representación articulado en tres niveles: partidos políticos, que representan a quienes ocupan las instituciones del Estado y a sus clientes inmediatos; grupos de interés, en representación de los intereses 'incorporados'; organizaciones asistenciales, que representan y controlan a los marginales.

Pero la politización misma de la asistencia, así como la influencia de la situación internacional (la segunda guerra mundial y la participación en las Naciones Unidas del movimiento de los negros americanos, el Vietnam, etc.) tienden a politizar a la población que ha quedado excluida de los canales reglamentarios de representación, favoreciendo el surgimiento de movimientos y de conflictos sociales". (Pizzomo, 1994: 150-1).

xxxvii Las aportaciones teóricas más importantes de este debate son: Luhmann, N. (1988): "Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Perspectives", en D. Gambetta (ed.): *Trust: The Making and Breaking of Cooperative Relations*. Oxford: Basil Blackwell; Fukuyama, F. (1995): *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press; Seligman, A. (1997): *The Problems of Trust*. Princeton: Princeton University Press.

xxxviii Paramio, L. (1999): "Estrategias partidarias y desconfianza política". *Revista Internacional de Sociología*, 22: 183-201. Utiliza los términos poniendo el ejemplo del acto de votar: cuando una persona emite un voto a un partido concreto está manifestando explícitamente su confianza (trust) en ese partido, y a la vez, hay un acto implícito de confianza (confidence) en las reglas del juego, en las garantías ofrecidas por las instituciones políticas.

xxxix En el prólogo "Motivaciones legítimas, propuestas honestas, contextos tozudos", a la versión castellana de Sogge, 1998.

^{xI} Hall, Peter (1993): "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, 25 (3).

^{xII} Aníbal Viguera (1998): "Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora". *Perfiles Latinoamericanos*, 12: 9-51; págs. 34-35.

^{xIII} "El punto no es que lo privado y lo público estén tan fundidos que no haya entre ellos tal cosa como un espacio del que se pueda decir que desaparece realmente. Lo que ocurre es que, en la medida en que las políticas económicas, cultural, familiar y de bienestar devienen provincias de la administración estatal y de grandes asociaciones privadas que trabajan sobre ellas en formas específicas de interacción no públicas, en esa medida, decíamos, la importancia de las discusiones públicas decae. De este modo, la función de control respecto de los procesos de legislación abierta pierde relevancia en relación con los procesos burocráticos y corporativos que están cerrados al escrutinio público". (Arato y Cohen, 1999: 43).