

**El papel de las organizaciones no
gubernamentales en la elaboración
de las políticas públicas.**

**El caso de la integración de inmigrantes
extranjeros en Cataluña**

John Casey



**El papel de las organizaciones no gubernamentales en la elaboración
de las políticas públicas.**

El caso de la integración de inmigrantes extranjeros en Cataluña

John Casey

Dedicatoria:

Este trabajo está dedicada a mis abuelos paternos:

Elefánt Erzsébet:

Visonta, Hungría, 1898 - Auschwitz, Polonia, 1944.

Katona Aladár:

Tarnaméra, Hungría, 1887 - Dachau, Alemania, 1945.

El período en que lo he elaborado ha coincidido con el cincuenta aniversario de su asesinato en campos de concentración nazis.

Agradecimientos:

Quisiera agradecer a las personas entrevistadas,
por el tiempo que me han dedicado y el trato que me han dispensado,
y a mis compañeros del Departament de Ciència Política i de Dret Públic,
de la Universitat Autònoma de Barcelona por sus orientaciones
sobre el desarrollo del trabajo.

De una manera especial, agradezco a Ricard Gomà,
el director de mi tesina doctoral -en la que se basa esta publicación-
por su dedicación, interés, y confianza.

También desearía agradecer a mis correctoras de estilo, Ana Eulate y Núria Font,
por su buen trabajo, y a mi compañera, Carol Dilley,
por su apoyo durante el período de redacción.

Cuanto más tiempo paso en Washington,
más me doy cuenta de que la mayoría de la gente actúa
con la racionalidad de un pollo descabezado...
Churchill calificó el Tratado de Versalles —el producto
de la sabiduría y labor de los mejores políticos de Europa—
como “una triste y complicada idiotez”.
De lo que veo aquí, esta descripción se podría extender
a casi toda la política”.
(Herman Wouk, *Dentro, Fuera*)

Índice de tablas y cuadros
Glosario de siglas y abreviaciones
Resumen



1. Introducción general

- 1.1. La estructura del trabajo
 - 1.1.1. El marco teórico
 - 1.1.2. El estudio de caso
- 1.2. Definiciones
- 1.3. Metodología



Primera parte: el marco teórico

2. Los actores en la elaboración de políticas públicas

- 2.1. Introducción
- 2.2. Análisis de políticas públicas
 - 2.2.1. El ciclo de las políticas públicas
 - 2.2.2. Perspectivas sobre el poder
 - 2.2.3. Teoría de redes
- 2.3. Los actores
 - 2.3.1. Actores institucionales
 - 2.3.2. Actores cuasi-institucionales
 - 2.3.3. Actores extra-institucionales
- 2.4. La participación de los actores extra-institucionales

3. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las políticas públicas

- 3.1. Introducción
- 3.2. Los orígenes de las ONG
 - 3.2.1. Lógicas economicistas
 - 3.2.2. Lógicas político-sociológicas
- 3.3. Definiciones de ONG y alcance del sector
 - 3.3.1. ¿Qué es una ONG?
 - 3.3.2. Clasificaciones de las ONG
 - 3.3.3. Diferencias culturales en el desarrollo de las ONG

- 3.4. Alcance del sector
- 3.5. Fomento por parte del gobierno
- 3.6. Los papeles de las ONG
 - 3.6.1. Prestar servicios
 - 3.6.2. Innovar
 - 3.6.3. Preservar los valores democráticos
 - 3.6.4. Abogar para cambiar políticas y/o mejorar servicios

4. Las ONG y la integración de inmigrantes

- 4.1. Introducción
- 4.2. La inmigración y las comunidades étnicas
- 4.3. Los modelos de políticas de inmigración
- 4.4. Las comunidades étnicas y las ONG
- 4.5. Las ONG y las administraciones

Segunda parte: las ONG y las políticas de integración de inmigrantes en Cataluña

5. El caso de Cataluña

- 5.1. Introducción
- 5.2. La inmigración extranjera a España y Cataluña
 - 5.2.1. España
 - 5.2.2. Cataluña
 - 5.2.3. El ámbito de la acción pública para la integración
- 5.3. La prestación de servicios a los inmigrantes por las administraciones y las ONG
- 5.4. Las ONG en España y Cataluña
 - 5.4.1. Marco jurídico
 - 5.4.2. Estadísticas
- 5.5. Las ONG y los inmigrantes en Cataluña
- 5.6. La CAONGCG y el *Informe de Girona*
- 5.7. La elaboración del *Informe de Girona*
 - 5.7.1. La versión pluralista
 - 5.7.2. Un segundo análisis
- 5.8. Conclusiones sobre el *Informe* y el *Pla*
 - 5.8.1. ¿Hasta qué punto el proceso de elaboración de políticas públicas está abierto a la intervención de las ONG?
 - 5.8.2. ¿Qué medios y recursos tienen a su alcance las ONG para desempeñar su papel político?
 - 5.8.3. ¿Qué estrategia utilizan los otros actores para contraponerse o controlar la intervención de las ONG?
 - 5.8.4. Reflexiones finales sobre el papel de las ONG

Bibliografía

Índice de tablas y cuadros

Tablas

Tabla 3.1: (INCPO) International Classification of NPOs

Tabla 3.2: Ideologías y el papel de las ONG

Tabla 3.3: Administración local y el papel de las ONG

Tabla 4.1: Tipología de organizaciones étnicas según orientación

Tabla 5.1: Emigración e inmigración españolas, 1970 - 1993

Tabla 5.2: Inmigración a España por zona de procedencia

Tabla 5.3: Inmigrantes por país de origen

Tabla 5.4: Entidades jurídicas en Cataluña, 1993

Tabla 5.5: Ambitos de las entidades

Tabla 5.6: ONG que trabajan con inmigrantes en Cataluña



Cuadros

Cuadro 5.1: Residentes extranjeros, 1975 - 1993

Cuadro 5.2: Asociaciones registradas en Cataluña, 1965 - 1993



Glosario de siglas y abreviaciones

CAONGCG	<i>Comissió d'Associacions i Organitzacions No Governamentals de les Comarques de Girona</i>
(el) Informe	<i>Informe de Girona: Cinquanta Propostes Sobre Immigració</i>
(las) Jornades	<i>Jornades sobre immigració: la política de les administracions i l'Informe de Girona</i>
ONG	Organización(es) no gubernamental(es)
(el) Pla	<i>Pla Interdepartamental d'Immigració</i>

1. Introducción general

La propuesta central de esta investigación sostiene que las organizaciones no gubernamentales (ONG) son potencialmente actores significativos en el proceso de elaboración de políticas públicas. Sin embargo, los parámetros y límites de su posible intervención apenas han sido objeto de investigación o documentación.

Desde la óptica politóloga, que abarca el estudio del proceso de elaboración de políticas públicas, existe una tendencia a desentenderse de las ONG para concentrarse más en el papel de los actores institucionales, de élite, o de grupos organizados de presión; en cambio, desde la óptica de los practicantes —los técnicos que trabajan en las ONG—, se suelen atribuir poderes casi sin límites a la capacidad de dichas organizaciones para incidir en el proceso político.

Este trabajo pretende explorar si existe una realidad —un posible punto de equilibrio— entre estas dos perspectivas opuestas.

Las cuestiones fundamentales que surgen de esta proposición son:

- ¿Hasta qué punto el proceso de elaboración de políticas públicas está abierto a la intervención de las ONG?
- ¿Qué medios y recursos tienen a su alcance las ONG para desempeñar su papel político?
- ¿Qué estrategia utilizan otros actores para contraponerse o controlar la intervención de las ONG?

1.1. La estructura del trabajo

El trabajo se estructura en una primera parte que se presenta como marco teórico y una segunda de aplicación de éste a un estudio de caso.

1.1.1 El marco teórico

El marco teórico abarca tres líneas de investigación distintas.

a) Los actores en la elaboración de políticas públicas. La primera línea de investigación concierne directamente al proceso de elaboración de políti-

cas públicas y al análisis del papel de los diversos actores que participan en ellas. Las consideraciones teóricas que analizo son: **a)** los debates sobre la distribución de poder (generalmente articulado a través de discusiones sobre el grado de pluralismo); y, **b)** la subsiguiente relación entre los actores (generalmente articulado a través de la investigación sobre redes).

Dentro de estas áreas, intento identificar el posible papel de los actores extra-institucionales y analizar las opciones de acción que se les puedan presentar. Dicho análisis se hace en un entorno que ha tendido a concentrarse sobre todo en el papel de los actores institucionales, de élite, o grupos organizados de presión.

b) Las organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas. La segunda línea de investigación es la que estudia las ONG como un “tercer sector” que tanto colabora como compite con los otros dos sectores: las instituciones y el sector privado.

Las investigaciones actuales apuntan a cuatro papeles principales para las ONG —prestar servicios, innovar, preservar los valores democráticos del sistema, y abogar para el cambio de políticas y/o la creación de servicios nuevos— pero la mayor parte de la bibliografía se limita a analizar la prestación de servicios. Hay pocas referencias al papel más político de las ONG, y se da por sentado que existe el nivel de pluralismo necesario para asegurar que ejerzan un papel significativo.

En este capítulo, intento acercarme más al papel político de las ONG e identificar las estrategias que utilizan para imponer sus criterios en el proceso decisorio.

c) Las ONG y la integración de inmigrantes. La tercera línea de investigación abarca el papel de las ONG en el proceso de asentamiento e integración de inmigrantes. En este campo se pueden identificar tres categorías de ONG: organizaciones “étnicas” que surgen de los mismos colectivos de inmigrantes; organizaciones “generalistas” que tie-

nen una misión amplia de prestar servicios a la población en general, pero que optan también por dedicar parte de sus recursos a la integración de inmigrantes; y organizaciones “especializadas” de la sociedad receptora, que se dedican exclusivamente a asuntos de inmigración.

Las investigaciones actuales tienden a presentar el papel de las ONG desde un enfoque “no político”, aunque éstas, de hecho, suelen participar activamente en la elaboración de las políticas de integración de inmigrantes. Por tanto intento examinar cómo las ONG de las tres categorías desempeñan este papel.

1.1.2. El estudio de caso

La segunda parte presenta un estudio de caso sobre la inmigración extranjera a Cataluña y el papel que han desempeñado las ONG catalanas a la hora de determinar las políticas de integración de inmigrantes. En particular se documentará la coyuntura que dio lugar a la elaboración del *Informe de Girona: Cinquanta Propostes Sobre Immigració* por parte de una coordinadora de ONG de la provincia de Girona que trabajan con colectivos de inmigrantes, y la posterior incorporación de sus recomendaciones en la política de la Generalitat de Cataluña, plasmada en el documento *Pla Interdepartamental d'Immigració*.

1.2. Definiciones

En este trabajo documento un proceso dinámico en el que las ONG y las instituciones intentan responder a una situación novedosa para el panorama social y político de Cataluña y España. Análisis “políticas” que se caracterizan sobre todo por su indefinición e, incluso, por su ausencia.

Por tanto, no se pueden definir las políticas catalanas de integración de inmigrantes ni por su condición de decisiones formales, ni por la existencia de expresiones formales de dichas decisiones¹. El *Pla Interdepartamental d'Immigració* ha sido el primer documento que intenta plasmar las políticas de la Generalitat en este campo, pero se podría argumentar que, dada la falta de concreción de muchas de las propuestas del documento, tampoco constituye una expresión de una política definida, en el sentido estricto, sino una simple declaración de intereses e intenciones. Al mismo tiempo, no se trata de una

“no política”², dado que las investigaciones demuestran que ha habido declaraciones, intentos de definir proyectos y otras acciones en materia de inmigración extranjera por parte de las instituciones catalanas, y evidentemente por parte de las ONG desde hace más de una década.

En un estado democrático, el proceso de elaboración de las políticas es dinámico e implica una cierta apertura —real o asumida— a la participación de diversos estamentos y agentes sociales. Este trabajo pretende identificar tanto a nivel teórico como a nivel práctico —referido a un caso real— la manera en que las ONG actúan como agentes-actores en dicho proceso. El estudio de caso pretende identificar las acciones que han emprendido las ONG con el fin de intervenir en el proceso político para asegurar que las instituciones catalanas vayan perfilando y formalizando, preferiblemente según los criterios de las ONG, las acciones en respuesta a la creciente presencia de inmigrantes extranjeros, sobre todo los del llamado Tercer Mundo, en Cataluña.

1.3. Metodología

El término “estudio de caso” describe el intento de analizar a fondo la evolución de un área concreta de políticas públicas durante un período determinado, e implica la aplicación de las habilidades de observación, descripción, razonamiento y evaluación (Barzelay, 1991). Las típicas técnicas que se aplican en dichos estudios suelen consistir en el análisis de la documentación relevante y en entrevistas con los protagonistas.

La segunda parte de este trabajo se enmarca en esta tradición. El estudio de caso se basa tanto en la documentación existente sobre la actualidad catalana referente a la integración de inmigrantes, como en unas entrevistas no estructuradas realizadas a algunos de los protagonistas en la elaboración del *Informe de Girona* y del *Pla Interdepartamental d'Immigració*.

Pero los estudios de caso no valen en sí mismos; han de realizarse con el fin de contrastar teorías existentes o hipótesis sobre el proceso investigado. La parte teórica de este trabajo pretende ser un repaso, si no exhaustivo, sí global y profundo de la literatura existente en los tres campos de investigación.

¹ Véase Jones (1984) para una discusión sobre todas las acepciones de la palabra “policy” en inglés, y Regonini (1990) y Subirats (1989) para

discusiones sobre la palabra castellana “políticas”.
² *Ibid.*



Primera parte: el marco teórico

2. Los actores en la elaboración de políticas públicas

2.1. Introducción

El concepto weberiano-racional que afirma que la política determina las políticas públicas (politics determines policies) y la administración las ejecuta hace ya tiempo que dejó de tener validez como modelo de elaboración y ejecución de éstas. La expansión de la intervención pública en la sociedad capitalista del siglo XX ha ido acompañada por una visión más politológica¹ del proceso a través de la cual se determinan la dirección y el contenido de las acciones públicas. Principalmente desde la ciencia política norteamericana, pero también en el marco de la investigación europea², se han desarrollado enfoques que ponen el acento en el carácter dinámico y pluralista de la acción pública. Dichos enfoques postulan procesos complejos de elaboración e intentan constatar la multiplicidad de participantes que intervienen en ella.

Por tanto, un elemento clave en las perspectivas politológicas es la participación de actores interesados en las acciones que determinan la forma de una política y que suelen hacer algún seguimiento para implicarse en su ejecución, evaluación y modificación. Las investigaciones tienden a concentrarse en los actores institucionales —administraciones y partidos políticos— pero también identifican otros actores extra-institucionales.

Este capítulo pretende repasar las perspectivas más importantes del proceso de elaboración de políticas públicas e identificar el papel de las organizaciones no-gubernamentales (ONG) como el de actores extra-institucionales.

2.2. Análisis de políticas públicas³

Los primeros estudios sobre el proceso decisorio en el sector público reflejaban dos corrientes complementarias: 1) la esperanza dominante en las investigaciones sobre el sector privado a principios de siglo que aspiraba a crear una “gestión científica”; y 2) el interés de separar las acciones públicas de la influencia del patronaje político (Davis, 1993; Subirats, 1990). Por tanto, se buscaba un proceso

que pudiera ajustarse a las exigencias instrumentalistas de una gestión empírica y apolítica. Eso requería una lógica racional que presentara dichas acciones como los resultados de un sistema más bien cerrado, aglutinador de la información disponible para generar alternativas comparables, que permitieran tomar decisiones más efectivas conforme a los objetivos y valores contemplados en los propósitos originales⁴.

Las lógicas racionales eran más normativas que descriptivas, así que no es de extrañar que, desde el principio, los escépticos advirtieran que para sostener la viabilidad de este tipo de proceso decisorio debía existir una coyuntura de factores que difícilmente podría darse en la realidad. Debía existir consenso sobre la definición del problema, los propósitos a alcanzar y los valores aplicables; debían disponerse los recursos necesarios para realizar el trabajo laborioso de identificar y valorar las alternativas; y se hacía necesario asegurar apoyo político para ejecutar las decisiones resultantes (Davis, 1993: 161)⁵.

Tal vez tenían cierta validez las ilusiones de racionalidad normativa durante las primeras épocas de plena expansión del estado de bienestar, pero resultaban poco servibles a largo plazo como modelo del proceso decisorio. Empezaron a surgir otras perspectivas —notablemente el incrementalismo de Lindblom (1959), el *mixed scanning* de Etzioni (1967) y el “cubo de basura” de Cohen, March y Olsen (Subirats, 1990; Regonini, 1990; Davis, 1993)— que describían acciones mucho menos racionales; y más tarde en los años sesenta empezaron a elaborarse diversos enfoques, que tenían por finalidad tanto explicar los procesos existentes como proporcionar técnicas de análisis y/o modelos de actuación para la mejora del rendimiento del sector público.

El análisis actual de políticas públicas tiene por tanto dos vertientes: por un lado, es una herramienta instrumental, un “conjunto de instrumentos analíticos y técnicas de investigación aplicados a la definición... de las alternativas más adecuadas...

para la ejecución de los objetivos y programas de la administración pública” (Boix, 1990: 167), y por otro, es un planteamiento analítico, “el punto de engarce entre la ciencia política y la ciencia de la administración” (Subirats, 1990: 15) que intenta descubrir y describir el proceso de elaboración de las políticas. Evidentemente es esta última acepción la que me interesa analizar en este trabajo.

Ha habido varios intentos de clasificar la plétera de perspectivas actuales. La primera clasificación es la que ya he anticipado: la división entre enfoques descriptivos y propuestas prescriptivas. En cambio, Regonini (1990) ofrece una segunda dimensión clasificatoria: la de los métodos inductivos contra los deductivos, que da lugar a cuatro polos de clasificación (finalidad prescriptiva-método inductivo, finalidad descriptiva-método deductivo, etc.). Gomà, en su reciente aportación (1992: 15), apunta todavía a otro nivel de análisis dentro de los enfoques descriptivos —“la inserción o desconexión del análisis respecto a variables externas”— para indicar que en efecto se trata de una articulación tridimensional.

Aunque no quiero desatender los discursos resultantes de estas clasificaciones, considero que son más bien ajenos al propósito central de este trabajo que consiste en documentar el papel de las ONG como actores extra-institucionales en el proceso de elaboración de una política. Basta reconocer la importancia de la distinción entre las perspectivas existentes y ubicar este trabajo firmemente en el campo de los análisis descriptivos.

Por tanto, a continuación presento dos aspectos claves de los análisis descriptivos de políticas públicas que pueden contribuir a una mejor comprensión del papel de los actores en la acción pública.

2.2.1. El ciclo de las políticas públicas

Uno de los conceptos subyacentes en la mayoría de los modelos de análisis es la existencia de fases o etapas dentro del proceso de elaboración. Los modelos racionales presentaban un proceso lineal que comenzaba con la identificación de un problema y terminaba con su solución. Como contraposición a ello, las perspectivas actuales tienden a apuntar a un proceso mucho más dinámico y complejo que no tiene ni principio ni fin, sino que funciona como un ciclo perpetuo de fases de interacción entre los participantes y los elementos determinantes.

La perspectiva clásica de los ciclos la ofrece Charles Jones (1984). Para Jones el proceso sigue las siguientes fases: **1)** definición del problema y su inclusión en la agenda pública, **2)** formulación de alternativas y toma de decisiones, **3)** legitimación de las decisiones, **4)** presupuestación, **5)** ejecución de las intervenciones concertadas, y **6)** evaluación. Dicha evaluación casi siempre conlleva una reformulación de algunos aspectos referentes a las otras fases, resultando de ello la creación de nuevos ciclos de reformulación de políticas y respuestas institucionales.

La visión cíclica de Jones es tanto una descripción del proceso como un marco para la aplicación de las técnicas analíticas. Al mismo tiempo, Jones y otros investigadores que la utilizan reconocen las limitaciones que ésta implica. Sobre todo les preocupa que se llegue a hacer una lectura demasiado literal de la relación entre las fases del ciclo. En la dinámica de la acción pública, resulta poco verosímil suponer que cada una de las fases ha de terminar antes de que la siguiente pueda desarrollarse. Los estudios de caso ponen de manifiesto que diferentes elementos de dos o tres procesos pueden estar en juego a la vez. Sin embargo, la diferenciación entre las fases sigue siendo válida y cada una de ellas implica participantes y dinámicas distintas.

Jones nos ofrece una suerte de “macro-ciclo” que abarca todo el proceso de la acción pública. Al mismo tiempo existen otras perspectivas cíclicas, de “micro-ciclos”, que intentan explicar coyunturas puntuales dentro del proceso. Anthony Downs, a principios de los setenta en su investigación sobre el medio ambiente, postulaba la existencia de un “ciclo de interés”⁷ compuesto por cinco fases: **1)** un determinado tema es conocido solamente por un grupo reducido de expertos y técnicos; **2)** dicho tema sale a la vista del público, normalmente como resultado de algún acontecimiento dramático, y se crea un ambiente de confianza respecto a la posibilidad de una solución; **3)** surge una frustración al comprender que las soluciones requieren un coste significativo para la sociedad; **4)** el nivel de interés empieza a disminuir y otros temas empiezan a tener prioridad de cara al interés de la sociedad; y, **5)** el tema inicial vuelve a manos de los técnicos, pero dentro de un nuevo marco creado por los cambios resultantes del período de interés. Downs reconoce que ese modelo no se puede aplicar a todas las políticas



pero afirma que la realidad que impone este tipo de ciclo determina la manera de actuar de los participantes en el proceso de elaboración, dado que los cambios significativos tienden a ocurrir solamente durante fases de alto interés (en Davis, 1993).

La existencia de dichas fases diferenciadas es algo implícito en todo el marco de este trabajo. Por un lado está centrado en las primeras fases del proceso —las que abarcan toda la dinámica de la identificación del problema y la toma de decisiones sobre las alternativas de acción—; por el otro, si aceptamos el sentido cíclico del proceso, también hemos de considerar cómo la implicación de los actores en una fase determinada puede resultar en su participación en otras. Por ejemplo, que la participación de los actores en las fases de implementación y de evaluación puede legitimar sus acciones para seguir participando en la constante reformulación de las políticas.

Es preciso notar que no todas las necesidades llegan a ser articuladas como problemas que requieren intervención pública, y no todos los problemas llegan a tener una respuesta de las administraciones. Este proceso de “filtración” (Subirats y Gomà, 1993) y las siguientes fases de diseño de intervenciones y procesos decisorios que preceden a las intervenciones son las arenas principales del conflicto entre las preferencias de los actores. Si los actores extra-gubernamentales quieren tomar partido en la elaboración de las políticas, han de ser capaces de intervenir eficazmente en estas fases.

2.2.2. *Perspectivas sobre el poder*

El otro concepto fundamental que nos permite enfocar el papel de los actores extra-institucionales es el del poder y su distribución entre los participantes en la elaboración de las políticas. Para participar de una manera significativa en la elaboración de una política, un actor extra-institucional ha de tener el poder de persuadir o forzar a los decisores a actuar de una manera coherente con los intereses del mismo actor⁸.

Las discusiones acerca de la distribución del poder suelen vertebrarse a través de las lógicas sobre el grado de pluralismo existente en la elaboración de las políticas. El pluralismo supone que el poder está relativamente dispersado y descentralizado en la sociedad y que las decisiones sobre políticas son el resultado de las negociaciones entre los estamentos que comparten el poder decisorio.

a) Perspectivas pluralistas. Las perspectivas pluralistas se identifican con las democracias liberales de la segunda mitad del siglo XX y sostienen que ningún grupo puede acaparar el poder para sí y que el Estado funciona como un árbitro más bien desinteresado, implementando las políticas y las reglas de interacción entre los grupos en función de la influencia relativa de los interesados. El voto —tanto individual como colectivo— de los ciudadanos es la manifestación más directa del interés y apoyo de éstos por un partido o un proyecto político, aunque también se expresan a través de las maniobras de los diversos centros de poder que se dan en la sociedad y que están constituidos por toda la gama de agrupaciones sociales que intentan promocionar los intereses de sus miembros. Según esta perspectiva, toda decisión sobre la acción pública está abierta a la influencia de diversos grupos⁹.

Dichas agrupaciones sociales se suelen denominar “grupos de interés”¹⁰, y tradicionalmente están compuestos por partidos políticos, sindicatos, grupos que representan los intereses de un estamento particular de la sociedad (p.ej. patronales, la Iglesia, miembros de una profesión), y grupos que representan una causa particular (p.ej. ecologistas, agrupaciones feministas) (Woodward et al., 1985). La separación entre los grupos no es nítida: muchos individuos participan en más de uno y un grupo puede, como regla general, alinearse siempre con otro grupo (p.ej. un sindicato que se identifica con un partido político), pero en situaciones de conflicto cada grupo trabaja para promocionar sus intereses sectoriales. También puede haber discrepancias sobre si un determinado grupo constituye de hecho una agrupación distinta o si representa los intereses de otros grupos existentes: por ejemplo, hay poco consenso sobre si la prensa y los funcionarios constituyen polos independientes de poder o si simplemente representan intereses de otros.

A pesar de que existen numerosas tipologías sobre grupos de interés, a veces contradictorias, lo fundamental es el hecho de que la voluntad de la sociedad democrática, según las perspectivas pluralistas, no se expresa solamente a través de las urnas con las subsecuentes acciones de la administración que representa a la mayoría, sino también mediante la libre negociación de ideologías y proyectos polí-

■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

ticos entre grupos que tienen igual potencial para acumular el poder necesario a la hora de influir en las acciones públicas.

b) Críticas al pluralismo. Las críticas más duras al pluralismo sostienen que la supuesta distribución del poder es poco más que un espejismo que sirve para perpetuar el poder de las élites, grupos reducidos dentro de la sociedad que concentran el poder necesario para siempre imponer sus criterios.

Dichas élites se pueden concebir en el sentido puramente marxista de las clases altas que protegen sus intereses económicos a través de los diversos agentes sociales y que se mantienen ocultos detrás de una fachada democrática; o de una manera más difusa pero consensuada, como diversos estamentos de los sectores políticos, empresariales, culturales y militares que forman el eje del poder y obran conjuntamente para sostener su privilegio.

Cuando surgen organizaciones de los grupos marginados, son fácilmente superadas por los intereses de las élites, y las pocas victorias que logran suelen tener un carácter simbólico. Roelofs (1987) sostiene que los grupos de interés que representan los marginados son controlados por las reglas del juego de las élites a través de subvenciones y participación en consejos, además de servir directamente los intereses de aquéllas para evitar la amenaza derivada de la acción directa de los marginados.

Sin embargo, la mayoría de críticas al pluralismo no lo rechazan por completo, sino que sostienen que hay fuerzas que sesgan la distribución de poder para favorecer a ciertos núcleos. Estos núcleos no siempre sirven los intereses de élites identificables, pero sí logran acaparar el proceso decisorio para excluir criterios rivales. Dicha concentración del poder puede deberse a la intención expresa de los componentes del núcleo de crear procesos —transparentes o no— que excluyan a otros grupos; o puede resultar, por omisión, como resultado de la falta de recursos por parte de los grupos excluidos para acceder a los procesos decisorios. Según esta lógica, el sistema no favorece la expresión de los intereses y necesidades de todos los grupos. Los que están excluidos de los núcleos del poder o los que disponen de menos recursos económicos, organizativos y culturales, tienen menos posibilidad de hacerse sentir, y los costos de organización desvirtúan y frustran las motivaciones originales. Los productores siempre tienen más

recursos para organizarse que los consumidores, y las mayorías más que las minorías.

El sesgo que cierra un proceso teóricamente abierto no sólo viene de las administraciones como instrumento de las élites, sino también puede ser introducido por actores extra-gubernamentales particularmente poderosos. El concepto de “captura” describe la situación en que grupos de presión logran siempre imponer su criterio sobre las instituciones encargadas de regularlos. En cambio, el “clientelismo”¹¹ describe los intentos de las administraciones de “comprar” la lealtad política de grupos extra-gubernamentales que podrían ser centros de críticas a las políticas institucionales.

En el análisis de políticas públicas europeas actuales la polémica sobre el nivel de pluralismo que existe se articula a través de los discursos sobre teorías de redes¹².

2.2.3. Teoría de redes

Aunque estrictamente se hubiera debido incluir la teoría de redes en el apartado anterior sobre lógicas de poder y pluralismo, merece mención aparte por ser el enfoque dentro del análisis de políticas públicas europeas actual que trata de manera más explícita las relaciones entre actores. A pesar del reconocimiento desde los años cincuenta de la pluralidad de actores, no fue sino hasta finales de los setenta cuando se dio una concentración explícita en investigaciones que intentaban analizar más a fondo las interacciones entre actores. Tal como señalaba una de las primeras obras sobre el concepto de redes:

El uso de referencias a ‘redes’ en casi todos los ensayos [del libro] sugiere la necesidad y la utilidad de trasladar la unidad de análisis de una sola organización o actor al conjunto de relaciones que componen la red interorganizacional... El término ‘red’ indica que la elaboración de políticas incluye diversos actores públicos y privados procedentes de diferentes sectores de las administraciones y de la sociedad” (Hanf y Scharf, 1978: 11)

Estos discursos sobre redes se consideraban complementarios a las discusiones sobre el proceso de elaboración de políticas. “Entender que existen redes y entender los procesos de interacciones dentro de ellas, todavía necesita teorías complementarias sobre procesos políticos” (Hanf, 1994)¹³.



Las discusiones sobre las redes se articulan a través de dos factores primordiales e interrelacionados: 1) el número y tipo de participantes y, 2) el equilibrio de poder entre ellos. Regonini (1990) habla de procesos monocéntricos —domina una categoría de actores— y policéntricos —negociación entre varios actores—. Jordan y Schubert (1992), en su repaso del abanico de términos surgidos para describir las redes, identifican los dos polos de esta dicotomía:

a) **Un proceso cerrado** dominado por completo por un actor¹⁴. La manifestación más común es el “corporatismo”, en la que se crea una estricta jerarquía de relación de poder entre los actores, que da como resultado la concentración de poder en el actor que está a la cabeza¹⁵.

b) **Una red abierta**, fácilmente accesible a un número amplio de actores que tiene plenas posibilidades de influir en los resultados. Esto es el pluralismo clásico de Dahl.

Entre los dos polos hay varias combinaciones de fuerzas centralizadoras-descentralizadoras que crean condiciones de mayor o menor apertura. Los bien conocidos “triángulos de hierro” de la literatura norteamericana describen la situación en que un grupo reducido de actores integrados por los comités legislativos, la administración y grupos de presión crea una cábala entre ellos, excluyendo a otros actores del proceso decisorio. En el “pluralismo de presión”¹⁶, dos grupos sociales opuestos se enfrentan para ganar influencia.

En todos los modelos, el actor preponderante es el conjunto de personas y entidades que componen la administración: las instituciones formalmente designadas por el sistema político para elaborar o ejecutar las políticas. Las administraciones tienen la legitimidad política, el control sobre los mecanismos decisorios, y los recursos necesarios para efectuar —o encargar— la acción pública. A la larga, el resto de actores han de tener el poder de movilizar la legitimidad y los recursos normalmente acaparados por las instituciones.

Los estudios sobre redes han intentado investigar las características de las políticas o sistemas que podrían resultar de un modelo u otro. Han intentado encontrar correlaciones sectoriales (¿Algunos sectores se prestan más a un modelo o a otro?), culturales-históricas (¿Se utiliza un modelo más en algu-

nas culturas y en épocas históricas puntuales?), y se han dado, por ejemplo, intentos de clasificar países según su grado de corporatismo (Van Waarden, 1992). Sin embargo, los resultados de las correlaciones no son conclusivos y las investigaciones encuentran que los modelos existentes en un momento concreto de una política pueden variar en función de la entrada o salida de actores, o de cambios en la situación política y social respecto a la coyuntura anterior. Las compilaciones AA.VV. 1992a y AA.VV. 1992c contienen ejemplos de diversos estudios de caso que intentan apoyar o desmentir algún tipo de red según el sistema, la cultura política, el tipo de política, etc.

2.3. Los actores

En los apartados anteriores se han establecido dos fundamentos teóricos referentes al estudio de la acción pública que proporcionan el marco para el análisis del papel de los actores extra-institucionales. Estos dos fundamentos son:

a) **La acción pública** es un proceso de negociación entre varios actores. El análisis de políticas públicas nos permite poner de manifiesto que “los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores” (Subirats, 1990: 42).

b) Dichas interacciones están regidas por unas “reglas de juego” resultantes del número de actores implicados y el poder relativo de ellos. El impacto que puedan tener los actores depende del poder político que lleguen a acumular dentro del proceso.

Según Morisi, los actores son: “unos determinados protagonistas... que intervienen para poner de relieve, definir, volver a definir, transformar, articular, fragmentar, agregar y volver a agregar los términos del problema en cuestión a través de las mil posibles eventualidades y circunstancias previstas, deseadas o inesperadas, que marcan el devenir real del proceso decisorio y que hacen que su posterior implementación esté siempre abierta a posibles reformulaciones”. (Morisi, 1990: 232)

Antes de nada, hay que reconocer que en la mayoría de contextos y en comentarios sobre el proce-

so político, la palabra “actor” se refiere a actores institucionales, y hay una tendencia —a veces sorprendente dada la política documentada— a descartar el papel de los actores no institucionales¹⁷. No obstante, está generalmente aceptado que se ha producido una diversificación y un crecimiento del número de actores —tanto institucionales como no— en las últimas décadas debido al crecimiento de la intervención pública, la privatización de servicios públicos, el auge de los grupos de presión y las ONG, la deslegitimización de las instituciones, y el proceso de la profesionalización de los técnicos (Hughes, 1994).

Se pueden identificar tres categorías de actores: institucionales, cuasi-institucionales y extra-institucionales.

2.3.1. Actores institucionales

Tal como observamos anteriormente, los actores primordiales son los componentes de las instituciones en las que residen la legitimación y los recursos del sistema político y social. En un sistema democrático estos componentes incluyen los legisladores, partidos políticos parlamentarios¹⁸, la administración, la judicatura, y el conjunto de entidades gubernamentales¹⁹ que administran el proceso de negociación y ejecución de las acciones públicas y las relaciones con los agentes sociales. Utilizan los medios que les confiere el sistema político para conseguir sus objetivos, tanto los consistentes en ejecutar políticas afines a su ideología, como los referentes a la necesidad funcional de perpetuar su poder.

Hay una tendencia a considerar a estos actores, en una visión monolítica de la administración, como un actor único preso de la disciplina partidista y la lógica de las urnas. Pero, en efecto, ni siquiera queda el consuelo de la disciplina partidista, como así lo evidencian las riñas públicas entre las facciones integrantes de un partido y el transfugismo. Ni tampoco se da la disciplina institucional, dado que las diversas entidades dentro de una misma administración a menudo se enfrentan sobre políticas sectoriales incompatibles entre sí.

Asimismo las instituciones son un campo de batalla que se extiende mucho más allá que los debates parlamentarios entre gobierno y oposición. La existencia de distintos niveles de administración —estatal, regional y local— raramente gobernados por el mismo partido y con competencias solapadas o com-

plementarias, favorece que se reproduzcan debates ideológicos previamente zanjados en cada legislatura.

También la relación entre funcionarios y políticos abre otra arena de conflicto. Según la visión tradicional, los políticos mandan y los funcionarios cumplen; pero en la realidad, los funcionarios pueden llegar a concentrar bastante poder a través de sus conocimientos técnicos y nivel de dedicación a los temas de su competencia. Cobb, Ross y Ross (en Regonini, 1990: 73) hablan de “gobierno burocrático” para describir el papel clave que pueden desempeñar los directivos burocráticos, tanto en las negociaciones sobre la elaboración de las políticas como el control de la ejecución. También los trabajadores de base pueden ejercer presión imponiendo su propio estilo de ejecutar las políticas, en efecto creando políticas nuevas, así como potenciando el clima que favorezca la reformulación de las mismas²⁰.

2.3.2. Actores cuasi-institucionales

Un segundo grupo de actores que puede catalogarse como cuasi-institucional incluye organizaciones que no son las instituciones centrales del sistema democrático/parlamentario pero a las que ha sido otorgado —o que se han creado por sí mismos— una situación privilegiada de legitimación, credibilidad y participación en la elaboración y ejecución de políticas, a raíz de antiguas alianzas de índole corporatista²¹. Las entidades que gozan de este estatus varían en función de la sociedad y de las áreas de políticas de su interés, pero típicamente son los sindicatos, la patronal, la Iglesia en los países con sociedades marcadamente confesionales, y unas pocas organizaciones no gubernamentales particularmente destacadas en su área de influencia²².

El papel de los actores cuasi-institucionales abarca desde el de interlocutor privilegiado hasta el de titular del monopolio de una política concedido por determinadas instituciones. De todos modos, la interacción con los actores institucionales y su dominio casi absoluto y de manera más bien permanente del debate en las áreas que les corresponden, requiere una demarcación de los actores extra-institucionales: no son “extra”, dado que gozan casi del mismo estatus que las instituciones, y a veces resulta difícil clasificar las relaciones de estos actores con las instituciones simplemente con la etiqueta de “corporatista”, dada la envergadura de la situación preferencial que ocupan.



2.3.3. Actores extra-institucionales

La tercera categoría es la de los actores extra-institucionales que actúan claramente con un importante grado de independencia de las instituciones. Estos incluyen los siguientes tipos de actores:

a) Grupos de presión. Son los actores extra-institucionales “por excelencia”. Pueden ser organizaciones no gubernamentales que se constituyen voluntariamente para intervenir en el proceso político con el fin de promocionar los intereses de sus miembros, o bien empresas que llevan a cabo actividades de presión a cuenta de sus clientes²³, partidos políticos, o agrupaciones políticas no parlamentarias. En reconocimiento del acceso al proceso decisorio de que gozan estos grupos, muchos países han regulado sus actividades y el empleo en ellos de antiguos funcionarios.

b) Las organizaciones no-gubernamentales (ONG). Muchos de los grupos de presión son ONG, pero a la vez todo el abanico de ONG tiene la posibilidad de participar en actividades de presión aunque no se hayan formado expresamente para ello. Como regla general, su participación en la provisión de bienes y servicios públicos les facilita también la posibilidad de participar en el proceso de elaboración, dado que esta implementación les confiere la legitimidad de actuar como intermediarios entre las instituciones y los usuarios.

La decisión de limitarse a la provisión “desinteresada” o, en cambio, de desempeñar un papel más reivindicativo —más “político”— depende de las tendencias de la misma organización. En algunos países se intenta imponer límites al trabajo reivindicativo de las ONG (Randon y 6, 1994) relacionándolo con el trabajo de los grupos de presión profesionales, pero en general, las ONG tienen libre elección de participar o no en este tipo de actividades.

c) Los expertos. En muchos campos existen individuos no-afiliados formalmente a grupos de presión u otras entidades explícitamente participatorias en el proceso decisorial, pero que poseen profundos conocimientos técnicos que explotan para ejercer influencia en la elaboración de políticas. Normalmente trabajan bajo el amparo de universidades, medios de comunicación e institutos de investigación, algunos de los cuales se fundan expre-

samente para dar un falso sentido de conocimientos no-partidarios a corrientes aunque de hecho siguen una determinada ideología.

d) Actores potenciales. Además de los actores identificables como entidades o individuos físicos, debe reconocerse la existencia de colectivos de “actores conceptuales” que ejercen una influencia mediante la potencialidad de su participación más directa en los procesos democráticos. Los afectados de una política normalmente hacen sentir su voz a través de organizaciones que representan sus intereses, como grupos de interés y ONG, asumiendo los límites derivados del sistema pluralista. Al mismo tiempo ejercen una influencia colectiva directa a través de la potencialidad de su voto y el valor simbólico de su presencia. La opinión pública es la expresión del mismo fenómeno a una escala más generalizada. Mediante el voto, pero también a través de encuestas, investigaciones, y los medios de comunicación, el público expresa sus preferencias. “Qué dirá el público” es la vara de medida de las acciones públicas.

e) Los medios de comunicación. En teoría los medios de comunicación simplemente funcionan para canalizar y difundir los intereses de otros actores; son una arma más en el arsenal de los participantes poderosos que lleguen a acapararlos y otros que saben como acceder a ellos. No obstante, existe una corriente que otorga a los medios de comunicación su propia dinámica y protagonismo aparte de la expresión de otros. El acoso a que someten a algunas figuras públicas y la selectividad del tratamiento de lo que los medios consideran “noticias” influye de una manera significativa en la formulación de la agenda y la elaboración de políticas.

2.4. La participación de los actores extra-institucionales

Si se reconoce que existe una categoría de actores extra-institucionales que tienen la posibilidad de imponer sus criterios en el proceso de elaboración de políticas, se han de plantear algunas preguntas fundamentales: ¿Cómo participan? ¿Con qué resultados?, ¿Podemos medir dichos resultados empíricamente?

La primera observación que debe hacerse para contextualizar las respuestas es que los actores extra-institucionales generalmente tienen mayor

interés en intervenir en lo que hemos identificado como las primeras fases de la elaboración de las políticas —los procesos de identificación del problema y de toma de decisiones sobre las alternativas de acción— y, luego, en la reformulación de políticas ya existentes. Por definición, sus intentos de influir en las acciones públicas van dirigidos a convencer —o a obligar— a los actores institucionales a implicarse en una área o tema desatendido, o a cambiar una política existente. Se dan varios ámbitos de intervención: tradicionalmente se intentaba influir en el proceso legislativo pero, con la ampliación de la acción pública, el foco de la participación se ha desplazado hacia la intervención en la conducta de las administraciones (Alderman, 1984; Woodward et al., 1985).

También es preciso señalar que la intervención de estos actores debe partir de unos cimientos sólidos de legitimidad política y cognoscitiva —o sea, han de tener la capacidad de demostrar que gozan de un amplio apoyo político y que dominan la teoría y práctica de la política en cuestión— y sus habilidades en manejar el juego de participación.

La participación suele producirse bien a través de canales institucionalizados de cooperación, bien a través de tácticas confrontacionales que crean condiciones de presión.

La cooperación se canaliza a través de comisiones, consejos y otros procesos formales de representación, consulta y seguimiento que incluyen tanto organismos de enlace entre las instituciones y otros actores, como procedimientos democráticos tales como alegaciones a la elaboración de proyectos de ley o normativas. El aumento del número de actores ha venido acompañado por un incremento de los órganos de enlace entre instituciones y actores extra-gubernamentales (Hughes, 1994). Las instituciones invitan a los actores extra-institucionales a participar en dichos órganos, que pueden estar constituidos solamente por actores extra-institucionales o pueden agrupar una variedad de actores institucionales, semi-institucionales y extra-institucionales.

Existen fuertes discrepancias sobre si este tipo de participación realmente constituye una colaboración que influye en el resultado del proceso de elaboración, o si se trata nada más que de mecanismos de control institucional. Las instituciones los crean, los regulan y proporcionan los recursos para su fun-

cionamiento, lo que permite valerse de ellos tanto para mantener abiertos canales de diálogo sustantivo entre actores, como para “vender” políticas previamente decididas o atajar críticas.

La alternativa a cooperar es presionar. Existen vías judiciales y otros canales institucionales, como el defensor del pueblo, que permiten un cierto grado de presión “dentro del sistema”. A la vez existe una amplia gama de tácticas de presión no institucionalizadas, tanto las que se dirigen directamente a las instituciones como las que tienen la finalidad de crear un clima de opinión en favor de un punto de vista u otro. Estas tácticas incluyen: la movilización de fuerzas sociales (manifestaciones), financieras (“boicots”), o industriales (huelgas); acciones espectaculares para captar la atención de la opinión pública; la publicación de informes o la creación de noticias para poner en evidencia una situación no deseada; acciones directas para influir a los decisores, como campañas de envíos de cartas; y a niveles más extremos existen las acciones ilegales y el terrorismo.

Algunos actores extra-gubernamentales utilizan estas tácticas con gran habilidad e incluso recurren a manifestaciones pintorescas para hacer sentir su voz²⁴, mientras que los que trabajan en áreas conexas habitualmente coordinan sus esfuerzos a través de coordinadoras y coaliciones para maximizar recursos y extender las bases de su fuerza moral.

Los resultados de esta cooperación y/o presión son difíciles de medir. Dependen, por una parte, del grado de pluralismo y de apertura del sistema y, por otra, de las habilidades y recursos de los actores. “Para que los grupos marginados puedan influir en las políticas, hace falta mucha cohesión, disciplina y eficacia”. (ACOSS, 1993: 7).

La falta de transparencia de los procesos “personales” de toma de decisiones por parte de los decisores y una tendencia hacia el protagonismo y la legitimación de la coherencia del modelo legislativa-representacional también sirven para oscurecer el posible impacto que podrían haber tenido los actores extra-institucionales.

No obstante, a nivel anecdótico y experiencial existen amplios testimonios de las victorias; tal como declara un manual para la formación de técnicos de ONG:



“Políticos y otros decisores pocas veces hacen algo por su propia cuenta. Son ‘veletas’, sujetos al cambio de los vientos. Si soplas fuerte, girarán en tu dirección” (CMTS, 1984: 98).

Estas afirmaciones siguen alentando a los actores extra-institucionales a organizarse y a participar en los procesos de cooperación, así como a ejercer su derecho a utilizar tácticas de presión. Donde existe apertura, aprovechan las posibilidades de participación que se les ofrece; donde no existe, presionan para que la haya. La fe en la eficacia y trascendencia de implicarse en la elaboración de las políticas públicas fomenta la aparición de nuevos actores extra-institucionales e impulsa las propuestas para potenciar la gestión de los recursos políticos y cognoscitivos a su alcance (ACOSS, 1993; Smucker, 1991). Las

investigaciones que intentan describir el papel de los diversos actores y valorar su participación suelen enfocarse en una política concreta y suelen utilizar la técnica del estudio de caso. La metodología que se utiliza es más descriptiva que empírica, y los intentos de medir el poder relativo de los distintos actores suelen plasmarse en el uso de gráficas. Tanto los investigadores de la escuela de teorías de redes como los de *policy environment mapping* (trazar el mapa del entorno de una política) crean gráficas que representan la influencia relativa de los actores a través de la proximidad física y/o la envergadura de las conexiones. También existen gráficas que utilizan ejes de dos o tres dimensiones para representar la influencia relativa de los actores según la relación entre factores que reflejan su poder político (Schneider, 1992).

1. EL CONCEPTO

1 La visión politológica se puede oponer a perspectivas más jurídicas y/o economistas. Mientras que en los EE.UU y otros países anglosajones el estudio de políticas públicas ha sido desde hace medio siglo una disciplina prevalentemente de las ciencias sociales, la tradición española y continental ha sido más bien de una lógica basada en el derecho administrativo.

2 La dominación de la “producción” norteamericana en este campo de investigación y el hecho de que la difusión del trabajo de los autores de habla no inglesa suele hacerse en inglés, ha significado que este idioma ha acaparado la nomenclatura. Además, la no existencia en muchos idiomas europeos de la distinción entre los conceptos representados por los términos ingleses de “policy” y “politics” podría haber retrasado la difusión de las lógicas más politológicas en Europa (Regonini, 1990; y otros).

3 Utilizo el sentido genérico que tiene este término en el castellano actual como equivalente al inglés *policy sciences* (véase Boix, 1990; Gomà, 1992; Subirats, 1990; Regonini, 1990).

4 Véase el trabajo de Frederick Taylor y de Henri Fayol. Hay versiones castellanas de sendos artículos suyos en Xavier Ballart, Carles Ramió (eds.) (1993), *Lecturas de teoría de la organización*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

5 La mayoría de textos sobre *policy analysis*, toman como punto de partida para la lógica racional el trabajo de Herbert Simon, plasmado en su libro, *Administrative Behaviour* (Macmillan, Nueva York, 1947), aunque él mismo reconocía las dificultades inherentes en el modelo y proponía un proceso de racionalidad limitada (*bounded rationality*). Luego, como comienzo del post-racionalismo apuntan al trabajo sobre incrementalismo de Charles Lindblom (1959) (Davis, 1993; Subirats, 1990).

6 A pesar de ser “descreditada”, la racionalidad sigue teniendo importancia como piedra de toque de los modelos analíticos y normativos; en técnicas como el análisis de coste-beneficio y *zero base budgeting*, y en ideologías neoliberales que prometen “eliminar la política de la administración” (*let's take the politics out of government*).

7 En inglés *issue attention cycle*, de Anthony Downs (1972). “Up and Down with Ecology: the Issue Attention Cycle” en *The Public Interest*, 28, pp. 38 - 50.

8 Véase Lukes (1986) para una discusión sobre las definiciones de “poder”. Lo que es de interés aquí es el poder que ha de existir para que “un cambio propuesto pueda ser efectuado, o resistido” (p. 15).

9 Varios autores citan el trabajo de Robert Dahl en los años cincuenta como el punto de partida hacia las lógicas pluralistas. Véase, por ejemplo, Robert Dahl (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven (Woodward et al., 1985; Davis, 1993).

10 Del inglés *interest groups*.

11 Utilizo el sentido castellano del concepto. En la literatura inglesa, *clientalism* describe la situación en que la administración es un actor débil, “capturada” por grupos de presión. A la acepción castellana le corresponde el término inglés *parentela relations* (Van Waarden, 1993: 43-45).

12 Del inglés *network theory*.

13 Las teorías de redes se identifican más con estudios de implementación. Sin embargo, también se aplican a la hora de enfocar el análisis de las relaciones entre los actores que participan en la elaboración y en la reformulación de las políticas.

14 En la literatura clásica sobre políticas públicas el actor suele ser institucional, pero también puede ser un actor extra-institucional poderoso.

15 Se ha identificado corporatismo estatal (régimenes autoritarios), corporatismo societal (sociedad con tradición jerárquica y/o sector extra-institucional poco desarrollado), y meso-corporatismo (dentro de un sector de una sociedad generalmente abierta).

16 Del inglés *pressure pluralism*.

17 Véase por ejemplo el trabajo de Liberatore (1991) sobre las políticas medioambientales en la Unión Europea. Según su análisis, las políticas resultan casi exclusivamente de las negociaciones institucionales y dedica menos de una decena de líneas a comentar la influencia de elementos extra-institucionales como el movimiento “verde”.

18 Los partidos políticos parlamentarios se pueden considerar actores institucionales en la medida en que directamente apoyen el trabajo de sus representantes electos. Sin embargo, algunas facciones minoritarias dentro de dichos partidos pueden actuar de una manera extra-institucional.

19 Véase el Capítulo 3 para una discusión sobre la frontera entre lo gubernamental y no-gubernamental.

20 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

21 A veces los arreglos corporatistas pueden llegar a ser plasmados a nivel de ley o incluso a nivel constitucional. La Constitución española reconoce los sindicatos como los interlocutores que representan los intereses de los trabajadores.

22 A la ONCE en España, por ejemplo, le han sido concedidas la mayoría de las competencias sobre el bienestar de los ciegos.

23 Las mismas administraciones crean entidades similares a los grupos de presión para dirigir sus actividades inter-gubernamentales (Molins, 1992).

24 Durante la redacción de este trabajo la Plataforma de 0,7% mantenía acampadas de tiendas en el Paseo de la Castellana madrileño y la Diagonal barcelonesa.



18 Véase el Capítulo 3 para una discusión sobre las distinciones de "partidos" parlamentarios y "partidos" que no lo son. Véase también el capítulo 10.

19 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

20 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

21 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

22 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

23 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

24 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

18 Véase el Capítulo 3 para una discusión sobre las distinciones de "partidos" parlamentarios y "partidos" que no lo son. Véase también el capítulo 10.

19 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

20 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

21 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

22 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

23 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

24 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

18 Véase el Capítulo 3 para una discusión sobre las distinciones de "partidos" parlamentarios y "partidos" que no lo son. Véase también el capítulo 10.

19 Véase por ejemplo el trabajo sobre *street-level bureaucracy* (burocracia de base) de Michael Lipsky, e.g. Lipsky (1976) "Towards a Theory of Street-Level Bureaucracy" en W.D Hawley et al., *Theoretical Perspectives in Urban Politics*, Prentice Hall, New Jersey, y Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.

3. Las organizaciones no gubernamentales (ONG)

y las políticas públicas

3.1. Introducción

Las ONG tienen una larga historia¹, pero hasta hace poco han sido consideradas como un elemento marginal en una sociedad dominada por la dinámica entre el Estado, el mercado y, en algunos países, la Iglesia. Sin embargo, en las últimas dos décadas las ONG han experimentado un crecimiento exponencial en su actividad e influencia y han afrontado cambios significativos que han redefinido su papel social (Drucker, 1990).

Tanto en el marco del llamado Estado de bienestar, como en el del intervencionismo estatal, se están buscando siempre nuevas fórmulas de organización para la prestación de servicios y para fomentar la participación social en los procesos democráticos. Las ONG parecen haber ofrecido soluciones aceptables a la mayoría de los estamentos de la sociedad, pero ninguna ideología acapara el discurso en favor de potenciarlas: la derecha las ve como una fuente importante de iniciativa extra-gubernamental que puede contrarrestar el poder del Estado y privatizar la prestación de servicios estatales, y la izquierda las ve como un paradigma del activismo de base que puede trabajar conjuntamente con las administraciones para asegurar la prestación eficaz de bienes sociales.

Asimismo, el auge de las ONG se debe ver no solamente como un hecho espontáneo —el resultado de un crecimiento en activismo y participación cívica— sino también como la consecuencia de políticas de fomento por parte de gobiernos que las consideran instrumento importante para impulsar sus objetivos.

Esta ampliación de su papel ha ido acompañada por un aumento del interés por parte de comentaristas e investigadores² que se han centrado mayoritariamente en teorías que explican su origen y su papel en la prestación de servicios o en modelos de gestión. En cambio, se ha prestado menos atención al papel político de las ONG y la bibliografía sobre ellas suele liquidar este tema con unas pocas palabras en el prefacio o en los apartados introductorios.

En este capítulo intento acercarme más a dicho papel político. Si, como se ha visto en el capítulo anterior, participa una pluralidad de actores en la elaboración de políticas públicas, y hemos identificado las ONG como actores extra-gubernamentales, ¿Cómo, entonces, desempeñan dicho papel, y qué posibilidades tienen de ser actores significativos en el proceso?

3.2. Los orígenes de las ONG

El número de ONG ha aumentado considerablemente en las últimas dos décadas y han ido ampliando su influencia dentro del Estado de bienestar para crear una relación tanto de cooperación como de competencia con las instituciones en la prestación de servicios y en la elaboración de las políticas públicas. ¿A qué se debe su desarrollo y auge? ¿Por qué las instituciones comparten sus responsabilidades con las ONG si ya gozan de la legitimidad y la autoridad del sistema político?

3.2.1. Lógicas economicistas

Weisbrod sostenía que los bienes públicos proporcionados por el Estado a cambio de las contribuciones de los ciudadanos van dirigidos, por razones políticas y económicas, al contribuyente medio, circunstancia que deja un mercado de “demanda no cubierta” para la producción de bienes públicos destinados a los que tienen necesidades que no se ajustan a la media. Eso puede darse tanto en las clases altas de la sociedad, integrada por gente dispuesta a comprar dichos servicios a través de empresas privadas (p. ej. los que mandan a sus hijos a escuelas privadas), como en las clases bajas, donde se moviliza para organizar una provisión alternativa, normalmente a través de ONG (Hansmann, 1987; Wolch, 1990; Lyons, 1993).

Entre las críticas a la lógica de Weisbrod destacan aquellas que consideran que ésta, aun explicando por qué las ONG prestan los mismos bienes públicos que las instituciones, no explican por qué lo hacen también en competencia con empresas privadas

(p.ej. además de las escuelas privadas, existen escuelas sin fines de lucro —un tipo de ONG— que prestan servicios al mismo mercado). Para abordar este tema, Hansmann propone el concepto de “contratos incompletos”³ según el cual algunos consumidores tienen una preferencia hacia, y confían en, las ONG cuando las instituciones fracasan en la prestación de servicios a todos y, por el otro lado, las empresas privadas no ofrecen garantías suficientes contra la explotación del beneficio (Hansmann, 1987; Dimaggio y Anheier, 1990; Lyons, 1993).

Pero estas dos teorías hablan sólo de responder a la demanda por parte de los consumidores, y no ofrecen explicaciones sobre por qué existe también una preferencia por una oferta organizada a través de las ONG. ¿Qué beneficio pueden estas organizaciones ofrecer si no distribuyen las ganancias obtenidas por la prestación de servicio (o sea, si actúan sin fines de lucro)? Estelle James sostiene que es ante todo un beneficio ideológico o de misión religiosa el que fomenta la creación de las ONG (Lyons, 1993), pero también el acceso que dan las ONG a ciertas ventajas fiscales, incluso las subvenciones, les confiere una superioridad económica en algunos sectores donde existe la opción de organización empresarial o de ONG (Wolch, 1990).

Las teorías económicas analizan la creación de las ONG de prestación de servicios; sin embargo, no explican tan nítidamente ni la existencia de ONG de militancia política y las que organizan actividades culturales y deportivas, ni el fomento de las ONG por parte del Estado (las ONG y el Estado siempre deberían competir según la lógica economicista), ni tampoco el auge de las ONG en las últimas décadas.

3.2.2. Lógicas político-sociológicas

Varias perspectivas basadas en teorías políticas y sociológicas analizan el desarrollo de las ONG.

Dimaggio y Anheier (1990) examinan las dinámicas que provocan el desarrollo de las ONG en diversos países, incluyendo:

- A nivel organizacional, la combinación de leyes y tradiciones políticas en cada país permite pronosticar la modalidad de organización (institucional, empresarial o de ONG) que una entidad utilizaría para actuar dentro del sector de servicios.
- A nivel histórico, los esfuerzos de diversos estamentos dentro de la sociedad —las élites, los

profesionales, y el Estado— para promocionar sus intereses a través de las ONG.

Otros autores atribuyen el auge de las ONG al entramado de dinámicas que han dado lugar a un retroceso en la intervención pública desde su apogeo en los años setenta en el contexto de la llamada “crisis del Estado de bienestar”. Los factores suelen ser una combinación de valores del pluralismo —en una sociedad más compleja, más corporatista, resulta necesario organizarse para hacerse sentir— y una llamada a la eficacia organizativa y económica.

Hood y Schuppert (1988) y Subirats (1992) identifican las características de la situación socio-política actual que explican la preferencia por las ONG y el fomento de su desarrollo:

- El crecimiento de la heterogeneidad política, étnica, y religiosa existente en la sociedad actual y la creciente afirmación política de los grupos minoritarios.
- La proliferación de demandas más diferenciadas y complejas en relación a los servicios públicos.
- La incorporación de las preferencias de los clientes en el proceso de provisión de servicios y la mayor preocupación por la calidad de servicios que por la cantidad.
- La actitud de desconfianza hacia las burocracias públicas y partidos políticos tradicionales, relacionadas con el aumento de la percepción de corrupción.
- El aumento de la capacidad auto-organizativa de la población de los países desarrollados.
- La creciente preocupación por crear modalidades de prestación de servicios que son más eficientes y libres de la rigidez normativa de las administraciones.

Esta relación de factores ilustra bien la tendencia actual de conferir a las lógicas sobre el auge de las ONG —tanto desde el punto de vista del ciudadano/consumidor como del de las instituciones que promueven políticas en pro del fomento de las ONG— un carácter pluralista y progresista. Parecen señalar tanto la deseabilidad como la inevitabilidad de la “tercera-sectorización” del sector público.

Sin embargo, hay pocos datos empíricos que demuestran que las ONG ofrecen lo que prometen (Dimaggio y Anheier, 1990). Las ONG pueden estar bien financiadas, gozar de una gestión eficaz, ser sensibles a las necesidades de la comunidad y capaces de responder a los cambios; pero también pueden estar infra-financiadas, obligadas a mendigar para captar fondos en el mundo competitivo del mecenazgo, y a menudo ofrecen servicios de segunda



clase con técnicos poco formados y en situaciones laborales precarias. Además, no ofrecen la misma transparencia que las instituciones y, como ya hemos visto en el capítulo anterior, se puede poner en entredicho su capacidad de fomentar el pluralismo.

Las ONG compiten con el Estado, pero pueden constituir una competencia tanto leal, que impulsa a las instituciones a ser más eficientes, como desleal, que ofrece una alternativa con apariencia de ser democrática, transparente, eficaz y sensible, pero sin garantías de serlo en realidad. Ofreciendo esta alternativa deslegitiman la acción del Estado.

Tampoco debería perderse de vista que el fomento de las ONG también es una arma de las fuerzas conservadoras. Bajo la etiqueta de “privatización” existe toda una corriente que pretende desplazar la responsabilidad de la prestación de servicios al sector privado. El sector privado no está compuesto solamente por ONG sino también por empresas privadas que priman criterios económicos por encima de los de equidad y justicia social. Paradójicamente, las raíces intelectuales del aumento de las ONG en las últimas décadas surgen tanto del neoliberalismo a ultranza de Reagan y Thatcher como de los movimientos populares progresistas (Henig, 1990).

Como afirma DiMaggio:

“[Las ONG] son los protectores tanto del pluralismo como del privilegio, instrumentos de democracia y de control, fuentes de innovación y de parálisis, tanto socio como competencia para el Estado” (1990: 153).

3.3. Definiciones de ONG y alcance del sector

Hasta hace relativamente poco no se hablaba de “ONG” —o de las otras etiquetas que analizaremos a continuación— en sentido colectivo, sino de caridades, hospitales, instituciones culturales, etc. como entidades distintas que tenían poco en común (Drucker, 1990). Junto con el auge de estas organizaciones y de la investigación de su papel en la sociedad, ha ido aumentando la conciencia de que constituyen un sector de entidades con estructuras y fines comparables.

Pero los investigadores no han podido establecer una designación o definición única de estas organizaciones y en su lugar existe “una ensalada de terminologías y un ‘popurrí’ de definiciones” (6 y

Pestoff 1993:1). Estas incluyen: términos norteamericanos y anglosajones como los calificativos *non-profit* (no lucrativa), *community-based* (comunitaria, o basada en la comunidad), *charity* (caridad), *voluntary* (voluntario), *independent* (independiente), e informal, y nombres colectivos como, *third party government* (gobierno por terceros), *third sector* (tercer sector) y *shadow government* (gobierno en la sombra) (Wolch, 1990; Lohmann, 1993); términos europeos como el francés *économie sociale*, los alemanes *gemeinnützige* (bienestar común) y *gemeinwirtschaftliche unternehmen* (economía común), el inglés *non-statutory sector* (sector no estatutario), el equivalente a “administración pública indirecta” de uso en Finlandia, Alemania, y Dinamarca (Kramer, 1981; 6 y Pestoff, 1993; Anheier y Seibel, 1990; Salamon y Anheier, 1992); el australiano *community services sector* (sector de servicios comunitarios) y, por último “asociacionismo” de uso común en Cataluña y España (AA.VV, 1992b). Dichos términos describen conceptos solapados pero algo distintos, diferenciados según identidades jurídicas, estilos de participación y de gestión, grado de separación del Estado y papeles políticos, económicos o sociales⁴.

Este trabajo no es el foro adecuado para analizar estos matices⁵, así que, para denominar las entidades he elegido el término de ONG, uno de los de uso más corriente en la actualidad. Lo he escogido precisamente porque el concepto clave es la vinculación institucional y permite poner de manifiesto la separación de estas entidades de las instituciones estatales, lo cual nos sirve para fortalecer el propósito de analizar su papel como actor extra-gubernamental.

3.3.1. ¿Qué es una ONG?

Las definiciones de las ONG suelen basarse en características concretas que combinan aspectos jurídicos⁶, sociales, funcionales y económicos (Continente, 1992; Petrus, 1991; Salamon y Anheier, 1992a). Las características más citadas son:

- Estructura formalizada.
- Autonomía institucional respecto a las administraciones.
- Sin fines de lucro.
- Valores asociativos y organización participativa.
- Participación del voluntariado, pero también de profesionales contratados.
- Actuación en los ámbitos de salud, cultura, educa-

ción, ocio y acciones sociales. con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los clientes.

Pero inmediatamente surgen problemas si se intentan valorar dichas características como absolutos en una dicotomía. Muchas veces resulta difícil valorar si una entidad reúne o no alguna de las características, razón por la cual éstas deben verse como valores relativos ubicados en sus respectivos continuos.

El continuo más difícil de definir es el de la autonomía de las instituciones; es decir, si de hecho la organización tiene una identidad jurídica y un ámbito de actuación independiente para poder considerarse “privada” y “no-gubernamental”, o si forma parte de lo que se considera “público” y “gubernamental”⁷. ¿Puede una entidad ser no-gubernamental e independiente si, por ejemplo, fue fundada a iniciativa institucional, tiene representantes de las administraciones en su consejo directivo, recibe la mayoría de sus ingresos de subvenciones estatales, y se ajusta a normativas restrictivas sobre su esfera de acción?

Es en este intento de separar lo gubernamental de lo no-gubernamental donde surge el concepto de “tercer sector” (y los términos afines). La definición que se suele dar del tercer sector⁸ es la de un sector que existe “por omisión”:

“La lógica de un tercer sector se basa en la insuficiencia de los otros dos. La administración — el primer sector— proporciona bienes públicos pero tiene limitaciones; el mercado —el segundo sector— permite la elección individual pero no proporciona bienes públicos; el tercer sector no tiene ni la autoridad de la administración ni el mercantilismo del mercado, pero permite la elección individual y proporciona bienes públicos... el tercer sector funciona porque los otros no lo hacen” (Gies, 1990; vii).

El tercer sector, por tanto, ocupa el espacio conceptual en la frontera que delimita las instituciones públicas del primer sector y las privadas del segundo. Evidentemente, ocupar tal espacio no confiere nitidez de definición y los varios intentos de establecer una separación entre los sectores sobre un hipotético continuo entre lo público/gubernamental y lo privado/no gubernamental sólo sirven para poner de manifiesto las dificultades que implica.

En los dos extremos de dicho continuo, las definiciones serían del estilo siguiente:

- Lo público abarca todas aquellas actividades realizadas por las entidades de las administraciones a cargo del gasto público, ejerciendo el poder, autoridad y legitimidad que confiere el sistema político y la administración.
- Lo privado abarca actividades realizadas con fines lucrativos por entidades que no son de propiedad estatal, que no se financian a través de impuestos y cuyos responsables no son escogidos ni por los ciudadanos ni por el gobierno.

Entre los dos extremos Bozeman (1987) ofrece una concepción multidimensional de la separación entre lo público y lo privado que incluye:

- El grado de participación fiscal de las administraciones.
- El grado de representación política.
- El control sobre la elección o nominación de directivos.
- El grado de transparencia.
- El grado de autocontrol y de subsidiariedad.

También indica que las organizaciones pueden ser más públicas con respecto a algunas de sus actividades y más privadas respecto a otras.

Evidentemente, dentro de esta dimensionalidad existen muchas modalidades de ONG y de organizaciones mixtas, y la tendencia de las administraciones a crear empresas estatales e institutos durante los últimos años ha dado como resultado un panorama aún más complicado. Sin embargo, se puede reconocer que un núcleo de entidades se enmarca sin duda dentro de los parámetros de definición de ONG, y otras, por ser más periféricas y presentar problemas de definición no desvirtúan los conceptos fundamentales que separan las ONG del Estado.

En resumen, se trata de un sector ubicado entre la administración estatal y las empresas mercantiles y comerciales en una sociedad capitalista moderna, que ha desarrollado modalidades de asociacionismo y de prestación de bienes públicos con una identidad institucional separada. Guiu ofrece una definición que intenta captar la complejidad y dinámica de las ONG:

“[Son] asociaciones muy diversas que actúan y trabajan al margen del Estado pero sin los criterios de rentabilidad económica que rige el mercado de empresas privadas. Constituyen una red dinámica y heterogénea de entidades, a veces situadas muy



cerca del sector público oficial —el Estado— a veces celosas de su 'privacidad', y que desarrollan una gama de actividades a menudo concurrentes con muchos servicios que oficialmente suministra el denominado 'Estado de bienestar'. Se trata de organizaciones no gubernamentales, es decir en cierto sentido 'privadas', pero que normalmente están abiertas a la participación de todos (por tanto, en este sentido 'públicas') y que no persiguen la obtención de beneficios económicos sino objetivos como: sensibilizar el conjunto de la sociedad sobre determinados problemas, ofrecer de forma gratuita (o semi-gratuita) una serie de servicios a determinados sectores de la población o simplemente obtener ciertos tipos de bienes públicos." (1993: 28)

Es importante hacer notar que tales organizaciones no siempre son altruistas —los *Boixos Nois* y los grupos radicales anti-aborto norteamericanos podrían considerarse ONG— y pueden ser capturadas por personas o grupos que las explotan —existen los infames *poverty lords* (señores de la pobreza) de los barrios marginados de las ciudades norteamericanas, que viven de los "cánones" que cobran de las subvenciones para luchar contra la pobreza, o los gestores de colegios profesionales que pervierten los procesos internos para asegurar su control vitalicio—. Tampoco son siempre legales —los grupos pro-derechos humanos en países con regímenes autoritarios que a menudo funcionan de manera ilegal, y en las democracias funcionan grupos al margen de la ley— Esto constituye "el lado oscuro" de las ONG (Lyons 1993: 317) que, aunque no reciba mucha atención ni en las investigaciones ni por parte de los que fomentan el crecimiento de estas organizaciones, es una realidad que debe reconocerse.

Asimismo, pueden ser tanto organizaciones sustanciales y complejas —como la ONCE y la Cruz Roja, que aunque tengan un lugar especial dentro del panorama del Estado de bienestar en España, son igualmente ONG— como pequeñas y efímeras —cada año nuevas ONG aparecen y muchas desaparecen—. Varían no solamente en su magnitud y estabilidad sino también en su manera de funcionar, sus fuentes de financiación, su sistema de gestión, su estructura legal, y sobre todo, en sus actividades.

3.3.2. Clasificaciones de las ONG

Reflejando la dificultad para definir las ONG,

existe un debate sobre cómo se puede clasificar toda esta gama de organizaciones.

Lipsky y Rathgeb-Smith (1990) ofrecen una tipología basada en tres tipos de organizaciones: las ONG tradicionales de caridad y servicio sociales, las ONG creadas en los últimos veinte años para responder a la disponibilidad de subvenciones estatales para la prestación privatizada de servicios, y las ONG formadas para responder a necesidades no cubiertas por los servicios disponibles.

Tal definición puede ser útil para clasificar las ONG que se dedican a la prestación de servicios de bienestar, pero evidentemente existen ONG con otras orientaciones. Douglas (1987) ofrece una clasificación de tres categorías: organizaciones para el beneficio de sus miembros (sindicatos, colegios profesionales, clubes deportivos, etc.), organizaciones para el beneficio de terceros (caridades, etc.) y organizaciones políticas (partidos políticos, grupos de presión).

Sin embargo, para captar toda la diversidad de organizaciones, se ha tendido a elaborar clasificaciones formales según las funciones sectoriales de las organizaciones. Salamon y Anheier (1992a) repasan las clasificaciones vigentes y ofrecen su propia clasificación, la INCPO⁹

Tabla 3.1: INCPO (International Classification of NPOs)

- Grupo 1: Cultura y ocio
- Grupo 2: Formación e investigación
- Grupo 3: Salud
- Grupo 4: Servicios sociales
- Grupo 5: Medio ambiente
- Grupo 6: Desarrollo económico y vivienda
- Grupo 7: Organizaciones políticas y grupos de presión
- Grupo 8: Intermediarios filantrópicos y promoción del voluntariado
- Grupo 9: Cooperación internacional
- Grupo 10: Religión
- Grupo 11: Sindicatos y asociaciones profesionales
- Grupo 12: Otros

Cada grupo de la clasificación es desglosado en subgrupos que pormenorizan la tipología.

Esta clasificación presenta sus propios problemas de aplicación, tanto por las dificultades para encajar algunas organizaciones, como por las dificultades presentadas por organizaciones que trabajan en más de un sector. La organización ecologista Greenpeace, por ejemplo, se podría clasificar bien en el grupo 5, bien en el grupo 7; si un sindicato

ofrece cursos de capacitación debe clasificarse tanto en el grupo 11 como en el 6.

Pese a tales desventajas —y sin entrar en polémicas acerca de la ventaja de esta clasificación sobre las de otros investigadores— puede apreciarse que la clasificación proporciona una visión completa de todas las organizaciones que podrían clasificarse como ONG según las definiciones expuestas anteriormente.

Sin embargo, deberá reconocerse que tradicionalmente —si se puede hablar de tradición en un campo relativamente joven— partidos políticos, sindicatos, y la Iglesia en su labor estrictamente confesional tienden a excluirse de los estudios sobre el trabajo de las ONG, por mucho que reúnan todas las condiciones para considerarse como tales. La estrecha relación entre los partidos políticos y las instituciones y el lugar privilegiado que ocupan los sindicatos y la Iglesia dentro de la sociedad democrática les separa de las otras ONG¹⁰.

Asimismo, existe una clara tendencia a concentrarse en las asociaciones que actúan con fines en favor del bienestar social, de la distribución de la riqueza y los derechos sociales y civiles. No es que otras organizaciones —como por ejemplo cámaras de comercio, que tienden a favorecer la acumulación de riqueza en ciertos sectores— sean descartadas como ONG, sino más bien que las definiciones del término han llegado a tener un contenido simbólico más allá de su estricto valor heurístico. En los países que han regulado las organizaciones de caridad —principalmente países de tradición anglosajona— se plasma su definición humanística en leyes que demarcan dichas organizaciones de otras ONG, pero ni siquiera en estos países los intentos de definir las ONG en función de sus propósitos sociales resisten mucho análisis.

A efectos de este trabajo, se ha adoptado la definición de Guiu (de la página 34) que acoge esta discriminación en favor de las ONG con objetivos sociales, pero también admite una amplia gama de organizaciones de orientaciones diversas.

3.3.3. Diferencias culturales en el desarrollo de las ONG

Hasta ahora el comentario sobre las ONG se ha realizado en un contexto “neutro”, sin referencia a diferencias culturales y nacionales. Sin embargo, es importante señalar que no existe una única defini-

ción histórica o transnacional de las ONG y que sus funciones, origen y comportamiento en cada país o región reflejan diferencias en las definiciones jurídicas, tradiciones de cultura cívica, ideologías profesionales, relaciones entre la Iglesia y el Estado, niveles de desarrollo económico, y políticas estatales (Dimaggio y Anheier, 1990; Kramer, 1981; Salamon y Anheier, 1992b; 6 y Vidal, 1993). La asociación de juristas en un país en vías de desarrollo puede ser el baluarte de los derechos humanos, mientras que en un país desarrollado sirve sólo para proteger los intereses comerciales de sus miembros.

La literatura suele señalar la más alta tasa de asociacionismo en sociedades anglosajonas como resultado de una cultura política más individualista que favorece la autoorganización al margen del Estado, mientras que en la tradición continental existe más delimitación entre el Estado y la sociedad civil y una tendencia a dejar la provisión de bienes públicos en manos de las instituciones. Sin embargo, el auge de las ONG en el continente desde mediados de los años ochenta y la continuada influencia de la literatura norteamericana podría generar un acercamiento entre estos dos bloques de países desarrollados.

No obstante, 6 y Vidal (1994) mantienen que siguen en vigor tres modelos ideológico-culturales del papel de las ONG:

- Modelo democrático social de un Estado que se ocupa de financiar y prestar servicios sociales y en el que las ONG hacen un seguimiento de los servicios, abogan por servicios nuevos, proporcionan información a los usuarios, facilitan el acceso, e impulsan el desarrollo de profesiones para el bienestar.
- Modelo norteamericano de participación minimalista del Estado y privatización de la prestación de servicios a través de ONG y empresas privadas.
- Modelo mixto de provisión de servicios por ONG pero dentro de un marco normativo y regulativo estricto.

En el Estado español, el nivel de asociacionismo ha sido bastante bajo, mermado por la situación económica y política, el papel dominante de la Iglesia, la falta de tradición voluntaria y de tiempo de ocio, y el papel de la familia (Vidal, 1994). Desde la transición democrática se ha intentado



crear en España un estado de bienestar y un tercer sector más fuerte, pero la cobertura global está fuera del alcance de la economía española.

Otro matiz sobre las diferencias culturales en la existencia de ONG es el que ofrecen unos investigadores catalanes que sostienen que en Cataluña hay un tejido asociativo más denso que en otras partes del Estado español. Según su argumento, dicho tejido es el resultado de la falta de una Administración Pública propia que pudiera representar los intereses de la sociedad civil catalana, la cual veía, por tanto, la necesidad de autoorganizarse para defenderlos (Castiñera, 1992; Porta, 1992)¹¹.

3.4. Alcance del sector

Dadas las diferencias en las definiciones y el interés relativamente reciente de los investigadores en este sector, es difícil cuantificarlo con exactitud. La mayoría de países disponen solamente de cifras parciales, y las diferencias terminológicas y grado de documentación entre países dificultan las comparaciones transnacionales. De todas maneras, las cifras indican que se trata de un sector en crecimiento que acapara un porcentaje significativo de la actividad económica y del mercado laboral.

En los EE.UU., —un país que tiene tradicionalmente un alto nivel de privatización y de actividad de las ONG— existen casi un millón de organizaciones con derecho a los beneficios fiscales de entidades sin ánimo de lucro (Clotfelter, 1992) y la actividad económica de éstas representaba en 1984 un 5.6% del PBI, y un 9.5% del empleo retribuido y voluntario (Dimaggio y Anheier, 1990). En 1988, 50% de los gastos de prestaciones sociales federales y el 7% del presupuesto estatal de Massachussets se canalizaba a través de las ONG. En la ciudad de St. Louis, las ONG representaban el 7% de la fuerza laboral, y el 45% de los adultos habían colaborado con trabajo voluntario (Lipsky y Rathgeb-Smith, 1990). Además, el sector sigue creciendo mientras otros sectores de la economía se estancan: el empleo en las ONG creció un 18,3% entre 1981 y 1987, mientras en el sector privado creció sólo un 7,9%, y en las administraciones un 5,1% durante el mismo período (Ben Ner y Van Hoomissen, 1990).

En Cataluña y el Estado español¹², los investigadores indican que existe una debilidad en relación a otros países de la Unión Europea y los países anglo-

sajones (Serra et al., 1989; Garvia, 1993). De todas formas, la cifras actuales indican que existe un número importante de ONG. Garvia (1993: 108), citando a Loza, indica que en 1991 había unas 6.500 “entidades no lucrativas de carácter social y humanitario” en el Estado español y entre 300.000 a 350.000 voluntarios, que representan el 2% de los trabajadores (lo compara con una tasa de 9% en Italia). Utilizando una definición más amplia, Porta (1992) y Marimon (1992) sostienen que hay más de 25.000 “asociaciones” solamente en Cataluña, incluyendo entidades culturales y deportivas. Martínez i Barceló (1992) señalan que en 10 años el número de asociaciones de vecinos se ha triplicado.

Otro indicador sobre las ONG lo constituyen las tasas de participación: una encuesta sobre hábitos de la población indica que el 43% de la población es socio¹³ de, por lo menos, una asociación, pero entre las diversas asociaciones solamente las deportivas tienen una tasa asociativa significativa (14%) mientras que las culturales, religiosas, políticas, etc. están todas por debajo del 5% (Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, 1992).

De todas maneras, cualquier cifra sobre ONG se ha de poner siempre en perspectiva. Muchas son organizaciones sólidas, bien organizadas y bien fiscalizadas, pero la mayoría son pequeñas y muchas veces efímeras.

3.5. Fomento por parte del gobierno

Es preciso recalcar que el crecimiento de las ONG en las últimas décadas es el resultado tanto de las políticas de fomento por parte de las instituciones como de las inquietudes asociativas de la sociedad o de los consumidores de bienes públicos. La anterior lógica de que las ONG eran una molestia para el ejercicio del poder público o de que eran superfluas e ilegítimas dentro de una sociedad democrática va cediendo paso a un apoyo generalizado.

Administraciones, tanto de izquierdas como de derechas, las impulsan a través de subvenciones, convenios de cooperación, provisión de infraestructuras, asesoramiento, formación de personal, y provisión de marcos legales para su creación, financiación y protección. Sobre todo, las legitiman a través de su integración en consejos asesores, y las consagran como interlocutores entre las instituciones y los usuarios. Las administraciones apoyan a las ONG existentes y, a menudo, las crean directamente, utilizando la forma

organizacional de las ONG o de organizaciones mixtas para llevar a cabo iniciativas claramente institucionales¹⁴.

Lo hacen porque las administraciones asumen — con evidentes matices ideológicos— los criterios a favor de las ONG citados anteriormente. Fomentar las ONG existentes o crear otras nuevas permite a las instituciones explotar la legitimidad y aceptación de que aparentemente gozan y aprovechar la eficacia administrativa económica que les puedan ofrecer.

Esto además les asegura un cierto nivel de control sobre las ONG y sobre el flujo de ideas. Es difícil que una ONG que depende de las instituciones para su financiación y legitimación llegue a adoptar posturas demasiado críticas, y las pautas que rigen el destino de las subvenciones dan a las instituciones la posibilidad de imponer sus criterios sobre las actividades de las ONG.

3.6. Los papeles de las ONG

Dada la pluralidad de lógicas sobre el origen de las ONG y de su clasificación, es de esperar que también existan varias perspectivas sobre el papel que desempeñan en la sociedad.

Etzioni, en uno de los primeros trabajos escritos en el contexto del neoliberalismo estadounidense, las ve simplemente como una forma eficaz de organización que “combina lo mejor de los dos mundos: eficacia y conocimiento de las empresas, y el interés

público, la responsabilidad y la perspectiva amplia de la administración” (1973: 315)¹⁵.

Otros destacan el papel pluralista de las ONG. Berger y Neuhaus (1977) describen “las estructuras mediadoras” que vertebran la relación entre lo público y lo privado dentro de un Estado de bienestar¹⁶. Kramer (1981) habla de su papel de agrupar a la gente para formar un tejido de solidaridad que llena el espacio entre el estado democrático y la gente, de su intervención en el proceso fuera del cauce clásico e individual del voto. En el contexto catalán contemporáneo, Serra las caracteriza como “el sistema nervioso de la sociedad democrática; de este sector depende la fortaleza y consistencia de la sociedad civil” (Serra et al., 1989).

También existen lógicas multidimensionales que intentan determinar los papeles de las ONG en función de las ideologías dominantes en la sociedad y el modelo de distribución de competencias entre instituciones y ONG. Taylor y Lansley (1992) identifican cuatro categorías de ideologías y papeles para las ONG, según las relaciones entre la prestación y la financiación de los servicios por parte del Estado o del mercado. Dichas posiciones son: conservadurismo, el estado de bienestar, el bienestar pluralista, y el pluralismo del mercado (neoliberalismo). La Tabla 3.2 representa las características de las ideologías y los papeles correspondientes de las ONG. (Tabla 3.2.)

Tabla 3.2: Ideologías y el papel de los ONG

Ideología	Servicios financiado por:	Servicios prestado por:	Papel de las ONG:
conservadurismo	filantropía	sector privado y voluntariado	comparten prestación de servicios con sector privado; financiación depende del mecenazgo; élites deciden políticas para las que necesitan servicios.
Estado de bienestar	estado	estado	papel residual; políticas decididas por sistema parlamentario.
bienestar pluralista	estado	tercer sector	prestan servicios; participan en proceso decisorio pero este papel puede ser incompatible con prestación.
pluralismo del mercado	clientes y el mercado	sector privado	papel residual; políticas decididas por elección de los clientes

Fuente: Elaboración propia, adaptada de Taylor y Lansley (1992)

Tabla 3.3: Administración local y el papel de las ONG

Posiciones Político-Ideológicas	Papel del gobierno local	Relaciones predominantes	Papel de las ONG
neoliberalismo local	residual	competencia	ninguno
comunitarismo local institucionalismo	habilitador	cooperación	operativo instrumental
comunitarismo local participativo	capacitador	participación	decisional

Fuente: de Subirats y Gomà (1993)





Subirats y Gomà (1993) ofrecen una visión similar, basada en las diferentes posiciones político-ideológicas sobre las administraciones locales que ordenan las relaciones predominantes en la arena política y el papel de las ONG (Tabla 3.3):

Pero es difícil caracterizar tan nítidamente el papel de las ONG y muchas de ellas no respetan el papel asignado por la ideología dominante. Como señalan Subirats y Gomà “la dinámica que deriva de las densas relaciones que se configuran progresivamente entre las ONG y los poderes públicos locales, probablemente supere por sí sola la disyuntiva anterior” (1993: 42).

En todas estas perspectivas se pueden identificar cuatro roles fundamentales jugados por las ONG: **1)** prestar servicios, **2)** innovar, **3)** guardar los valores democráticos del sistema, y **4)** abogar para el cambio de políticas y/o la creación de servicios nuevos (Kramer, 1981). Aunque es este último papel el que quiero analizar más a fondo, quiero recalcar que los otros tres contribuyen a crear el clima de legitimidad y a acumular la autoridad que permite a las ONG asumir también su papel político.

3.6.1. Prestar servicios

La prestación de servicios por parte de las ONG es la que más atención ha recibido, tanto desde la perspectiva de intentar explicar el crecimiento que han experimentado, como para intentar mejorar su gestión.

Dentro de toda la gama de servicios y bienes públicos, el trabajo de las ONG se concentra en los servicios denominados de “calidad de vida” —educación, bienestar, cultura, medioambiente, y ocio. En cambio, otros servicios y bienes se han mantenido como propios del Estado —defensa, orden público, y relaciones exteriores— o tienen una participación más fuerte de empresas privadas —infraestructuras, energía, y comunicación—.

Los que impulsan la prestación de servicios a través de ONG consideran que tienen la capacidad de ser más sensibles a las necesidades sociales de base y de responder a ellas de una manera más eficaz, eficiente e innovadora. Al mismo tiempo, otros advierten que las ONG también pueden perpetuar servicios de segunda clase y ocultar áreas de debilidad en la prestación de bienes sociales (Montagut, 1993).

La mayor parte de la provisión de servicios de las ONG está costeada o bien por las instituciones —o directamente a través de la contratación de servicios específicos o por subvenciones que apoyan el trabajo central de la entidad—, bien por los mismos usuarios que pagan por el servicio prestado.

3.6.2. Innovar

Muchos autores sostienen que las ONG asumen el papel de viveros para desarrollar proyectos nuevos de acción pública.

Este papel es una consecuencia lógica de las perspectivas economicistas. Si el origen de las ONG se sitúa en la necesidad de cubrir la “demanda no cubierta” y “el contrato incompleto”, la razón de ser de las ONG es precisamente la de crear servicios o de reivindicar la elaboración de políticas donde no las haya. Salamon (en Rathgeb-Smith y Lipsky, 1993: 30) sostiene que para cubrir el fracaso del mercado, el sector de voluntariado —las ONG— organiza nuevos bienes colectivos, y que sólo si luego se produce un “fracaso del voluntariado” que tampoco logra cubrir las necesidades con voluntarios, las administraciones las subvencionan.

Pero también las perspectivas politológicas y sociológicas sobre las ONG les atribuyen este papel innovador, que derivaría de dos factores primordiales:

- La ausencia de ataduras burocráticas que acotarían el impulso de innovaciones.
- La concentración en las ONG de gente activista, con espíritu “empresarial”.

Sin embargo, algunos comentaristas ponen en entredicho la capacidad de innovación de las ONG. Kramer (1981: xix) sostiene que no son innovadoras y que los gobiernos innovan por igual. También se cuestiona si existe una capacidad autóctona de innovación o simplemente una manera de organización institucional que muchas administraciones adoptan para esquivar la reglas de la burocracia que han heredado. Según Kramer (1981: 225) “plantear” ideas en las ONG para que ayuden a introducir cambios es una estrategia habitual de la administración.

3.6.3. Preservar los valores democráticos

Como ya hemos visto en las declaraciones de Berger y Neuhaus (1977), Kramer (1981) y Serra (1989), se afirma que las ONG velan por los valores de una sociedad democrática —valores tales como: altruismo, integración social, auto-ayuda, coopera-

ción, pluralismo, y participación— y protegen los intereses de las minorías.

Sin embargo, tales afirmaciones tienden a tener un carácter tautológico si sólo se definen las ONG según los valores humanísticos de su fines. Una definición más amplia, en cambio, nos permite identificar muchas ONG con escaso interés en preservar los valores democráticos. Se refiere no solamente a las organizaciones plenamente anti-democráticas, sino también a toda ONG que busca un particularismo de interés para su comunidad. Así por ejemplo, la tendencia *NIMBY* (*not in my backyard* —no en mi vecindario) utiliza el asociacionismo para rechazar la presencia de obras sociales tachadas de “inde-seables” por los habitantes de ciertas zonas.

Hasta en su trabajo de guardar los valores, las ONG a veces se valen de prácticas poco transparentes y poco consistentes respecto a dichos valores para la toma de decisiones y para la distribución de los fondos que recaudan. En algunos casos el comportamiento poco ético de las ONG ha dado lugar a intentos de autoregulación. El código deontológico del *National Charities Information Bureau*¹⁷ sugiere que no más de un 40% de dichos fondos se utiliza para infraestructura y gestión central no directamente relacionada con el servicio (NCIB, 1988).

Además pecan de los mismos vicios de afán de protagonismo y de rivalidad que las instituciones públicas o el sector privado. En algunos campos existe un “cartel” de organizaciones poderosas que acaparan las subvenciones y los canales de comunicación con las instituciones, y que suelen trabajar tanto para preservar su hegemonía de cara a otras ONG, como para velar por los intereses de sus clientes.

3.6.4. Abogar para cambiar políticas y/o mejorar servicios

Toda actividad que se emprende con el propósito de influir en las políticas y actividades de las instituciones y de otros organismos públicos constituye las actividades de lobby de las ONG¹⁸. A través, tanto de la cooperación con las instituciones como de la presión sobre ellas, las ONG intentan lograr una participación significativa como actores en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas.

Sin duda se han producido éxitos sonados: movilizaciones populares vertebradas a través de ONG que logran sus objetivos; organizaciones profesionales que arrancan acuerdos de las institucio-

nes sobre cambios importantes en los servicios donde sus miembros trabajan; consejos asesores que producen cambios significativos de políticas; actores extra-gubernamentales que siguen imponiendo su criterio contra viento y marea. Pero más allá de las anécdotas, puede resultar difícil valorar este papel político y reivindicativo de las ONG.

Una de las cuestiones fundamentales es la elección entre estrategias de cooperación y de presión, y la relativa eficacia de ellas para lograr el objetivo de hacer prevalecer los criterios de las ONG. La cooperación se define por las actividades en que las ONG actúan como “socios” de las administraciones, colaborando en los procesos institucionalizados de elaboración de políticas, de seguimiento y, si las ONG la asumen, de prestación de servicios. En cambio, en el trabajo de presión las ONG toman una actitud más beligerante, la de forzar cambios desde “fuera del sistema”¹⁹.

La elección de estrategias podría estar condicionada por una combinación de factores:

a) El grado de universalismo de los bienes y servicios públicos y el nivel de marginación o discriminación contra la población de que se trata. Si se considera que no existe una provisión equitativa se tendrá que abogar por ampliarla a la población no servida o por crear servicios específicos dirigidos a ella; en el caso de poblaciones que sufren alguna forma de discriminación se tendrá que reivindicar un trato equitativo. Por definición, las ONG que abogan por estos cambios se encuentran al margen de las instituciones y han de recurrir más bien a tácticas de presión. En cambio, si los bienes y servicios son universales, el papel de las ONG —aparte de la participación en la prestación de los mismos servicios— puede ser más el de ejercer un control y seguimiento para asegurar la calidad. Para conseguir tales objetivos, podrían valerse más de las estrategias de cooperación.

b) La orientación de la cultura política en que operan. La elección de estrategias puede variar de país en país en función del sistema y tradiciones políticas vigentes. Según Kramer (1981), en los EE.UU se recurre con frecuencia a los medios de comunicación, de las manifestaciones, y de las contribuciones a campañas políticas, mientras que en Inglaterra y Holanda se trabaja más a base de comu-



nicaciones informales entre individuos²⁰. En los EE.UU. las ONG se concentran más en trabajar directamente con los legisladores²¹ mientras que en otros países las ONG se dirigen más a las administraciones. Martínez i Barceló (1992) y Marcè i Carol (1992) sostienen que en Cataluña existen pocas plataformas interasociativas, lo que dificulta el trabajo coordinado de presión.

c) La elección de tácticas de acuerdo con la doctrina política y las afiliaciones partidistas de la ONG, y el "momento político". En una situación dada, distintas ONG escogerán vías diferentes para exponer su caso en función de su relación política con el partido en el poder y/o la ideología de la organización. Las ONG también pueden llevar a cabo una combinación de tácticas de cooperación y de presión para intentar influir en los procesos decisorios.

En este contexto se desarrolla el debate sobre la conveniencia o no de la cooperación con las instituciones a través de la prestación de servicios y de la participación en los órganos consultivos. Están los que sostienen que la participación se traduce en un mayor prestigio y una mayor proximidad a la administración, lo que concede, por tanto, más posibilidad de participar en la elaboración de políticas que les afecten. El incremento de la presencia a través de la participación conlleva un incremento correlativo de la capacidad de influencia porque confiere legitimidad y da derecho a influir en los procesos decisorios. A través de la prestación de servicios las ONG llegan a tener acceso a los clientes y por tanto a tener conocimiento de sus necesidades.

En cambio, otros sostienen que la consecuencia lógica de la participación es el clientelismo y que, en vez de formar un bloque independiente de control, los criterios de las ONG se van acercando cada vez más a los de la administración. Las normativas y pautas que vienen impuestas con las subvenciones implican control externo sobre la manera de actuar de las ONG (Ranci, 1993) y muchas "se dejan comprar" (Roelofs, 1987) o simplemente evitan "morder la mano que las alimenta".

La relación entre las ONG participativas y las que son más propensas a mantener actitudes solamente de presión también admite distintas interpretaciones. Por un lado, la participación de algunas ONG refuerza la marginación del proceso decisorio

de las que mantienen su oposición a las políticas institucionales, pero por otro, la presencia de "radicales" puede reforzar el poder negociador de las moderadas que buscan desde "dentro" cambios en las políticas actuales.

Las ONG que quieren mantener una relación más conflictiva con las instituciones evidentemente han de asumir los costes inherentes a tal relación. En algunos países existen restricciones legales sobre el trabajo de presión de las ONG (Randon y 6, 1994) pero las sanciones más contundentes que tienen a su alcance las instituciones son la retirada de subvenciones y la marginación política de las ONG consideradas más beligerantes. Muchas ONG funcionan al filo de la navaja, y llevan sus relaciones con las instituciones en un constante tira y afloja que les permite mantener una actitud de presión, pero sin cruzar la raya que podría significar la marginación política y/o la pérdida de todo apoyo financiero de las instituciones.

Sean cuales sean sus estrategias y tácticas, las ONG han de tener la capacidad organizativa para desempeñar con éxito este papel multidimensional. Para ser eficaces en su papel político, las ONG han de tener la capacidad de vigilar al gobierno, influir en la elaboración o renovación de la legislación, buscar mejoras en los servicios de las administraciones, y asegurar los fondos para mantener sus propios servicios. Han de ser críticas y diletantes, los "perros guardianes"²² de la acción pública.

Dicha capacidad dependerá de su habilidad para movilizar determinados recursos, fundamentalmente políticos y cognoscitivos. En lo político, pueden construir un soporte tanto entre las élites políticas y los técnicos directivos como entre la población de base, los usuarios de los servicios públicos y la opinión pública. Para los recursos cognoscitivos pueden alcanzar niveles de conocimiento técnico realmente competitivos si mantienen al día sus conocimientos directos de los problemas que afectan a la población objeto.

Otro factor es la habilidad directiva de los líderes. A pesar de gozar de la fama de ser organizaciones eficaces, las ONG también acusan la falta de personal técnico cualificado y la fuga de muchos de ellos a las instituciones y al sector público.

Las relaciones con la población de base pueden

ser conflictivas, a pesar de que, en teoría, surjan de la misma como representantes de sus intereses. En el caso de poblaciones marginadas, los primeros técnicos de las ONG que abogan por los derechos de éstas suelen ser no de la misma población, sino activistas de la población mayoritaria. A medida que se van formando más técnicos de la población marginada, suelen brotar roces entre éstos —que reclaman “hablar con su propia voz”— y los activistas²³. Pero también en toda la gama de ONG suelen surgir acusaciones de que los técnicos de la organización se alejan de los intereses de la base, sobre todo si sus posturas se acercan cada vez más a las de las instituciones. La situación es aún más complicada cuando existe más de una organización que pretende

representar los “verdaderos” intereses de una misma población.

¿Tienen éxito las ONG en su papel de actores en el proceso de elaboración de políticas públicas? En el capítulo anterior se ha señalado que los actores extragubernamentales tienen más interés en intervenir en las fases de identificación y definición (o de re-identificación y re-definición) de problemas de acción pública, siendo precisamente en este papel donde se constata el impacto de las ONG. Según Jenkins (1987) las ONG tienen más éxito influyendo en la opinión pública, y llevando problemas a la agenda de los decisores, que determinando la forma de las políticas o el funcionamiento de las administraciones.



1 En España, por ejemplo, existía ya en 1849 una Ley General de Beneficencia que regía las “fundaciones de acción social o benéfico-asistenciales” (Rodríguez Cabrero, 1993).

2 En junio de 1994 la recientemente constituida *International Society for Third Sector Research* (Organización Internacional para la Investigación sobre el Tercer Sector) celebró su primer congreso en Pécs, Hungría, para intentar agrupar la investigación en este campo. Actualmente en España un número reducido de personas —la ISTR tiene unos 15 socios españoles pero ninguna delegación— trabaja de una manera más bien aislada.

3 En inglés *contract failure*.

4 *Economie sociale* —que incluye los colectivos económicos— y *community services sector* —que se define por los servicios prestados y no por el carácter económico o social de las entidades— son los términos que más se diferencian de los otros. Este trabajo no abarca directamente el papel de los colectivos o de las empresas privadas que prestan servicios comunitarios.

5 Véase Lohmann (1987) para una discusión de las diferencias entre los términos norteamericanos, y Salamon y Anheier (1992) para un análisis de términos y clasificaciones.

6 Cada país suele tener definiciones legales de ONG, normalmente para demarcar las organizaciones que tendrán ventajas fiscales. Véase el Capítulo 5 para la situación actual española.

7 Hablo aquí de definiciones de “lo público” y “lo privado” sobre todo en un sentido político-jurídico, véase Wolch (1990) para una discusión de los mismos conceptos también en sentidos éticos, económicos, sociológicos y antropológicos.

8 Algunos autores hablan de un “cuarto sector”: las relaciones informales y la familia (Evers, 1993, en AA.VV. 1993b: 129), pero no se incluirá una discusión de ello en este trabajo.

9 *International Classification of Nonprofit Organizations* (Clasificación Internacional de Entidades Sin Animo de Lucro).

10 Véase también la discusión en el capítulo anterior sobre la relación entre actores cuasi-institucionales y extra-institucionales.

11 Declaraciones en este sentido son frecuentes en textos sobre el asociacionismo en Cataluña, pero los autores no ofrecen datos empíricos para defender su hipótesis.

12 Véase la segunda parte de este trabajo para las cifras detalladas sobre las ONG en Cataluña.

13 La encuesta sólo documenta el hecho de ser socio y no de la participación activa.

14 El término inglés QUANGO, *Quasi-Autonomous Non-Government Organizations*, describe las empresas estatales que se crean por decreto pero que utilizan la forma organizativa de ONG.

15 Etzioni hablaba más de crear empresas grandes del tercer sector que podrían hacerse cargo de bienes públicos como seguridad social, préstamos a estudiantes, formación, etc.

16 Son las estructuras mediadores formales. Se habla también de estructuras informales como la familia, redes de amigos, etc.

17 Centro nacional de información sobre entidades caritativas de los EE.UU.

18 Evidentemente, las ONG intentan a veces influir en el trabajo de entidades privadas, tanto directamente como a través de su regulación por las instituciones. Este trabajo se limita a la intervención en el sector público.

19 Véase también el capítulo anterior para una discusión sobre la elección entre actividades de cooperación o de presión.

20 Kramer indica que en Inglaterra el *old boys' network* (red de ex-alumnos de escuelas privadas) sigue siendo un canal importante de comunicaciones informales.

21 Por ejemplo un manual sobre *lobbying* recién publicado (Smucker, 1991) instruye solamente en relación a los legisladores.

22 Del inglés *watch dogs*.

23 Véase el capítulo siguiente para el ejemplo de la relación entre colectivos de inmigrantes y los técnicos autóctonos que les “representan”.

4. Las ONG y la integración de inmigrantes¹

4.1. Introducción

En todos los países receptores², los inmigrantes llegan a formar “comunidades”, que normalmente son el resultado de la concentración territorial en determinadas zonas, así como de la existencia de fuertes lazos sociales y económicos entre miembros del mismo país de origen, grupo cultural, o etnia, que crea una cierta independencia o segregación en relación a la sociedad receptora. Dentro de dichas comunidades llegan a establecerse ONG que constituyen un elemento clave en la articulación de la vida social, cultural y política del colectivo. Las ONG de los colectivos de inmigrantes suelen trabajar en conjunto con otras ONG que surgen de la sociedad autóctona para dedicarse a la integración económica, política y social de los inmigrantes.

En este capítulo examino el papel que desempeñan las ONG en el proceso de integración de inmigrantes y en particular su papel en la elaboración de las políticas que inciden en dicho proceso.

4.2. La inmigración y las comunidades étnicas

Uno de los primeros supuestos —o tal vez mejor dicho, esperanzas— de los países receptores cuando empiezan a recibir inmigrantes suele ser que éstos sean trabajadores temporales que volverán a su país de origen, o bien que lleguen a adoptar las características lingüísticas y culturales de la sociedad receptora para ser asimilado con tal de pasar desapercibidos.

Sin embargo, estas esperanzas han resultado ser poco más que espejismos, y en todos los países receptores cuando ha llegado a haber una masa crítica³ de personas del mismo grupo cultural o étnico, se han creado concentraciones o enclaves de inmigrantes que se mantienen algo segregados de la sociedad autóctona.

La formación de dichos enclaves de inmigrantes es en gran parte el resultado de determinadas realidades económicas y de la influencia del mercado de la vivienda: los inmigrantes se concentran en zonas con alquileres accesibles de acuerdo a sus ingresos.

Al mismo tiempo, otras realidades sociales amplifican estas dinámicas: los recién llegados suelen buscar alojamiento siguiendo los consejos de compatriotas y familiares; los que vienen más tarde buscan proximidad a su comunidad y a los servicios —tiendas, gestorías, clubes sociales etc.— que la suministran; y las diferencias culturales y lingüísticas dificultan las relaciones sociales con la población autóctona.

La sociedad receptora también condiciona la formación de aglomeraciones a través del rechazo social y la discriminación a la hora de facilitar alojamiento y empleo a los inmigrantes.

Dichos enclaves pueden llegar a ser bastante estables, y si no se facilita la integración económica, social y política en la sociedad receptora, la segregación puede prolongarse a lo largo de la segunda y subsiguientes generaciones. Dichos enclaves son bien conocidos —desde el *Chinatown* de San Francisco hasta la concentración de magrebíes en la *Ciutat Vella* de Barcelona— pero no siempre son explicables en función de unas diferencias contundentes a niveles económicos o en cuanto características culturales o físicas: p. ej. en los años setenta y ochenta el barrio de Earl's Court de Londres llegó a tener el apodo de *Kangaroo Valley* (el valle de los canguros) por la concentración de australianos; y en la actualidad barcelonesa el barrio de Gràcia ya tiene fama de ser la zona preferida de los jóvenes ingleses que trabajan como profesores de idiomas o en campos artísticos.

La formación de dichas concentraciones zonales y la separación socio-económica se ve con recelo —una “guetoización” indeseable— por muchos sectores de las sociedades receptoras, tanto conservadores como progresistas, que sostienen que las aglomeraciones disminuyen los contactos con la sociedad autóctona y crean instituciones y otros procesos sociales paralelos, los cuales dificultan la integración de los inmigrantes. Para la derecha y los nacionalistas de todas las ideologías, eso puede

poner en peligro la unidad cultural de la sociedad; para los de centro-izquierda, puede dificultar el acceso a los bienes y servicios públicos disponibles en la sociedad receptora y así condenar a los inmigrantes a la marginación; para los neo-marxistas, puede servir para dividir la clase trabajadora y así reforzar la dominación elitista.

La oposición a la concentración de los colectivos de inmigrantes se da sobre todo si éstos proceden de poblaciones consideradas como muy distintas culturalmente y si presentan más peligro de descohesión social o de marginación: al fin y al cabo, la concentración de magrebíes en *Ciutat Vella* preocupa más que la de los ingleses en Gràcia.

Sin embargo, otros analistas se muestran menos recelosos ante la formación de enclaves étnicos. Por un lado, los ven como una consecuencia inevitable del proceso de inmigración que se evidencia en todos los países receptores, y señalan el fracaso de las políticas que pretenden dispersar a los inmigrantes (Castles y Miller, 1993). Por otro lado, afirman que son una manifestación necesaria de asentamiento que forma la base sobre la cual los inmigrantes construyen un sentido de auto-definición en la sociedad receptora, que les permite negociar su integración social y su participación política (Castles y Miller, 1993; Schoeneberg, 1988).

Al mismo tiempo, Schoeneberg (1988) mantiene que, en sí, las comunidades ni integran ni segregan, sino que el resultado de las dinámicas de integración-segregación depende en gran parte de la orientación de las organizaciones que surgen del colectivo y de la disposición de la sociedad receptora a integrar a los inmigrantes. Castles y Miller (1993) distinguen entre *comunidades* étnicas como una manifestación positiva de integración de inmigrantes que mantienen elementos importantes de la identidad del país de origen al mismo tiempo que disfrutan de un alto nivel de poder político, aceptación social y movilidad económica, y *minorías* étnicas, como una manifestación negativa de una institucionalización de la marginación de los inmigrantes.

Touraine (1995) rechaza el concepto de una única dimensión de segregación-integración y postula un proceso de tres dimensiones, a las que denomina: “nacionalización”, o adquisición de los derechos políticos y de ciudadanía; “asimilación”, o adquisición de los códigos culturales de la sociedad

receptora; e “integración”, o logro de condiciones de igualdad socio-económica. Según Touraine, no puede haber integración de minorías sin reconocer una cierta diversidad cultural.

4.3. Los modelos de políticas de inmigración


Los discursos sobre la formación de los enclaves étnicos suelen reflejar distintas lógicas sobre la presencia de inmigrantes en los países de acogida. Castles y Miller (1993), y Baldwin-Edwards y Schain (1994) identifican cuatro modelos en los países desarrollados.

El primer modelo, ya algo desfasado, es el imperial-colonial, que facilita la integración de pueblos distintos en un imperio multi-étnico, a la vez que impone el dominio de un grupo, p.ej. los imperios Otomano y Británico.

El segundo modelo es el nacionalista-étnico, que expresa la primacía de una nación formada por una sociedad homogénea con una definida procedencia, lengua y cultura. Suele tipificar una sociedad cerrada que intenta negar a gente de otras procedencias la ciudadanía y la aceptación social. La ciudadanía se da a base de *ius sanguini* (a los que llevan “la sangre” de aquella nacionalidad) y los inmigrantes que no tienen el parentesco requerido sólo pueden tener residencia temporal y acceso limitado a las prestaciones sociales. Alemania, con su doble sistema de ciudadanía automática para los *volksdeutsch* (extranjeros de étnia/cultura de habla alemana) y de status de *gastarbeite* (“trabajadores invitados” que no tienen ningún derecho a la ciudadanía o a la permanencia) para otros inmigrantes, es el ejemplo más contundente de este modelo en Europa. Los inmigrantes turcos pueden pasar 30 años en Alemania sin que ni ellos ni sus hijos nacidos allí, tengan derecho a la ciudadanía alemana.

El tercer modelo es el republicano, que concibe a la nación más bien como una comunidad política que puede asimilar inmigrantes siempre que éstos acepten las reglas políticas de la cultura dominante. La participación de los inmigrantes en las instituciones del país y el derecho a la ciudadanía se basan en *ius soli* (los derechos se adquieren a través del lugar de nacimiento o debido a una larga residencia), pero suele haber poca tolerancia para las expre-





siones de identidad cultural no reflejadas por la mayoría autóctona y para la perdurabilidad de comunidades étnicas. Francia representa un ejemplo de este modelo, ya que se le ofrece a muchos inmigrantes la posibilidad de obtener la ciudadanía francesa, y al mismo tiempo hay poca tolerancia para manifestaciones culturales que no sean “francés de origen” mostrándose las instituciones reacias a dedicar fondos a cualquier política que pudiera interpretarse como un fomento de la expresión cultural de ellos.

El cuarto modelo es el multicultural⁴, un modelo que modifica al republicano para dar más cabida al reconocimiento de la diversidad cultural de la sociedad. La idea de una cultura dominante cede paso a la definición de la sociedad en función de la diversidad cultural y lingüística que ha resultado de la inmigración. El acceso a la ciudadanía para los inmigrantes es relativamente fácil y normalmente requiere una residencia legal corta. Australia y Canadá son los ejemplos más contundentes de sociedades que se auto-definen “multiculturales”, y este modelo se suele identificar con los llamados “países de nueva inmigración”, que son los países desarrollados que han experimentado un fuerte crecimiento de su población durante este siglo debido a la inmigración. Al mismo tiempo, Gran Bretaña, sin ser un país de nueva inmigración, también aplica un modelo más bien multicultural.

La aplicación de este modelo en Australia significa que una persona aceptada como inmigrante tiene la residencia permanente desde el momento de su llegada al país o de la legalización de su estancia, sin hacer referencia a su estatus laboral y con pleno derecho a las prestaciones sociales, y que puede adquirir con facilidad la ciudadanía después de tres años de residencia. Además, la identidad australiana va estrechamente ligada desde los años setenta al concepto de una sociedad de inmigrantes marcada por la diversidad cultural y étnica. Para aceptar esta nueva identidad se ha tenido que romper con anteriores esquemas nacionalistas que caracterizaban Australia como un país de anglosajones blancos con una minoría de aborígenes en vías de extinción.

Castles y Miller (1993) indican que el multiculturalismo de países como Australia y Canadá es el resultado de un proceso de evolución socio-política

que empezó con las mismas tendencias de rechazo e ilusiones de asimilación que muestran los países de modelos nacionalistas o republicanos. La concepción de multiculturalismo tampoco es unitaria. Castles (1992) documenta los cambios en el discurso sobre multiculturalismo en Australia según la ideología del partido gobernante. El gobierno laborista que introdujo el concepto hablaba de los derechos de los inmigrantes como clase trabajadora; las administraciones conservadoras hablaban más del bagaje cultural que las comunidades étnicas llevaban durante un período de transición a la sociedad australiana; y la administración laborista actual equipara el multiculturalismo con el derecho a la diversidad.

Baldwin-Edwards y Schain (1994) y Castles y Miller (1993) señalan que estos modelos son tipos ideales y que hasta en los países que más los tipifican se pueden encontrar tendencias de los otros modelos.

4.4. Las comunidades étnicas y las ONG

En el seno de los colectivos de inmigrantes y a partir de iniciativas de técnicos autóctonos que trabajan en contacto con ellos, empiezan a formarse ONG que se ocupan de articular las necesidades sociales, económicas y políticas de los colectivos.

En países con tradiciones inmigratorias y modelos de acogida muy distintos, como Alemania, Australia, EE.UU, Inglaterra, Israel, y Suecia, diferentes investigadores han documentado dichos procesos de formación de ONG, y las comparaciones transnacionales indican que, aunque el contexto asociativo de cada país dicta muchos aspectos de la formación de las ONG, hay características comunes en todas las ONG que trabajan con inmigrantes en los distintos países (Jenkins, 1988; Lundberg y Svanberg, 1991; Schoeneberg, 1988; Rex et al., 1987).

La formación de las ONG dentro de los colectivos sigue una evolución a medida que los primeros inmigrantes se asientan en el país nuevo y alienan a sus compatriotas y familiares a unirse a ellos⁵. Al principio, se crean lugares de encuentro informales —un bar, una plaza— y unas pocas actividades relacionadas con el país de origen; luego se desarrollan estructuras informales de amistad, deporte, cultura y ayuda mutua; así, estas primeras estructuras se hacen cada vez más formales y empiezan a aprovechar el acceso a los servicios y

las subvenciones disponibles a las ONG autóctonas; y, finalmente, surgen ONG bien estructuradas que también sirven para la movilización política orientada hacia el país de acogida.

Layton-Henry (1990) documenta la evolución del asociacionismo en los colectivos de inmigrantes a lo largo del proceso de asentamiento y desarrolla una tipología de organizaciones según su orientación con respecto al país de origen o al país de residencia. (Tabla 4.1).

Tabla 4.1: Tipología de organizaciones étnicas según orientación

← País de origen	Los dos países → ←	País de residencia →
“Casals” de la cultura o del grupo de origen	Centros de asesoramiento y orientación	Estructuras coordinadoras y de enlace con las AA.PP
Escuelas para enseñar idioma y cultura de origen	Asociaciones de trabajadores inmigrantes	Asociaciones de padres de alumnos, y de usuarios de otras prestaciones sociales
Asociaciones confesionales	Cámaras de comercio inmigrantes	Partidos políticos
Partidos políticos del país de origen o de oposición al régimen existente	Asociaciones deportivas	Sindicatos

→ Tendencia con más largo asentamiento →

Fuente: Layton-Henry (1990)

Las ONG no siempre son distintas en las tres categorías sino que, a menudo, unas pocas ONG dentro de un colectivo asumen nuevas responsabilidades y cambian su orientación a medida que su colectivo va asentándose.

Paralelamente al desarrollo de las ONG dentro de los colectivos de inmigrantes, suele producirse otra dinámica de asociacionismo que surge de los sectores de la sociedad autóctona preocupados por las desigualdades sociales. Algunas de las ONG existentes que ya trabajan con las capas sociales en las que se incluyen los inmigrantes empiezan a orientar su trabajo hacia los recién llegados, y además, se crean nuevas organizaciones de solidaridad y apoyo a los inmigrantes para combatir la marginación y el rechazo que sufren. Dichas ONG suelen tener representación de los colectivos de inmigrantes, pero la mayoría de los miembros activos y el marco institucional procede de la sociedad autóctona. Para denominar estas dos dinámicas, Colectivo Ioé (1987) distingue entre ONG creadas *por* y *para* los inmigrantes.

Al final del proceso de desarrollo de las ONG que se ocupan de los inmigrantes, suele haber tres tipos de organizaciones que ofrecen la gama de servicios:

a) las organizaciones “étnicas” que surgen de

los mismos colectivos de inmigrantes, que representan los intereses de un determinado grupo étnico o cultural, y que pueden incluir a las coordinadoras compuestas total o mayormente por ONG étnicas.

b) las organizaciones “generalistas” de la sociedad receptora, que tienen una misión amplia consistente en prestar servicios a la población en general, pero que optan también por dedicar parte de sus recursos a la integración de inmigrantes.

c) las organizaciones “especialistas” de la sociedad receptora, que se dedican exclusivamente a la integración de inmigrantes. Pueden ser ONG tanto de prestación de servicios como de reivindicación política e incluyen las coordinadoras que se ocupan de asuntos de inmigración, pero sus miembros no suelen ser inmigrantes. También se crean organizaciones especialistas que se dedican a la investigación, documentación y difusión sobre temas de inmigración⁶.

Estas organizaciones coexisten con todo el entramado de la organización formal e informal de los colectivos de inmigrantes: siguen existiendo las relaciones informales de bares y lugares públicos de encuentro; la Iglesia, tanto la autóctona como la de los inmigrantes, desempeña un papel importante en áreas confesionales y no confesionales; se suelen crear medios de comunicación en el idioma de origen (a veces lo hacen las ONG, a veces son negocios particulares); y surge un sector empresarial de tiendas, gestorías, hostelería, etc. Además, en algunos colectivos la embajada del país de origen desempeña un papel importante, sea para vigilar una posible actividad política de oposición al régimen del país de origen, sea para fomentar lazos económicos entre los dos países.

Las tres categorías de ONG desempeñan un



papel fundamental en el proceso de asentamiento e integración de los inmigrantes. Su importancia se basa en que realizan las siguientes tareas:

- Vertebran la vida social y deportiva de la comunidad.
- Acogen a los recién llegados y los orientan sobre los servicios del país de acogida.
- Prestan servicios como el de la enseñanza del idioma del país receptor y el de asesoramiento.
- Actúan como interlocutores delante de las administraciones públicas y participan en los órganos consultivos.
- Dinamizan los colectivos para participar en la vida política del país de origen y de acogida.
- Sensibilizan a la sociedad receptora respecto las nuevas realidades que surgen de la presencia de los inmigrantes.
- Mantienen la cultura de origen y la comunican a la segunda generación. (Diputació, 1992; Jenkins, 1988; Layton-Henry, 1990)

Es difícil documentar el número preciso de ONG que trabajan con inmigrantes, dadas las diferencias en definiciones de ONG entre países y las diferencias en el uso del término entre investigadores. Además, los investigadores suelen documentar solamente las asociaciones étnicas. De todas maneras, las cifras disponibles sugieren que se trata de un sector nutrido: Layton Henry (1990) documenta 750 asociaciones étnicas en Londres en 1988; Lundberg y Svanberg (1991) documentan 1.500 en Suecia con 35 federaciones a nivel nacional; y Casey (1988) indica que hay 5.000 asociaciones étnicas en Australia para unos 2,2 millones de inmigrantes. En cuanto a los colectivos de inmigrantes españoles en los países europeos, Verdonk et al. (1987) sostienen que existen 177 asociaciones para 100.000 inmigrantes españoles en Suiza y 124 para los 24.000 de Holanda. En Cataluña, la relación de ONG que trabajan con inmigrantes incluye unas 84 asociaciones étnicas, 23 organizaciones generalistas y seis organizaciones especialistas⁷.

Un dato significativo lo constituye la aparentemente alta tasa de participación de inmigrantes en las asociaciones de su comunidad. Lundberg y Svanberg (1991), en su investigación sobre inmigrantes turcos en Suecia, indican que el 54% de los 14.300 ciudadanos turcos en la ciudad de Estocolmo son socios de por los menos una de las 20 asociaciones turcas y que casi la totalidad de familias tienen como mínimo

un socio. Schoeneberg (1988) indica que en Alemania el 44% de los inmigrantes griegos, italianos y turcos participan en las actividades de las asociaciones de su comunidad étnica. Cuando se compara esta tasa con la de la participación de la población en general en asociaciones⁸, se puede especular que para los inmigrantes las ONG desempeñan un papel mucho más central, tanto para vertebrar la vida social del colectivo como para canalizar las relaciones con las instituciones, que el papel que las ONG tienen para otros estamentos de la sociedad.

4.5 Las ONG y las administraciones

Es preciso recalcar que, tanto la aparición de las ONG que trabajan con inmigrantes, como las tareas que desempeñan son similares en todos los países desarrollados, sea cual sea el modelo de inmigración vigente y el marco socio-legal del asociacionismo. Sin embargo, las formas organizacionales que presentan las ONG y el reparto de competencias para la prestación de servicios entre las administraciones y las ONG, así como entre las ONG étnicas, generalistas y especialistas, varía en función de la coyuntura de cada país.

En los países europeos que intentan frenar el asentamiento permanente de inmigrantes o la manifestación de diferencias étnico-culturales, se han producido intentos de limitar el derecho de los inmigrantes a formar sus propias asociaciones, en una directa contradicción con valores democráticos de estos países. En Francia, antes de 1981, las asociaciones de inmigrantes tenían que tener permiso del Ministro del Interior; en Bélgica, antes de 1984, los inmigrantes no tenían derecho a organizarse en asociaciones étnicas y actualmente tres quintos de los socios de dichas asociaciones tienen que estar empadronados (Layton-Henry, 1990); en Grecia se prohíbe las asociaciones étnicas de inmigrantes (Colectivo Ioé, 1987). En España, la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España) también intentó acotar el derecho de los inmigrantes a formar asociaciones, pero la sección correspondiente⁹ fue declarada inconstitucional (Guardo Polo, 1992).

Las prohibiciones hechas a las asociaciones étnicas eran producto tanto de la desconfianza que provocaban por su posible intromisión en las políticas del país de origen y/o de acogida y por su

supuesto papel segregacionista, como de la confianza en la capacidad de las instituciones y entidades existentes de asumir las responsabilidades para trabajar con los inmigrantes. Esta lógica solía ir acompañada de un recelo a crear políticas de integración social dirigidas específicamente a los inmigrantes con el argumento de que las acciones sociales existentes podían cubrir también las necesidades de los recién llegados y que había que evitar un tratamiento especial o determinadas acciones que pudieran reforzar la segregación.

En cambio, en los países con una lógica más consecuente con el modelo multicultural se realiza una política de fomento de las ONG étnicas y de otras que atienden las necesidades de los inmigrantes. Se fomentan a través de subvenciones, de su inclusión en los procesos decisores y de la formación de líderes inmigrantes (Lundberg y Svenberg, 1991). En dichos países, las instituciones consideran que estas ONG son medios válidos para prestar servicios sensibles a la cultura y a las necesidades lingüísticas de los inmigrantes¹⁰. Según esta lógica, la segregación y marginación no resulta de políticas y programas dirigidos específicamente a los inmigrantes, sino, al contrario, de la negación de la legitimidad de la diversidad y del derecho a la autoorganización.

4.6. El papel de las ONG en la elaboración de políticas

En las investigaciones sobre las ONG que trabajan con inmigrantes se ha prestado poca atención a su participación en la elaboración de políticas públicas. El enfoque principal se centra en su rol como puente entre los países de origen y de acogida y en su acción en favor de la integración en la sociedad receptora. Dichas acciones se suelen analizar en un contexto “no político”¹¹.

Por otra parte, son escasas las referencias a las ONG en los estudios que analizan la participación de los inmigrantes en la vida política del país de acogida o en los debates sobre las políticas de inmigración. Jupp et al. (1983), Castles y Miller (1993), y Baldwin-Edwards y Schain (1994) ofrecen análisis sobre la participación de los inmigrantes en la vida política de los países receptores y sobre los debates políticos y sociales en torno a la inmigración. Todos estos autores hacen referencia a la creciente capacidad de los inmigrantes para organizar-

se —las épocas en que eso ocurre evidentemente varían de país en país— pero dedican poca atención a las estructuras que utilizan para hacerlo.


El análisis suele recabar más en la participación de los inmigrantes en los sindicatos y movimientos de trabajadores —la capa social que corresponde a la mayoría de los inmigrantes— y en los partidos políticos de izquierdas, pero no analiza de dónde surge la presión social para incorporar a los inmigrantes, o dónde se forman los líderes inmigrantes. Se podría conjeturar que, en muchos casos, son las ONG las que proporcionan la base de dicha participación política de los inmigrantes y formación de líderes, pero la literatura proporciona pocos datos o análisis en este sentido¹².

Como he señalado anteriormente, la participación de las tres categorías de ONG en el proceso de elaboración de políticas varía en función de las leyes de asociaciones y de las estructuras disponibles para la toma de decisiones y la prestación de servicios, así como del nivel de organización y del poder político de los colectivos. A pesar de la voluntad de los inmigrantes y sus simpatizantes, los términos de construcción de las ONG dependen del sistema en que se realizan y deben ajustarse a las estructuras disponibles y permitidas (Jenkins, 1988; Layton-Henry, 1990; 6 y Vidal, 1994).

Asimismo, la participación en los procesos de elaboración de políticas y la distribución de las responsabilidades entre las ONG étnicas y autóctonas suele pasar por un proceso de evolución a medida que va consolidando el asentamiento de los colectivos de inmigrantes. Dicha evolución refleja los cambios de orientación de las ONG étnicas indicados anteriormente, y el crecimiento de la autosuficiencia política de los colectivos de inmigrantes.

Al principio, la presión política y la iniciativa para la prestación de servicios suele proceder de los técnicos y las ONG autóctonas que hablan en nombre de los inmigrantes, tal vez con alguna participación —normalmente más bien simbólica— de los inmigrantes mismos. Los autóctonos son los primeros en abogar por cambios en las políticas que atañen a los inmigrantes, en presionar para proyectos nuevos, y en velar por el trato social que reciben. Dicha representación por parte de gente ajena a los colectivos resulta de la carencia de estructuras reivindicativas en los colectivos y de la falta de técni-





cos y líderes preparados para obrar en el sistema político del país de acogida, pero también se debe a que las ONG étnicas se ocupan más de tareas domésticas de su comunidad y de asuntos relacionados con el país de origen. El papel político de cara al país de acogida suele ser menos trascendente hasta que no se sienten lo suficientemente asentados —y tal vez suficientemente numerosos— como para empezar a movilizarse también en este campo y empiezan a desarrollar estructuras organizativas más sofisticadas y a asumir responsabilidades en un abanico más amplio de actividades. De los colectivos surgen técnicos inmigrantes, o hijos de inmigrantes, que asumen la gestión de las nuevas funciones.

Cuando llega el momento en que comienzan a ejercer presión política, a menudo empiezan por cuestionar la representación que de ellos hacían los representantes autóctonos. Muchas de las personas y organizaciones que originalmente canalizaban las reivindicaciones pro-inmigrantes se ven deslegitimadas por los mismos colectivos a los que representan. Al final, las ONG étnicas pueden tomar casi toda la responsabilidad para la presión política y participación en los procesos decisorios en nombre de los inmigrantes, creando sus propias estructuras de coordinación y de enlace con las administraciones. Las administraciones también pueden fomentar este proceso, creando a su vez estructuras de consulta y enlace dirigidas a los colectivos de inmigrantes.

Esta es una realidad en cuanto al conjunto de los colectivos de inmigrantes, pero se refleja también a nivel de cada comunidad, sobre todo cuando nuevos colectivos se suman a las olas de inmigración. En algunos colectivos, el papel de las asociaciones es clave: “Los Khmer [en Australia] son particularmente dependientes de [su ONG], y sin ella estarían excluidos del sistema político” (Jupp, York y McRobbie, 1989: 49). Cada colectivo nuevo pasa por una evolución similar de equilibrio entre representación ajena y propia, y si la inmigración en general ya está asentada en el país, la representación de nuevos colectivos puede hacerse a través de otros colectivos más instalados.

Si se defiende que las ONG son los defensores de los derechos y el bienestar de los inmigrantes y que articulan su voluntad política, es preciso explorar hasta qué punto logran imponer sus criterios en las decisiones sobre las políticas que les atañen.

Dichas políticas se circunscriben a dos áreas concretas. Por un lado, existen políticas que determinan el flujo de inmigrantes y la reglamentación en relación a la permanencia, acceso a la ciudadanía y derecho a prestaciones sociales. En general, los inmigrantes reivindican una mayor liberalización del flujo para permitir la entrada de familiares y compatriotas, la agilización de la obtención de permisos de trabajo y de residencia permanente, y el mayor derecho a prestaciones sociales. Las ONG que representan las reivindicaciones de los inmigrantes se enfrentan a otros actores como patronatos, sindicatos, la opinión pública sobre la inmigración y la diversidad cultural, y, en el caso de España, los imperativos supranacionales de la UE. Los intereses de estos actores varían en función de la situación económica y del modelo de inmigración adoptado, pero en general abogan por políticas más restrictivas.

Jupp y Kabal (1993) sostienen que las ONG y los colectivos de inmigrantes no tienen tanta influencia en políticas globales sobre la inmigración, y la experiencia española actual indica que las ONG no han logrado imponer sus criterios a través de su campaña contra lo que consideran los apartados discriminatorios de la actual Ley de Extranjería.

Por otro lado, existen políticas que determinan la prestación y la gestión de los servicios sociales y otros bienes colectivos que van dirigidos a los inmigrantes. Los debates sobre dichas políticas suelen definirse en términos de la integración de los inmigrantes: ¿Qué servicios habrá que prestar para asegurarla? y ¿Quién debería prestárselos?

Evidentemente, el marco del debate sobre integración viene condicionado por las políticas generales sobre la inmigración —si, por ejemplo, un inmigrante vive con precariedad por no tener derecho a la residencia permanente o a la ciudadanía, es difícil que pueda integrarse. Sin embargo, aún solucionados tales escollos, siguen existiendo serias dificultades para la integración, las cuales pueden desembocar tanto en la marginación económica y social de los inmigrantes como en brotes de racismo y rechazo a su presencia por parte de sectores de la sociedad receptora. Las instituciones suelen reconocer la necesidad de promover políticas y servicios que intenten evitar la desconcertación social a través de planes y programas de integración.

En dichas políticas, las ONG potencialmente pueden llegar a ejercer más influencia. Por un lado, juegan la baza de su poder de conciliación en lo que respecta a la distancia cultural y administrativa entre las instituciones y los colectivos de inmigrantes. La proximidad que pueden tener las ONG hacia los colectivos y el trabajo de base que realizan, les confiere una legitimidad fundamental para participar en los procesos decisorios. Por otro, a las instituciones les puede convenir un distanciamiento de la prestación de servicios a los colectivos, para así protegerse contra posibles acusaciones de fomentar el separatismo o el trato favorecido a los inmigrantes.

En un país multicultural como Australia, la participación en el proceso de toma de decisiones políticas está completamente en manos de los mismos colectivos y se vertebra a través de coordinadoras de ONG étnicas, como los *Ethnic Communities Councils* (consejos de comunidades étnicas) regionales y su coordinadora estatal, la *Federation of Ethnic Communities Councils of Australia*. Como observan varios autores australianos:

"El factor primordial de la integración en el sistema político es el papel de liderazgo que desempeñan [las ONG étnicas]. Han podido crear organizaciones que presionan eficazmente... [Los inmigrantes], organizados según su procedencia, son aceptados como actores legítimos dentro del sistema" (Jupp, York y McRobbie, 1989: 48).

"Las comunidades étnicas deben sacar beneficio de la atención prestada a sus intereses y a su voto por parte las administraciones, las cuales, en los años ochenta implicaron a las asociaciones étnicas en el proceso de elaboración de políticas a un nivel que no se podía ni imaginar hace una década" (Parkin y Summers, 1985: 289).

1 El término "inmigrante" se refiere a todas aquellas personas que dejan su país de origen o de residencia habitual por razones económicas o políticas para instalarse a largo plazo en otro país con el fin de trabajar, o por ser familiares de un trabajador. Incluye, por tanto, el concepto de "refugiado", pero excluye el turismo y los desplazamientos temporales relativos a negocios. El status legal de un inmigrante varía según la tradición migratoria y la ley de extranjería de cada país: en Australia todo inmigrante que entra al país legalmente tiene residencia permanente y derecho a la ciudadanía; en España, un inmigrante pasa por un largo período de residencia temporal.

Pero la influencia potencial de las ONG queda supeditada a los mismos parámetros de posibilidades e impedimentos de participación en la elaboración de políticas públicas que he señalado en los capítulos anteriores.

Por ejemplo, una de las características destacadas de la participación de los inmigrantes en los procesos decisorios es el protagonismo de las élites dentro de los colectivos. Lapeyronnie (1993: 234) habla de un "colectivo intermediario" de profesionales del grupo étnico y autóctonos especializados en este campo, y Lundberg y Svanberg (1991) hablan de "interlocutores"¹³. La distancia social y lingüística entre los colectivos y la sociedad receptora fomenta la canalización de la representación de aquellos a través de un grupo reducido de inmigrantes y representantes autóctonos que, por sus conocimientos de las instituciones de la sociedad receptora y la legitimidad de su trabajo con, o su pertenencia a, los colectivos de inmigrantes llegan a acaparar los procesos consultivos y el acceso a las subvenciones¹⁴.

Los miembros de la élite étnica suelen ser personas más "aceptables" para la sociedad receptora (o sea, más educados, con rasgos físicos menos distintos, etc.) y a menudo proceden de capas sociales más altas en el país de origen. El asociacionismo suele ser la plataforma de estas élites, y el trabajo técnico o posiciones honoríficas en las ONG suelen suponer la legitimación de su papel como representantes de sus colectivos. Como a todas las élites que representan grupos marginados, muchas veces se les acusa de abusar de su posición para sacar beneficios personales, de "olvidar sus raíces" y de actuar más como agentes de control y no de cambio.

2 El flujo de inmigrantes casi siempre es de países más "pobres" a países más "ricos" y/o de países de menos estabilidad política o más autoritaria a países más estables y democráticos. Por tanto, los países receptores suelen ser los del denominado Primer Mundo. Asimismo, los países con más alto número de refugiados son países del Tercer Mundo, colindantes con las zonas más conflictivas.

3 Evidentemente, "masa crítica" es un término relativo que depende tanto del número de inmigrantes como de las condiciones socio-económicas que afectan a la "visibilidad" de los colectivos emergentes. En el



Estado español, el porcentaje de inmigrantes es menos del 2%, pero las aglomeraciones ya empiezan a "preocupar". L'Informe de Girona se redactó en respuesta a la presencia de 18.000 inmigrantes en toda la provincia de Girona.

4 Existe una posible interferencia en la traducción de la palabra inglesa multicultural al castellano actual. En castellano "multicultural" (o "multiculturalismo") tiende a tener connotaciones negativas y suele interpretarse como una dinámica segregacionista. En cambio, en inglés multicultural tiene un contenido más positivo y implica el reconocimiento y respeto de las diferencias culturales como elemento de cohesión en una sociedad en que conviven culturas distintas. Esta acepción a veces se expresa en castellano con la palabra "intercultural".

5 Castles y Miller (1993: 25) hablan de cuatro etapas en la evolución de la inmigración: 1) estancia temporal de jóvenes trabajadores; 2) la temporalidad empieza a ser a más largo plazo; 3) reunión familiar; 4) asentamiento permanente.

6 Guardo Polo (1992) ofrece una clasificación similar que combina el "origen étnico", con la función de las ONG. Su clasificación es:

- a) ONG étnicas
 - reivindicativas
 - gestión de lo social
 - de sensibilización
 - mixtas
- b) ONG de solidaridad y de sensibilización.
- c) Organismos e instituciones dedicados a temas migratorios.
- d) ONG de servicio, dedicadas a la gestión de recursos que desempeñan una menor o nula presión social.

7 Véase el Capítulo 5 para más información sobre las ONG en Cataluña.

8 Véase por ejemplo, los datos del Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona (1992), que indican que el 14% de la población participa en asociaciones deportivas y menos del 5% en las culturales, religio-

sas y políticas. De todas maneras, la comparación sólo se puede considerar como una indicación general, dadas las diferencias en metodología.

9 El Artículo 8.2 otorgó al Consejo de Ministros el poder de suspensión de actividades de asociaciones promovidas e integradas mayoritariamente por extranjeros. En la sentencia 115/1987, de 7 de julio, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional dicho artículo y, por tanto, nulo.

10 Pero no siempre hay coincidencia de intereses entre los inmigrantes y las administraciones y éstas intentan imponer su concepto institucional de una ONG, sobre todo con referencia a la prestación de servicios. Lunberg y Svanberg (1991) documentan el interés de la comunidad turca en Estocolmo por utilizar subvenciones institucionales para recrear la estructura del "café" (el bar) de la sociedad turca en el que participan solamente los hombres con fines mayormente lúdicos, mientras que las autoridades pretendían la participación de las mujeres y la prestación de servicios sociales.

11 Este trabajo trata solamente de la participación en los procesos decisivos que determinan las políticas y servicios para el asentamiento y la integración en el país de acogida. No analiza la participación política en el país de origen, ni las pugnas internas de los colectivos por el control organizativo y político de las ONG, que a menudo reflejan las rivalidades ideológicas, culturales o de clases sociales del país de origen.

12 La más contundente es Withol de Wenden (1994) que identifica el asociacionismo entre los franco-magrebíes como un importante elemento en la integración de este colectivo dentro de la política francesa.

13 En inglés *dialogue partners*.

14 La existencia de las élites a varios niveles en el proceso de elaboración de políticas está bien documentada (Parry, 1969; Woodward et al., 1985). En el caso de los inmigrantes, la distancia social y cultural amplifica la concentración de poder en manos de las élites.

Segunda parte: Las ONG y las políticas de integración de inmigrantes en Cataluña

5. El caso de Cataluña

5.1. Introducción

Esta segunda parte del trabajo tiene por finalidad analizar la aplicabilidad de los esquemas expuestos en los capítulos teóricos a la actualidad catalana, utilizando como estudio de caso las políticas de integración de inmigrantes extranjeros.

Con este fin, el estudio de caso documenta cuatro vertientes de este tema: **1)** la actualidad de la inmigración extranjera a España y Cataluña; **2)** la competencia de la Generalitat y de las ONG en la prestación de servicios a los inmigrantes; **3)** las dimensiones del asociacionismo y las actividades de las ONG en Cataluña; y **4)** el papel de las ONG catalanas que trabajan con inmigrantes y sus intentos de presionar a las administraciones sobre las políticas de integración de inmigrantes.

Existen dos piedras angulares en la situación actual de las políticas sobre inmigración en Cataluña. La primera es el *Informe de Girona: Cinquanta Propostes Sobre Immigració*, un documento reivindicativo publicado en 1992 por la *Comissió d'Associacions i Organitzacions No Governamentals de les Comarques de Girona* (CAONGCG), una coordinadora de ONG de la provincia de Girona. La segunda es el *Pla Interdepartamental d'Immigració*, del *Departament de Benestar Social* de la Generalitat. El *Pla* recoge la política y los programas de integración de la Generalitat y, como veremos, su elaboración está considerada como una consecuencia directa de la presión política creada por la publicación del Informe.

5.2. La inmigración extranjera en España y Cataluña

5.2.1. España

La presencia de un número importante de inmigrantes extranjeros es un hecho relativamente nuevo en España. Durante casi 500 años, España ha sido un país exportador de emigrantes —a las Américas en siglos pasados, y al norte de Europa y a Oceanía en actualidad— y ha experimentado importantes migraciones internas hacía las zonas más industrializadas.

Aparte de unos colectivos de jubilados acomodados del norte de Europa que se retiraban a la costa mediterránea desde los años sesenta, y un número reducido de otros inmigrantes y refugiados¹, es solamente desde mediados de los años ochenta, momento en que empezó a experimentarse un crecimiento importante, tanto de inmigrantes “de élite” como de nuevos colectivos de inmigrantes de países en vías de desarrollo, cuando se puede realmente considerar a España un país receptor de inmigrantes extranjeros (Blanco, 1993).

Una vez consolidadas la transición democrática, la expansión económica de los años setenta y ochenta, y la integración en la Unión Europea, España se reafirma como parte del Primer Mundo, relativamente rico y políticamente estable en comparación con los países vecinos de la orilla sur del Mediterráneo, del África Sub-Sahariana, el Este de Europa y con América Latina. El crecimiento económico de España de los últimos 25 años —que en gran parte se ha desarrollado sobre la base de una fuerte inmigración interna y emigración externa— ha creado un mercado laboral que ahora da cabida a la inmigración extranjera.

Como consecuencia, España ya no es un país de unos pocos inmigrantes de élite que buscan el sol y el ambiente mediterráneo, sino también un país de destino para inmigrantes “obrerros” de regiones en vías de desarrollo, que vienen en busca de trabajo y de nuevas oportunidades económicas. España comparte esta nueva realidad de aumento y “tercermundialización” de la inmigración con los otros países de la Europa meridional —Italia, Grecia y, en menor grado, Portugal— y, como estos países, lleva un retraso de unos 40 años respecto a los países del norte de Europa que, desde los años 50, han asentado su recuperación y expansión económica de posguerra sobre la base de mano de obra inmigrante. La inmigración a Europa de la segunda mitad del siglo veinte, y dentro de ésta desde el Sur hacía el norte, ha dado un vuelco a una larga tradición de emigra-



ción europea hacia los “nuevos mundos”² (OECD, 1994; Colectivo Ioé, 1987; Castles y Miller, 1993).

La Tabla 5.1 demuestra el cambio de sentido que ha experimentado la emigración-inmigración en España en el período 1970-1993. El número de emigrantes españoles en el extranjero descendió —por el cese de la emigración española a mediados los años setenta, el retorno y la mortalidad— mientras el número de inmigrantes³ en España aumentó. La mayor parte del crecimiento se ha experimentado desde mediados de los ochenta con un fuerte crecimiento de peticiones de residencia y dos períodos de regularización de inmigrantes no documentados⁴.

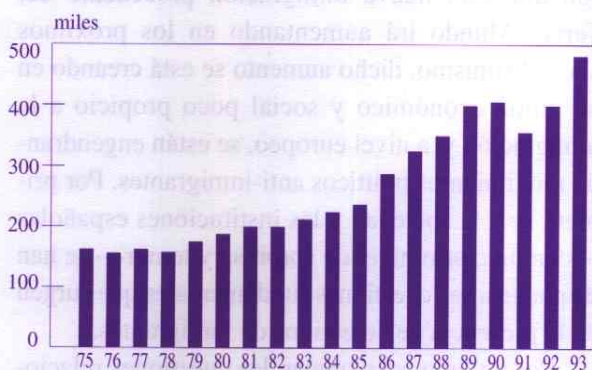
Tabla 5.1: Emigración e inmigración españolas, 1970-1993

	1970	1980	% cambio 1970-1980	1993	% cambio 1980-1993
Españoles en el extranjero	2.232.570	1.769.483	-20%	1.167.461	-34%
Residentes extranjeros en España	147.127	182.045	+ 24%	484.342	+ 267%

Fuente: Elaboración propia de datos de Blanco (1993), MAS (1994).

Como indica la Tabla 5.1, en 1993 el número de inmigrantes había llegado hasta 484.342⁵. El Cuadro 5.1 indica el crecimiento, por año, desde 1975.

Cuadro 5.1: Residentes extranjeros 1975-1993



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MAS (1994).

Es importante recalcar que la nueva inmigración en España refleja no sólo un aumento en el número de nuevos residentes, sino un cambio fundamental en el perfil de las personas que se están asentando en este país. La Tabla 5.2 indica la “tercermundialización” de la inmigración en España. En 1980, el 64% de los inmigrantes procedían de los países de

la Unión Europea, Norteamérica y Oceanía, mientras que en 1993, estas zonas representaban solamente la mitad de ellos. De los 302.297 residentes adicionales en el período 1980 a 1993, el 59% eran de las “otras zonas”, lo que significa que esta población aumentó el 287% en un período de 13 años mientras los inmigrantes de la Unión Europea (UE), Norteamérica y Oceanía sólo el 103% (Tabla 5.2)⁶.

Un análisis por países de origen nos permite pormenorizar la procedencia de los inmigrantes y demuestra claramente la división entre inmigrantes procedentes de países desarrollados y los que proceden de otros países en vías de desarrollo.

Tabla 5.2: Inmigración a España por zonas de procedencia

	1980	1993
UE, Norteamérica y Oceanía	119.619	243.019
% del total	66%	50%
Otras zonas	62.426	241.323
% del total	34%	50%
TOTAL	182.045	484.342

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MAS (1994).

Tabla 5.3: Inmigrantes, países de origen, 1993

País	Número	País	Número
Marruecos	65.847	Perú	11.173
Reino Unido	64.703	Rep. Dominicana	10.182
Alemania	38.736	Filipinas	9.021
Portugal	36.717	China	8.218
Francia	30.007	Otra América	41.997
Argentina y Uruguay	27.187	Otra UE	35.153
EE.UU y Canadá	19.807	Otra Asia	20.510
Italia	18.636	Otra Africa	19.498
Holanda	12.344	Otra Europa	13.702
		Oceanía	885

Además, a estas cifras de residentes legales habrá que añadir los miles de inmigrantes no documentados (véase nota de pie de página, número 3), que generalmente tienen el perfil del inmigrante obrero. Se calcula que hay entre 100.000 y 150.000 inmigrantes no documentados en España⁷, lo que podría significar que hasta el 60% de los de inmigrantes podría ser del Tercer Mundo⁸.

Por tanto, por primera vez en la era moderna vienen en números significativos personas que ocupan las franjas más bajas del mercado laboral. Es el mismo papel dentro de los mercados laborales extranjeros que el que hasta hace relativamente poco habían desempeñado los emigrantes españoles en otros países⁹ y los inmigrantes internos del sur de España en el País Vasco y Cataluña.

Al mismo tiempo, un porcentaje importante de los inmigrantes que viven en España sigue siendo de personas procedentes de los países de la Unión Europea y Norteamérica, muchas de las cuales son jubiladas, aunque también se incluyen jóvenes con nivel de educación alta que trabajan en diversos sectores, como el turismo, la enseñanza, y las artes. Asimismo, la entrada en vigor de la libre circulación de personas en la UE ha facilitado la residencia de los europeos.

El análisis de la demografía de los inmigrantes muestra esta división entre los inmigrantes de élite de los países desarrollados y los obreros de los países en vías de desarrollo. Los inmigrantes obreros son en general más jóvenes, tienen menos formación y trabajan en empleos en las franjas bajas y precarias del mercado laboral; mientras, los inmigrantes de élite tienden a ser más mayores y son jubilados o trabajan en empleos calificados.

Evidentemente, hay excepciones a estas caracterizaciones —p. ej. algunos inmigrantes de países en vías de desarrollo tienen estudios universitarios y desempeñan trabajos técnicos— pero las estadísticas ilustran bien dicha división general:

- El 81% de los inmigrantes africanos tienen un empleo, mientras que solamente el 30% de los inmigrantes de la Unión Europea y los Estados Unidos trabajan.

- Los inmigrantes del Tercer Mundo tienden a tener más representación de hombres —el 74% de los inmigrantes africanos son hombres— pero al mismo tiempo existe un colectivo importante de mujeres obreras que trabajan en el servicio domés-

tico, la mayoría de las cuales proceden de unos pocos países determinados como la República Dominicana y las Filipinas y en menor medida de Portugal, Perú y Cabo Verde.

- El lugar de residencia refleja una mayor concentración de los inmigrantes de élite en las provincias turísticas de la costa mediterránea y en las Islas Canarias y Baleares, mientras los inmigrantes obreros se concentran en las provincias industriales y agrícolas.

- Existe una considerable especialización de sectores laborales por procedencia y/o sexo: el 98% de los inmigrantes chinos trabajan en restaurantes, el 97% de las Filipinas y el 95% de las Dominicanas trabajan en el servicio doméstico, mientras que los inmigrantes marroquíes y seno-gambianos, hombres en su mayoría, trabajan en la construcción y la agricultura (Fisas, 1994).

De momento, el número de inmigrantes y el porcentaje de éstos dentro de la población española —el 1,3%—, sigue siendo bajo comparado con otros países de la Unión Europea —en Alemania representan el 8,2% y en Francia el 6,4% (CAONGCG, 1994: 25)—. Pero este porcentaje es muy significativo en un país poco acostumbrado a recibir inmigrantes, particularmente cuando, por primera vez, empiezan a aparecer colectivos visibles de inmigrantes de procedencia magrebí/árabe y del África negra, y cuando todos los pronósticos indican que esta nueva inmigración procedente del Tercer Mundo irá aumentando en los próximos años. Asimismo, dicho aumento se está creando en un clima económico y social poco propicio a la inmigración y, a nivel europeo, se están engendrando movimientos políticos anti-inmigrantes. Por primera vez, la sociedad y las instituciones españolas —con un cierto nivel de sorpresa y temor— se han de plantear las cuestiones fundamentales que surgen de la presencia de colectivos de inmigrantes.

Por un lado, se plantean las cuestiones relacionadas con el control de las personas que piden permiso de residencia y de trabajo en España o de los que trabajan y residen aquí sin permiso. Desde mediados de los ochenta, España ha ido ajustando su política de inmigración a las nuevas realidades, tanto a la del aumento de la inmigración, como a la que surge de la participación en la Unión Europea. Con la entrada en vigor de la Ley de Extranjería en 1985, España empezó un proceso de convergencia





con las políticas europeas que culminará con la entrada en vigor del llamado "espacio Schengen" de libre movimiento de ciudadanos y residentes europeos, y de controles estrictos en las fronteras externas. La mayoría de los permisos de residencia y de trabajo son de corta duración, pero también permiten acceso a la ciudadanía española después de un largo período de residencia, al mismo tiempo que no reconocen la ciudadanía automática de niños nacidos en suelo español. Por lo tanto, es un modelo a caballo entre el alemán y el francés¹⁰.

Por otro lado, se plantean toda una gama de acciones relacionadas con la integración de los colectivos. Por ejemplo, a pesar de que los inmigrantes de élite nunca se hayan considerado problemáticos, ni la necesidad de su integración social se haya visto como una prioridad, su presencia, sobre todo en colonias concentradas de jubilados, está creando problemas de demanda de servicios sanitarios y de servicios sociales. Esta población está envejeciendo y, además, algunos sectores se van empobreciendo a medida que el coste de la vida española se acerca al de otros países europeos, dando como resultado que muchos pensionistas extranjeros ya no gocen de un alto poder adquisitivo. Asimismo, la extensión del derecho al voto a ciudadanos de la UE en comicios municipales está creando nuevos equilibrios políticos en los pueblos con urbanizaciones de extranjeros.

Pero lo que preocupa más a las instituciones y a las ONG es la integración de los colectivos de inmigrantes del Tercer Mundo. Su concentración en barrios marginados se ve como una posible fuente de descohesión, y el ocasional brote de violencia anti-inmigrante parece poner en evidencia el peligro que constituyen. Al mismo tiempo, las instituciones encuentran dificultades en incorporar a los inmigrantes como usuarios de los servicios públicos. En áreas como la enseñanza y la salud, los técnicos se enfrentan a la realidad de atender las necesidades de clientes que rompen muchos de los esquemas creados en la prestación anterior.

La integración, como ya se ha indicado en el Capítulo 4, consiste en varias vertientes legales, económicas y sociales. Las políticas y acciones integradoras institucionales estatales topan con una incompatibilidad fundamental entre los intereses del Ministerio de Justicia e Interior por controlar el

flujo y restringir las posibilidades de residencia, y los intentos del Ministerio de Asuntos Sociales de integrar a los inmigrantes. Hasta ahora, las administraciones autonómicas y locales han esquivado este conflicto amparándose en su falta de competencia y rehuendo el pronunciarse sobre las políticas estatales de entrada de inmigrantes.

En cambio, las ONG han ido compaginando sus reivindicaciones contra la Ley de Extranjería actual con acciones sociales para fomentar la integración de inmigrantes y presionando a las instituciones para reivindicar su mayor implicación.

5.2.2. Cataluña¹¹

Cualquier reflexión sobre la inmigración extranjera a Cataluña ha de reconocer que la ola actual de inmigrantes extranjeros tiene como telón de fondo el fuerte crecimiento de la población catalana en las décadas de los años cincuenta a setenta debido a la llegada de más de un millón y medio de inmigrantes internos de otras regiones del Estado español. Después de la década de 1975 - 1985, en que la llegada de personas a Cataluña estaba estancada, los últimos años han visto un retorno de la inmigración; pero ahora los inmigrantes proceden del extranjero y llegan en cifras mucho más reducidas que las de la inmigración interior de épocas anteriores.

Cataluña ha experimentado el mismo crecimiento que el resto del Estado español en el número de residentes extranjeros: en 1980 había unos 38.656 residentes extranjeros, mientras que en 1993 ya había 86.758, el 1,4% de la población. Sin embargo, la tercermundialización de la inmigración ha sido aparentemente algo más agudo, dada la relativa concentración de los sectores agrícolas e industriales en Cataluña, que ha atraído más inmigrantes trabajadores de África y Sudamérica¹². La demografía de los inmigrantes extranjeros refleja los patrones establecidos a escala estatal.

5.2.3. El ámbito de la acción pública para la integración

Este trabajo abarca, sobre todo, el trabajo de apoyo a los colectivos de inmigrantes pobres, u obreros, del llamado Tercer Mundo —de África, Asia, el Este de Europa, y de América Latina (excepto el Cono Sur) en Cataluña. Diciendo esto, reconozco plenamente los matices y dificultades -

por no decir imposibilidades— para clasificar tales conceptos según zona de origen, rasgos físicos, o condición social previa, así como la cierta contradicción que supone el hecho de concentrarme en un colectivo que representa sólo la mitad de todos los inmigrantes. Sin embargo, es precisamente en dichos inmigrantes pobres en los que se apoya la definición operacional, a efectos de la acción pública, de la inmigración. Las políticas institucionales y las acciones de otros actores para incidir en ellas solamente contemplan la necesidad de integrar estos colectivos potencialmente marginables y dan por sentado que los inmigrantes “blancos, europeos y profesionales” no necesitan la intervención pública.

5.3. La prestación de servicios a los inmigrantes por las administraciones y las ONG

El Estado español tiene la competencia exclusiva sobre el flujo de inmigrantes y en materia de concesión de permisos de residencia y nacionalidad, y la Constitución española crea el marco en que se garantizan los derechos fundamentales de los inmigrantes. Al mismo tiempo, la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuyen al gobierno autonómico y a los gobiernos locales determinadas competencias sobre materias como bienestar, salud, vivienda, trabajo, cultura y educación, que inciden de una manera fundamental en la integración de los inmigrantes en la sociedad catalana.

Por tanto, se podría caracterizar el reparto de competencias entre el Estado por un lado y la Generalitat y municipios por otro, afirmando que aquél “deja entrar” y éstos “integran”. La realidad, evidentemente, es mucho más compleja, tanto porque la división de competencias nunca es tan nítida y a nivel estatal existe cierta contradicción entre el papel del Ministerio de Justicia e Interior y el del Ministerio de Asuntos Sociales, como por el papel fundamental que tiene la estabilidad legal de los inmigrantes en su integración social y económica. Asimismo, la competencia autonómica y municipal sobre dicha materia no es específica para la integración de inmigrantes, sino de carácter general para toda la población, y generalmente excluye personas que residen de forma ilegal en el país. De hecho, la legislación no favorece a la prestación de servicios a colectivos de inmigrantes a través de las instituciones públicas y requiere que las administraciones

tomen una actitud activa para interpretar la legislación de una manera favorable a su intervención con estos colectivos (Diputació, 1992).

Las instituciones han sido criticadas por no responder con suficiente agilidad a las necesidades que iban surgiendo a raíz del aumento del número de inmigrantes (Diputació, 1992: 137). Al mismo tiempo, las instituciones consideran que, dado que la legislación no favorece la intervención directa y que ellas no quieren incurrir en la ilegalidad, prefieren la intervención indirecta a través de las subvenciones a ONG (al margen de cualquier debate sobre la calidad de la prestación de servicios a través de ONG). Se han producido diversas iniciativas institucionales, entre las cuales destacan las subvenciones a entidades que trabajan con los inmigrantes (véase el apartado 5.5. a continuación), pero en general se considera que existe una carencia importante en el trabajo institucional.

Este marco de indefinición y de carencia de servicios a los colectivos ha sido el telón de fondo para el trabajo de las ONG, muchas de las cuales, como parte de su compromiso con la integración de inmigrantes, han asumido tanto competencias como provisión de servicios por iniciativa propia, sin que les hayan sido concedidas formalmente ni hayan sido subvencionadas por las administraciones. De esta manera constituyen, por un lado, la primera línea de respuesta a las necesidades de los colectivos y, por otro, un grupo de presión que aboga por la ampliación de servicios y exige responsabilidades a las administraciones.

5.4. Las ONG en España y Cataluña

Como se ha indicado en el Capítulo 3, se considera que el nivel de asociacionismo¹³ en España es relativamente bajo comparado con otros países de su entorno. A pesar de una tradición jurídico-laica que data de la Ley de Beneficencia de 1849 y del papel destacado en la prestación de servicios de las tres grandes ONG —ONCE, Cruz Roja y Cáritas—, la situación social, económica y política del país no ha evidenciado el desarrollo de un fuerte tercer sector. La familia, la Iglesia y el Estado han sido los ejes de la sociedad española.

La dictadura franquista reprimía todo asociacionismo que no estuviera bajo el control ideológico del régimen, pero aún así veía la necesidad de una limitada apertura organizacional y tecnocrática. En



1964 se aprobó la Ley de Asociaciones, que rompía la hegemonía del Movimiento Nacional y el sindicato vertical. Al margen del régimen, la oposición democrática clandestina constituía el asociacionismo primordial.

Pero, a pesar de ofrecer la libertad de asociación, la transición democrática y la derogación por el Tribunal Supremo en 1979 de partes de la Ley de 1964, tampoco resultaron tan propicias al desarrollo del asociacionismo. Por un lado, muchos de los que militaban en organizaciones de oposición al franquismo pasaron a trabajar para las instituciones democráticas. Por el otro, las victorias electorales de los partidos de izquierda en las ciudades grandes y luego en el ámbito estatal, junto con el crecimiento económico y la extensión de las prestaciones sociales, dejaba en manos de las instituciones y los partidos políticos la vertebración de la participación política y la gestión de los bienes y servicios públicos.

Sin embargo, desde mediados de los años ochenta se ha podido apreciar un aumento significativo en el asociacionismo con más de 1.100 nuevas asociaciones registradas en Cataluña cada año (Ruiz de Gauna, 1994; véase a continuación el apartado 5.4.2.), lo cual se ve reflejado en un crecimiento, tanto del número de asociaciones de diversa índole, como del interés institucional en colaborar con ellas.

Las razones de dicho auge son diversas:

a) Existe una creciente demanda de nuevos y diversificados servicios que no ha podido satisfacer el incipiente Estado de bienestar. Tanto las reivindicaciones para conseguir dichos servicios como la gestión de gran parte de los mismos, se vertebran a través de las ONG.

b) La recesión económica ha aumentado la demanda de servicios, pero también la búsqueda de modalidades nuevas de prestación. A las ONG se les considera como una manera más eficiente —o “barata” si se quiere utilizar un término peyorativo— de prestación.

c) Dado que hay un cierto agotamiento del Estado y un desprestigio de la hoja de servicio de las instituciones que se han centrado en cubrir los servicios mínimos, muchos usuarios buscan ahora alternativas de calidad en las ONG.

d) Las ideas de descentralización y participación engendradas por la transición democrática han dado como consecuencia la creación de asociaciones que van desplazando a los partidos políticos como órganos de canalización de los intereses y la voluntad de los ciudadanos.

e) Se han extendido nuevos valores de solidaridad y voluntariado en la sociedad española y el crecimiento económico ha dotado a ciertos sectores de la población con el tiempo de ocio necesario para realizarlo.

f) El discurso sobre las ONG y la sociedad civil en España viene recibiendo la influencia del neoliberalismo norteamericano a través de la literatura en inglés y los intercambios académicos y culturales. (Robbins, 1990; Serra, 1993; Vidal, 1994; Casey, 1995)

El crecimiento cuantitativo del asociacionismo no siempre viene acompañado de un alto nivel de acción y de coordinación, y los comentaristas señalan el bajo nivel profesional de los técnicos que trabajan en las ONG y la carencia de plataformas interasociativas como factores limitadores.

De todas maneras, el crecimiento, tanto del asociacionismo de base como del apoyo institucional a estas asociaciones ha generado unas claras tendencias en el sector:

a) El carácter más reivindicativo de las pocas asociaciones que existían antes del boom está siendo desplazado por un carácter de prestación de servicios del sector emergente.

b) El apoyo institucional se traduce en subvenciones que vienen a constituir la base fundamental de la financiación de las ONG. El sector se ha metamorfoseado y ha pasado de ser reducido e independiente económicamente a ser más amplio y con una dependencia económica muy importante de las instituciones.

c) El aumento de los recursos económicos ha dado lugar a una profesionalización de la gestión de las ONG con el consiguiente aumento de empleo de técnicos.

d) Con tanto más en juego, el auge de la influencia de las ONG ha ido acompañado de intentos de imponer más control político y partidismo en sus acciones.

5.4.1. Marco jurídico

La falta de especificidad del sector también se refleja en un marco jurídico disperso, y una de las reivindicaciones fundamentales actuales es la renovación de la legislación vigente. Se acaba de aprobar una nueva ley estatal de mecenazgo —Ley 30/1994 de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés general— pero sólo en el País Vasco existe una ley de asociaciones que abarca todo el sector (Ley 3/1988 de 12 de febrero). En Cataluña existe un proyecto de ley, mientras a nivel estatal ni se ha llegado a concretar un proyecto.

El Art. 22 de la Constitución Española reconoce el derecho a la asociación en general y otros artículos reconocen tipos de asociacionismo particular, como los partidos políticos (Art. 6) y los sindicatos (Art.7); pero el eje de la legislación estatal vigente sigue siendo la Ley de Asociaciones de 1964 (Ley 191/1964 de 24 de diciembre), que se mantiene en vigor con los cambios decretados por el Tribunal Supremo en 1979 (sentencias de 3 de julio, RJ 79/3183 y RJ 79/3182) y otros decretos que la han ido completando (decreto 1440/1965 de 20 de mayo, decreto 713/1977 de 1 de abril).

A nivel autonómico, el Art. 9.24 del Estatuto de Cataluña otorga competencias en materias relacionadas con fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, beneficio-asistencial, que ejercen principalmente sus funciones en Cataluña. En el marco de los servicios sociales, la Ley 26/1985 de 27 de noviembre (Catalana), especifica cómo Cataluña realiza su competencia para servicios sociales y el papel de las ONG: el Art. 3.b. de dicha ley fomenta el uso de las ONG; el Art. 12.2 exige que tengan democracia interna y transparencia; el Art. 19 trata la financiación directa a través de subvenciones; y el Art. 21 trata la financiación del equipamiento (Vidal, 1994).

Adicionalmente, existe otra legislación que rige formas específicas de asociacionismo:

a) Fundaciones de acción social o benéfico-asistencia. En el ámbito estatal: Art.34 de la Constitución, Ley del 20 de junio de 1849 (Ley General de Beneficencia, derogada por la Ley de Fundaciones e Incentivos de 1994), Real Decreto (RD) de 14 de marzo de 1899, RD 2930/1972 de 21 de julio, y Código Civil (Art. 28, 35.1, 37, 39, y

993); en el ámbito catalán: Ley 1/1982 de 3 de marzo, modificada por la Ley 21/1985 de 8 de noviembre, y los Decretos 160/11982 de 27 de mayo y 37/1987 de 29 de enero.

b) Corporaciones (entidades creadas por una ley específica que reconoce la corporación como personalidad jurídica de derecho público): p.ej. la ONCE creada en 1938 por orden 1432/1938 de 13 de diciembre; la Cruz Roja que se regula de forma genérica por el RD 2549/1987 de 27 de noviembre que deroga el RD 776/1978 de 27 de marzo (estatal).

c) Varias leyes específicas en los ámbitos de juventud, deportes, partidos políticos, asociaciones de vecinos, colegios profesionales y cooperativas que contemplan las formas jurídicas no gubernamentales para la realización de las actividades respectivas.

5.4.2. Estadísticas

Las cifras estatales y de Cataluña demuestran tanto la envergadura de la situación actual como el crecimiento de los últimos años. A nivel estatal, en 1990 existían 91.347 entidades en el registro de la Ley de Asociaciones (Rodríguez Cabrero, 1993), mientras que en Cataluña había en 1993 unas 36.098 entidades jurídicas registradas por el *Departament de Justicia*. Dichas entidades se repartían en las siguientes categorías:

Tabla 5.4: Entidades jurídicas en Cataluña, 1993

Tipo	Nombre	%
Asociaciones y asociaciones juveniles	21.198	58,7
Asoc. deportivas	7.841	21,7
Cooperativas	5.762	16,0
Fundaciones	741	2,1
Federaciones	249	0,7
Mutualidad	167	0,5
Colegios y academias	140	0,3
TOTAL	36.098	100,0

(Fuente: Institut d'Estadística de Catalunya, 1994)

Porta (1992) y Marimon (1992), trabajando con datos anteriores, ofrecen más detalles sobre los ámbitos de trabajo de las entidades.

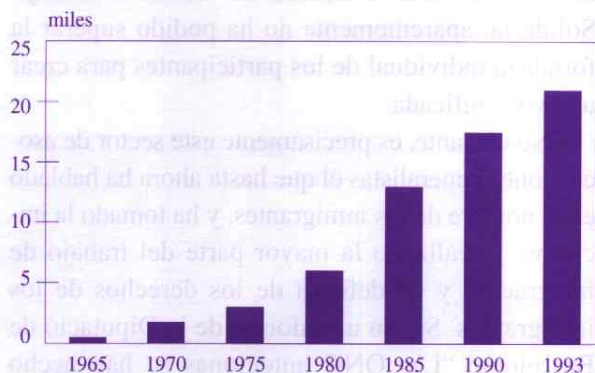
Tabla 5.5: Ambitos de las entidades

Tipo	Marimón	Porta
Ambito de la persona	2.243	2.243
Cultura y de difusión	6.177	6.121
Enseñanza e investigación	3.561	3.561
Asistencia social	1.307	1.307
Salud	249	249
Ordenación de espacio, eco.	1.284	1.282
Intereses profesionales	823	823
Deportivos	6.552	6.582
Juveniles	1.785	-
Fundaciones privadas	-	445
Cooperativas	-	6.013
TOTAL	23.981	28.356

(Fuente: Marimón (1992), Porta (1992))

La situación actual representa un crecimiento importante en los últimos años, pasando de unas 6.969 asociaciones en 1980 a 21.239 en 1993 (Departament de Justicia, 1994). El Cuadro 5.2 demuestra el crecimiento en el número de asociaciones registradas en Cataluña entre 1965 y 1993.

Cuadro 5.2: Asociaciones registradas en Cataluña, 1965 - 1993



Fuente: Institut d'Estadística de Catalunya (1994)

Estas cifras indican una creciente solidez en cuanto al fenómeno asociativo en España y Cataluña, que cada vez está más en camino de tomar una dimensión europea. Al mismo tiempo, hay que interpretar las cifras oficiales con cierta cautela, dado que los números brutos no reflejan la realidad de la viabilidad de las organizaciones ni de sus actividades. Muchas de las entidades que aparecen en los registros son inoperantes y con frecuencia se tiende a registrar a los que “nacen” y no registrar con igual rigor a los que “mueren” (CIES, 1995). Además, recientes escándalos —como la utilización de la Fundación Quail por el financiero Javier de la

Rosa para proteger sus bienes de embargo judicial— han puesto de relieve que no todas las entidades tienen fines estrictamente benéficos.

Dada la carencia de estudios detallados sobre este sector, se sabe relativamente poco sobre la demografía económica, laboral y organizacional de las ONG en España y Cataluña. Serra, Martí y Bonal (1989), en un estudio sobre una muestra de 100 ONG en Barcelona, indica que: al mismo tiempo que hay una media de tres puestos de trabajo por entidad, sólo el 17% de ellas tiene una persona a nivel profesional que realiza las tareas de gerente; el 48% no proporciona los datos financieros referentes a su anterior ejercicio, “la mayoría por desconocimiento [de ellos]”; para el 33% de las asociaciones, las cuotas y aportaciones de los socios representan más del 75% de los ingresos; el 33% no reciben ninguna subvención pública; y las subvenciones representan una media de 47% del presupuesto para las ONG que reciben dinero público.

5.5. Las ONG y los inmigrantes en Cataluña

En torno a los colectivos de inmigrantes obreros que se han ido asentando en Cataluña, se evidencia la construcción del entramado de ONG que refleja el modelo de las tres categorías señalado en el Capítulo 4. Es un fenómeno relativamente reciente que empezó a notarse en los años 1988-1989 —en respuesta al crecimiento de la población extranjera del Tercer Mundo y los primeros brotes de racismo contra ellos— y ha evidenciado un crecimiento considerable en los últimos años. Los colectivos han establecido sus propias asociaciones y entidades étnicas y existen diversas ONG “generalistas” y “especialistas”¹⁴. La Tabla 5.6 indica la distribución entre las tres categorías:

Tabla 5.6: ONG de inmigrantes en Cataluña

Tipo de ONG	Número
Étnica	84
Especialista	23
Generalista	6

Fuente: elaboración propia

Estas cifras, que se han elaborado en base a varios listados distribuidos por las entidades que trabajan con inmigrantes, demuestran que existe un número notable de grupos organizados. Sin embar-

go, no todos son formalmente constituidos como asociaciones y, tal como he notado en la documentación sobre las ONG en general, aunque sean constituidas no siempre son entidades operantes o viables. Los comentarios de técnicos que trabajan con los colectivos indican que muchos de estas "organizaciones" son poco más que la etiqueta que se ha puesto un grupo reducido de personas y algunas funcionan como tapaderas para empresas lucrativas¹⁵.

La indefinición organizacional de las asociaciones étnicas y la distribución de responsabilidades entre las tres categorías de ONG indica un estado de evolución muy joven¹⁶. Los inmigrantes, ante la necesidad de organizarse para gestionar ciertos aspectos de sus relaciones sociales y para afrontar problemas de asentamiento y de integración, han ido formando sus propias organizaciones; pero en lo referente a la prestación de servicios y al papel de interlocutores sociales, dominan las organizaciones especialistas y generalistas autóctonas.

Las asociaciones étnicas son generalmente pequeñas, disponen de relativamente pocos recursos o medios, y se centran en vertebrar la vida social de su colectivo y de ayudarle a asentarse. Trabajan con escasez, tanto de recursos como de técnicos calificados. Aunque la amenaza de la original Ley de Extranjería a restringir el derecho a asociación haya sido declarada inconstitucional¹⁷, la precaria situación legal de muchos inmigrantes crea una inestabilidad que tanto frena el asociacionismo como acapara gran parte del esfuerzo organizativo de las ONG.

Asimismo, la población de base de la mayoría de los colectivos es reducida y, aparte de los colectivos europeos, solamente los "latinoamericanos" "magrebíes, y "marroquíes" (utilizo términos que aparecen en los nombres de las mismas asociaciones) tienen más de 5.000 miembros potenciales (personas originarias de aquella zona, más unos pocos simpatizantes). La gran mayoría tienen menos de 2.000.

Inmersas en una etapa de crecimiento incipiente y de inestabilidad, las ONG étnicas reciben poco reconocimiento como interlocutores. Comentarios de técnicos de ONG autóctonas y de instituciones indican que consideran las ONG étnicas en un estado "embrionario" y que son "efímeras, poco fiables y con apenas base política".

Tampoco existen plataformas étnicas interasociativas estables que tengan el apoyo de las ONG. La *Federació de Col·lectius d'Inmigrants de Catalunya*

se estableció en 1993 como una coordinadora de asociaciones étnicas para poder hablar con "voz propia" (FCIC, 1994), pero todavía no cuenta con el apoyo de un número alto de ONG étnicas —su hoja informativa menciona 18 entidades adheridas y cinco observadoras— ni parece ser aceptada por las instituciones como interlocutora legítima que represente los intereses de los colectivos.

Las organizaciones generalistas y especialistas han podido valerse de una base asociativa más sólida. Las ONG existentes, como CARITAS y la Cruz Roja, y las nuevas ONG especialistas como CITE (Centro de Información para los Trabajadores Extranjeros), SERGI-GRAMC, SOS Racisme, han aprovechado los conocimientos técnicos de los autóctonos, infraestructuras existentes y contactos políticos para conseguir la legitimación política y los recursos financieros necesarios para crear entidades más sólidas que tengan la capacidad de prestar servicios y crear presión política y social. Al mismo tiempo, las coordinadoras de estas organizaciones especialistas y generalistas no han tenido éxito y la más conocida de ellas, Catalunya Solidaria, aparentemente no ha podido superar la fortaleza individual de los participantes para crear una voz unificada.

No obstante, es precisamente este sector de asociaciones generalistas el que hasta ahora ha hablado en el nombre de los inmigrantes, y ha tomado la iniciativa y realizado la mayor parte del trabajo de integración y de defensa de los derechos de los inmigrantes. Según un informe de la Diputació de Barcelona: "Las ONG autóctonas se han hecho cargo de los inmigrantes del Tercer Mundo desde hace mucho más tiempo y les han dado una dedicación más completa que las administraciones públicas" (Diputació, 1992).

La iniciativa de las ONG se debe tanto a su habilidad para detectar necesidades y llenar vacíos en la prestación de servicios, como a la renuncia por parte de las instituciones a prestar servicios directamente dado el problema de la falta de empadronamiento de los inmigrantes y la incertidumbre sobre el derecho de éstos a recibir servicios directamente de las instituciones. Las instituciones consideran que el marco legislativo no favorece su intervención con los colectivos y las ONG tienen que encargarse porque los inmigrantes no tienen los mismos dere-



chos o acceso a los servicios institucionales (Diputació, 1992: 127). El “encargarse” por parte de las ONG ha sido muchas veces una prestación a través de terceros, a cuenta de las subvenciones públicas, la que indica un cierto nivel de voluntad de colaboración por parte de las instituciones. El trabajo de las ONG se ve amparado por su separación de las administraciones, pero aún así está rayando la ilegalidad¹⁸.

La regularización de 1991 fue un hito, tanto por el nivel de implicación por las ONG como en las relaciones entre éstas y las instituciones. Llegó cuando se estaba empezando a tomar más conciencia sobre el tema de la inmigración y la presencia de los colectivos se hacía cada vez más visible. El hecho de tener como población objeto personas en situación irregular, y por tanto fuera del alcance de las instituciones, requirió la intervención de las ONG. Los esfuerzos para informar a los no documentados de su derecho a la regularización y de asistirles en sus peticiones, llegó a concienciar al sector no gubernamental sobre las necesidades de los inmigrantes e impulsó la capacidad organizativa de muchas ONG para responder a ellas. La relación con las instituciones también se reforzó a través de las colaboraciones en torno a la campaña de regularización y la creación de los primeros órganos consultivos¹⁹.

Las subvenciones de las instituciones antes del período de regularización eran más bien discretas: el gobierno central, a través de la Dirección General del Instituto Español de Emigración, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, apoyaba proyectos de ONG y de asociaciones de inmigrantes con subvenciones que en 1991 sumaban 18.400.000 pesetas en toda España; la Generalitat, a través de la *Direcció General d'Acció Cívica del Departament de Benestar Social*, dedicaba en 1990 unos 5.132.000 pesetas a ONG que trabajan con inmigrantes y otorgó una subvención adicional a la Asociación Catalana de Solidaridad y Ayuda a los Refugiados a través del ICASS; la Diputació de Barcelona dedicó en 1990 1.802.000 pesetas a proyectos municipales sobre inmigración por medio al *Area de Serveis Socials*, y 17.180.221 pesetas a una ONG para cursos de formación a través del *Servei de Promoció Econòmica*. Unas pocas ONG solían recibir subvenciones por parte de los tres niveles de la administración (Diputació, 1991: 124).

Después del período de regularización, la rela-

ción entre las ONG y las administraciones ha estado marcada por un mayor presión ejercida desde el sector no gubernamental para que las instituciones subsanen la falta de políticas definidas sobre la integración de los inmigrantes. El documento emblemático de dicha presión ha sido el *Informe de Girona: Cinquanta Propostes Sobre Immigració*, publicado en julio de 1992 por la *Comissió d'Associacions i Organitzacions No Governamentals de les Comarques de Girona* (CAONGCG, 1992). La *Comissió* no era el único foro de reivindicaciones y tampoco representaba la zona de más concentración de inmigrantes —en la provincia de Girona había una base de sólo 18.000 inmigrantes con permiso de trabajo y de residencia— pero el documento que elaboró llegó a plasmar mejor que ningún otro las reivindicaciones del sector asociativo y ejerció una influencia importante en las políticas institucionales.

5.6. La CAONGCG y el Informe de Girona²⁰

La CAONGCG estaba formada por doce personas: tres de ONG generalistas, dos de ONG especialistas, tres de ONG étnicas, una de un sindicato, y tres que no tenían afiliación. Uno de los no afiliados era un técnico de Cáritas pero su papel en la CAONGCG lo desempeñaba a título personal. Además contaba con la colaboración de cuatro representantes institucionales²¹. El proceso de formación de la comisión consistía en apuntar a “los que había”, o sea, a representantes de todas las entidades implicadas en el trabajo con los inmigrantes dentro de la comarca y a otros expertos destacados.

Los intereses principales de la CAONGCG fueron llevar a la agenda pública las necesidades sociales y económicas de los inmigrantes, así como forzar a las instituciones a asumir más responsabilidades en materia de inmigración y, por tanto, a subsanar lo que las ONG consideraban una carencia de políticas y actuaciones que respondían a dichas necesidades.

La CAONGCG elaboró un documento con tres apartados teóricos —sobre temas de legalidad, integración y actitudes— y un cuarto de recomendaciones. Fue aceptado por el sector como “un código moral sobre los derechos de los inmigrantes” y como “el primer documento que abarca los temas más trascendentes referentes a la integración, con carácter de globalidad y con recomendaciones dirigidas a las instituciones”.

Las cincuenta propuestas del Informe iban dirigidas a las instituciones y a los agentes sociales; 31 de ellas específicamente a los tres niveles de la Administración. Por un lado, el Informe nota la falta de políticas definidas en materia de inmigración y insta a las administraciones estatal y autonómicas a elaborarl

“Recomendación 12. Que la nueva Comisión Interministerial de Extranjería [de la administración estatal] diseñe una política global de inmigración, teniendo en cuenta todos los aspectos que puedan afectar a los extranjeros, y que dialogue con las ONG con objeto de elaborarla y llevarla término.”

“Recomendación 24. Que el Gobierno de la Generalitat diseñe una política global de inmigración para llevar a cabo y coordinar acciones educativas, sanitarias, de vivienda, de servicios sociales, de alfabetización y de formación actual.”

(CAONGCG, 1992)

Por otro, el Informe contiene recomendaciones que abarcan áreas de políticas más concretas, aunque generalmente no reivindican acciones específicas o cambios en políticas actuales. Por ejemplo, las recomendaciones dirigidas a la Generalitat en materia de salud son más bien genéricas:

“Recomendación 33. Que se tomen las medidas adecuadas para que todos los extranjeros tengan acceso a la atención sanitaria.”

“Recomendación 34. Que los servicios de atención primaria que tengan a su cargo sectores importantes de estos colectivos sean dotados de recursos materiales, técnicos y humanos suplementarios, especialmente en lo que se refiere a problemas sanitarios específicos o más habituales del colectivo, medicina preventiva y educación sanitaria.”

“Recomendación 35. Que se tomen las medidas necesarias para conseguir una adecuada educación higiénica y sanitaria de los colectivos de inmigrantes, especialmente en materia de planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual y salud materno-infantil.” (Generalitat, 1994)

Unos 15 meses después de la publicación del Informe, la Generalitat presentó el *Pla Interde-*

partamental d'Immigració, su primera política global en esta materia. Se presentó en forma de un documento de 274 páginas, el cual incluía documentación y análisis de la situación actual de la inmigración extranjera en Cataluña, recogía varias propuestas y recomendaciones hechas por organismos internacionales y por ONG —entre ellas, las del Informe—, hacía un balance de las actuaciones de la Generalitat hasta la fecha en materia de extranjería, y presentaba las propuestas de actuaciones futuras.

Por tanto, dicho *Pla*, aprobado por la Generalitat el 28 de septiembre de 1993 (Generalitat, 1993), cumplía con la recomendación 24 del Informe. Asimismo, existe un alto nivel de concordancia entre las otras recomendaciones del Informe dirigidas a la Generalitat y las políticas propuestas en el *Pla*. En respuesta a las recomendaciones sobre salud, expuestas arriba, la Generalitat propone un programa de actuación denominada “Los inmigrantes extranjeros: Grupos de interés sanitario” que tiene los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Dar la cobertura sanitaria adecuada a los extranjeros residentes en Cataluña, teniendo en cuenta los aspectos diferenciales de diversidad de la población inmigrada.

Objetivos específicos:

- Resolver los problemas que dificultan el acceso de la población inmigrante a los servicios sanitarios.
- Preparar especialistas en medicina tropical.
- Oferta de atención a los problemas de salud específica de este colectivo de acuerdo con sus características.
- Programas de prevención y educación sanitarias dirigidas a esta población.
- Que los programas de formación continuada de los profesionales incluyan las orientaciones dirigidas a mejorar los conocimientos, las actitudes y las habilidades relacionadas con este colectivo.

(Generalitat, 1994: 234)

Tal como demuestra este ejemplo, el *Pla* generalmente se expresa en los mismos términos globales que el Informe, y las propuestas de programas de actuación de aquel no llegan a ser menos genéricas que las recomendaciones de este. En el apartado sobre los recursos disponibles para llevar a cabo las actuaciones sanitarias, se indica que “los recursos



humanos y materiales serán los mismos que los que prestan la atención sanitaria a la población de Cataluña, es decir, la red asistencial del *Servei Català de la Salut*” y no se asigna ni presupuesto ni se ofrece una propuesta de apoyo normativo para el desarrollo del programa (Generalitat, 1994: 236). Algunas propuestas del Pla en otras materias especifican más el presupuesto y apoyo normativo, pero la propuesta sobre salud es bien representativa del nivel de concreción del Pla.

La Generalitat reconoció plenamente una relación directa entre las recomendaciones del Informe y las propuestas del Pla. El Delegat de la *Comissió Interdepartamental per al Seguiment i la Coordinació en Matèria d'Immigració*, declaró que:

“... cal destacar l'Informe de Girona com a element desencadenant o punt de referència a partir del qual es plantejà la necessitat d'elaborar el Pla” (CAONGCG, 1993: 27).

La respuesta de la Generalitat ha sido la más contundente de entre los tres niveles de la Administración, pero los otros dos también han respondido con nuevas políticas que parecen ratificar la influencia que ha tenido el Informe.

Esta comparación del contenido de los dos documentos, y el hecho de que la Generalitat haya asumido responsabilidades que antes desatendía, parece confirmar que la elaboración del Informe y la posterior incorporación de sus recomendaciones en la política de la Generalitat constituye un paradigma de la participación de las ONG en la elaboración de políticas públicas: las ONG de Girona han actuado aparentemente como creadoras de políticas y como *lobby* efectivo a la hora de influir en las actuaciones de las administraciones.

Al mismo tiempo, para contrastar tal percepción, hace falta también un análisis del proceso de elaboración del Informe y de la respuesta institucional a ello.

5.7. La elaboración del Informe de Girona

“Asociaciones no gubernamentales redactan un informe pionero en España que alienta el respeto de la diferentes culturas.” (El Periódico, 1992)

“El hecho de que el texto haya sido elaborado por iniciativa de las entidades no gubernamentales, responde a la especial sensibilidad [de ellos] manifestada hacia los inmigrantes.”

(El País, 1992)

“Sindicatos y organizaciones no gubernamentales catalanas elaboraron el ... Informe de Girona en el que se hacían 50 propuestas a las diferentes administraciones para integrar a los inmigrantes. La Generalitat ha asumido la mayoría de las propuestas en las que era competente.”

(El País, 1993b)

“El Informe de Girona ha inspirado también la elaboración por parte de la Generalitat de un Pla.”

(El País, 1993a)

Estas citas representan bien la versión más extendida del proceso de elaboración del Informe y su papel clave en la elaboración de las políticas de la Generalitat. A continuación, analizo dicho proceso y la relación entre el Informe y el Pla de la Generalitat. Un primer análisis confirma esta versión “pluralista” del proceso y otorga a las ONG considerables poderes de influencia. Sin embargo, un segundo análisis, que “lee entre las líneas” de la primera versión, pone de manifiesto los límites y contradicciones de la actuación de las ONG.

5.7.1. La versión pluralista

La CAONGCG surgió a partir de otra comisión “ad hoc” formada por ONG y representantes institucionales que trabajaban en el campo de la inmigración y que habían hecho juntos un seguimiento del proceso de regularización de 1991. Dicha comisión había tenido éxito en el sentido de que había ayudado a regularizarse a prácticamente todos los inmigrantes indocumentados de la comarca.

Según los participantes en la CAONGCG, una vez terminado el proceso de regularización, se estimaba que era importante realizar una segunda fase de elaboración de propuestas para amortiguar posibles conflictos sociales que pudiesen surgir a raíz de la presencia de los inmigrantes. Así que se acordó redactar un estudio sobre la situación social de los inmigrantes y los problemas más importantes que encuentran para su integración. Con la creación de la CAONGCG como coordinadora de ONG, los cuatro representantes institucionales que habían par-

■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

ticipado en el comité anterior pasaban al status de colaboradores.

Cáritas era la única entidad participante que disponía de una estructura organizativa que le permitía liberar una persona para coordinar la comisión y redactar el informe. Joaquim Giol, el técnico no afiliado de Cáritas se hizo cargo de ello —aunque, como se ha notado anteriormente, lo hizo a título personal—. Según los participantes, el grueso del trabajo lo llevó el propio coordinador, con algunas aportaciones de los representantes de entidades especializadas en educación y asuntos de refugiados, mientras que los otros miembros hicieron poco más que aprobar los borradores que circulaban.

Después de la redacción del documento se pasó a una segunda fase de difusión en la que la CAONGCG exhibió todas sus habilidades en cuanto a las técnicas de presión y a los sistemas de creación de un diálogo social.

Por un lado, pidieron a cien personas destacadas del mundo cultural, económico y deportivo que firmasen un *Manifest de Girona* en apoyo al Informe. Esta gente construyó una red importante de apoyo y los firmantes que estaban trabajando en los medios de comunicación le dieron una difusión amplia.

Por otro lado, comenzaron a presentar el Informe a otras entidades, a las administraciones, y a los partidos políticos, culminando unos ocho meses más tarde en una presentación realizada al *President* de la Generalitat. Según un entrevistado, la habilidad de la CAONGCG para realizar estas presentaciones fue aumentando después de la primera, dirigida al alcalde de Girona, a la que calificó de “desastrosa”. El alcalde había llegado a preguntarle: “¿Habéis venido a presentarme el documento o a tocarme las narices?”

Como resultado de las presentaciones, los partidos políticos llegaron a acordar una comparecencia en el parlamento autonómico ante la Comisión de Extranjería. Ésta instó al gobierno a actuar y se aprobó una resolución en el *Parlament* para elaborar un plan de acción por parte de la Generalitat en materia de inmigración. Dicha resolución especificó que en la elaboración de tal plan se debían tener en cuenta las propuestas del Informe.

Como acto culminante del proceso de difusión de las propuestas y de creación de un diálogo en torno a ellas, unos 15 meses después de la publica-

ción del Informe, en octubre de 1993, se organizaron las *Jornades sobre Immigració: la Política de les Administracions i l'Informe de Girona*, en las que diferentes representantes de alto nivel procedentes de las administraciones estatales, autonómicas, y municipales, presentaron sus respuestas a las recomendaciones del documento original. La Generalitat aprovechó dichas Jornades para presentar su nuevo *Pla* y otras administraciones presentaron, a su vez, iniciativas nuevas.

La presentación del *Pla* consagró el éxito —al menos a nivel autonómico— que había tenido el trabajo de la CAONGCG y se afirmó públicamente que el Informe había servido para presionar a la Generalitat a responsabilizarse de un tema que anteriormente había considerado como competencia del Gobierno Central. En una entrevista, otra representante de la Generalitat realizó el siguiente comentario:

“Antes de elaborar el *Pla*, las iniciativas de la Generalitat habían sido reducidas y periféricas. Se habían hecho unas jornadas a principios de los ochenta y se habían llevado a cabo algunas intervenciones aisladas; pero ahora, como resultado de las presiones de las ONG en general y de la presión en torno al Informe en particular se ha podido elaborar una política más global”.

Mientras tanto, el Informe ya había sido “adoptado” por la Generalitat, hasta el punto de llegar a patrocinar su publicación en una versión traducida a cuatro idiomas y subvencionar la organización de las Jornades de octubre de 1993. También apareció una edición del Informe publicada por el centro de la UNESCO en Cataluña.

¿Por qué la CAONGCG pudo elaborar un documento capaz de calar tan hondo? Además de señalar las habilidades técnicas de la CAONGCG, los entrevistados apuntan a la coordinación y armonía que existía entre los profesionales de Girona y a la sólida base social que presentaba. La CAONGCG se vio como un interlocutor válido con una voz común, mientras por ejemplo, “en Barcelona, ‘los grandes’ (leáse CITE, CARITAS, SOS Racisme, etc.) tienen todos su propia voz y no son capaces de ponerse de acuerdo”. Al mismo tiempo, uno de los entrevistados indica que lo más importante fue “el momento de hacerlo; lo importante no fue la idea, sino el momento” y que, después de la regulariza-



ción, existía un clima óptimo de receptividad para propuestas sobre la integración de los inmigrantes.

Los propios miembros de la CAONGCG se muestran algo sorprendidos por el impacto que ha tenido el *Informe*. “Ha tenido más éxito de lo que se esperaba”, comentó uno, “Al principio se pensaba que se harían unas fotocopias para distribuir a nivel local; ... pero al final ...”

5.7.2. Un segundo análisis

Un análisis más a fondo del proceso de elaboración del *Informe* y la relación entre éste y la política de la Generalitat pone de manifiesto algunas contradicciones en la versión pluralista de la intervención de las ONG.

a) El papel del Gobierno Civil. Los miembros de la CAONGCG reconocen plenamente el papel fundamental que tuvo el Gobierno Civil de Girona —tanto en la persona del Gobernador, Pere Navarro, como en la de su colaborador Carles Navales— en el proceso de elaboración y difusión del *Informe*.

Gran parte de la iniciativa inicial de hacer el seguimiento de la regularización fue del Gobernador Civil, que ya tenía reputación como persona interesada en temas de extranjería, y muchas de las reuniones de la primera comisión ad hoc se celebraron en los despachos del Gobierno Civil. Más tarde, al volver de Madrid después de una reunión para evaluar el impacto de la regularización, el Gobernador Civil sugirió que Girona podría ser un centro de investigación y reflexión sobre temas de integración. Según un miembro de la CAONGCG, “el Gobernador Civil propuso, ‘¿Por qué no hacéis una nueva comisión?’ ... y se hizo. Nos retó con la intención de ver si éramos capaces de abordar el tema”.

La primera reunión de la nueva comisión se celebró en el Gobierno Civil, y allí se decidió convocar una reunión para las ONG, escoger un coordinador entre ellas y celebrar las siguientes reuniones en “territorio neutral”. Pero aún con la CAONGCG ya formada como coordinadora de ONG, Carles Navales siguió asumiendo un papel importante como “asesor”. Según los participantes, él ayudó a “motivar la idea, a crear la estructura de la CAONGCG, a controlar los problemas internos y, finalmente, a concebir la estrategia necesaria para dar a conocer el *Informe*”. También colaboró en la confección de la

lista de los cien personalidades que firmaron el *Manifest de Girona* y asesoró a la CAONGCG sobre las relaciones con la prensa y los partidos. Fue, en resumen, “el arquitecto de su implantación”.

¿Por qué concibió el Gobierno Civil una coordinadora de ONG que pareció haber actuado en calidad de testaferro para sus propias iniciativas en materia de inmigración? La mayoría de los entrevistados alababan la iniciativa del Gobierno Civil e indicaban que tenían interés en potenciar el diálogo social sobre la integración de los inmigrantes, entendiendo que eso sólo se podía hacer a través de las ONG.

Se esgrimían razones tanto técnicas como políticas. Por un lado, algunos señalaban que por mucha voluntad que tuvieron en el Gobierno Civil, no tenían ni los conocimientos técnicos suficientes, ni el trato directo con los inmigrantes, necesarios ambos para elaborar el *Informe*. Por otro lado, el Gobierno Civil no tenía competencia en este campo ni la legitimidad política para presionar, tanto dentro de la Administración estatal, como en las otras administraciones. Se buscaba un consenso político y se sabía perfectamente que esto no se podía construir desde dentro de las administraciones.

Al mismo tiempo, hubo valoraciones críticas sobre el papel técnico de la CAONGCG: “Hemos hecho el trabajo de las administraciones; ... les ha salido barato que lo hagamos nosotros y no una consultoría”. El sector más crítico hacía la intervención del Gobierno Civil lanzó incluso acusaciones de oportunismo: “Navarro y Navales buscaban una promoción pública porque Navales aspira a ser Gobernador Civil en sustitución de Navarro, y éste quiere ser el delegado del futuro plan nacional sobre la inmigración” (El Punt, 1993b).

b) No se tocaron los temas más conflictivos. Participantes de la CAONGCG reconocen que el consenso político y la aceptación de las propuestas por parte de las administraciones se ganó a base de evitar los temas más polémicos.

No se trataron directamente, por ejemplo, temas jurídicos referentes a la Ley de Extranjería. Se habla de la Ley en el apartado del *Informe* que trata sobre legalidades, pero las recomendaciones sólo se refieren a los criterios que se deberían aplicar y no se exigen cambios específicos en la Ley actual. Se decidió hacer las propuestas respecto a este tema por

otra vía, creándose así otro documento en colaboración con un catedrático de derecho de la Universitat Autònoma de Barcelona. Este otro documento no tuvo, sin embargo, la difusión del *Informe*.

Otro tema que quedó marginado fue el de la forma del seguimiento institucional en materia de inmigración. Una propuesta de la CAONGCG, posterior a la publicación del *Informe* pero que formó parte de las presentaciones a los partidos y a las instituciones, fue la de la creación de un comisariado, o una subdirección, de inmigración en la Generalitat. Esta propuesta fue desoída por la Generalitat —que en su lugar ha creado un *Consell Assessor (Consejo Asesor)*— y la CAONGCG pareció no insistir.

c) La alianza de la coordinadora fue muy tenue. Tal como se ha visto, la CAONGCG se estableció de manera puntual para elaborar el *Informe* y, de hecho, el consenso entre los participantes duró poco más que lo que duró la redacción del documento. Aunque la CAONGCG tenía originalmente la voluntad de volver a reunirse periódicamente para hacer un seguimiento del cumplimiento de las propuestas, las divergencias existentes entre los participantes fueron descartando la posibilidad de futuras reuniones. Tal como se puede esperar, los entrevistados presentaban opiniones distintas sobre las diferencias que habían surgido:

“Lo personal se mezcla con críticas institucionales, entre los planteamientos religiosos y los laicos.”

“Están los que son ‘N’ [de ONG] de letra grande y los que lo son de letra pequeña: los que creen en el diálogo en los despachos y los que quieren guerra en los periódicos. ¿Qué se hace, pactar o pelear?”

“Es una diferencia de estilo personal y de personalidades: algunos siempre llevan corbata, otros nunca.”

Las diferencias se manifestaron de varias maneras y un ambiente de crispación emergió en torno a determinadas acusaciones de excesivo protagonismo por parte de uno de los participantes, polémicas sobre el futuro papel de la coordinadora, y sobre la participación en ésta de colectivos y grupos no formalmente constituidos.

Hubo también una fuerte polémica sobre las *Jornades*. Algunos querían que los representantes de las instituciones vinieran a escuchar a las ONG y a los colectivos y no a exponer sus propios planes, y hubo un desacuerdo sobre si se debía o no invitar a Cáritas Internacional a representar la postura de las ONG. Al final, algunos miembros de la CAONGCG criticaron públicamente las *Jornades* y pidieron que se hicieran otras.

Las *Jornades*, en efecto, representaron la conclusión del trabajo de la CAONGCG. Algunos de los entrevistados pensaban que se debería seguir, según el planteamiento original, para comprobar si las instituciones cumplirían o no sus compromisos. Sin embargo, según otros, “la polémica seguirá existiendo, y no merece la pena mantener una coordinadora, lo que sólo desembocaría en una pelea sin sentido”.

d) Escepticismo sobre el resultado. El *Informe* parece haber conseguido plenamente su objetivo de crear la presión necesaria para que la Generalitat desarrollara políticas más definidas y más coherentes en materia de inmigración. Sin embargo, en las entrevistas, los participantes de la CAONGCG indicaron que este logro “sabía a poco”, dada la falta de concreción de las políticas y de las actuaciones propuestas.

“No está mal, pero no ofrece planes específicos.”

“Hay que felicitar la rapidez de reacción; pero, es la manera en que [el conseller de bienestar social] sabe hacer racionalidad; para controlar todo, para que luego haga lo que quiere; ... que va a ser nada, poco o el clientelismo fuerte.”

“Es un Pla sin financiación, pero al menos reconoce cosas que antes no se reconocían.”

“Se pueden poner la medalla de haber hecho el Pla; ahora se trata de ver lo que son capaces de hacer con él.”

“Puede ser nada más que una cortina de humo, para que las instituciones puedan decir que ‘os hemos escuchado, y os hemos ayudado a difundirlo’; pero si es un detonante, si realmente es un plan, es un buen resultado.”

Sobre todo, existe un fuerte sentimiento de escepticismo en el sentido de que el resultado del trabajo de la CAONGCG puede haber sido simple-



mente dejar a las administraciones crear respuestas simbólicas a la presión que vienen desarrollando las ONG en los últimos años.

5.8. Conclusiones sobre el Informe y el Plan

En la primera parte de este trabajo he tratado tres líneas de investigación con el propósito de analizar las distintas lógicas que cada una presenta sobre el papel de las ONG en el proceso de elaboración de políticas públicas. A pesar de que en las tres áreas existan lagunas importantes respecto a dicho papel, tanto en la primera parte teórica como en el estudio de caso se pueden identificar posibles claves para contestar las preguntas postuladas en el capítulo introductorio²². Dichas preguntas constituyen el marco de las conclusiones de este trabajo.

5.8.1. *¿Hasta qué punto el proceso de elaboración de políticas públicas está abierto a la intervención de las ONG?*

De los capítulos teóricos cabe destacar tres dimensiones que resultan fundamentales para determinar la posibilidad de participación de las ONG:

a) El grado de apertura del sistema político.

Para que las ONG puedan intervenir, ha de existir un cierto nivel de apertura o pluralismo en el sistema político que permita la existencia de múltiples canales, formales e informales, de participación. Muchos autores identifican procesos que acotan o excluyen la participación pluralista. Una dominación autoritaria, elitista y corporatista, o un sistema que no reconozca a las ONG como interlocutoras válidas, hace menos factible la participación de éstas en el proceso decisorio.

b) **La situación actual de la política en cuestión.** Varias características coyunturales de la política determinan la posibilidad de intervención de las ONG. Dichas características incluyen: el campo de la política, la etapa en que se encuentra de los "ciclos", el número y las características de los actores implicados, y la existencia o no de políticas alternativas.

c) **Los medios y recursos disponibles para las ONG.** Dentro del pluralismo existente, las ONG han de tener capacidad para influir en las acciones de los otros actores, sobre todo en las de los actores institucionales que controlan los recursos y la legitimidad a la hora de determinar y ejecutar las políti-

cas. Dicha capacidad es el resultado, tanto de la legitimidad que tienen las ONG, como de los recursos de que disponen.

El estudio de caso nos presenta una contradicción fundamental. Por un lado, confirma la existencia de un espacio social y político en expansión para las ONG en España. El crecimiento de estas a lo largo de la última década ha ido acompañado de un aumento de su influencia política, sobre todo en el campo de los servicios sociales. En este sentido, se les considera una fuente tanto de innovación como de presión de cara a la elaboración de políticas más consistentes en relación a las necesidades de los usuarios. El caso de la presencia en España de inmigrantes extranjeros procedentes de países en vías de desarrollo constituye un ejemplo de cómo en ciertas áreas de políticas las ONG parecen llevar a las administraciones a remolque.

Por otro lado, el estudio de caso da razón a Kramer²³, quien sostiene que los técnicos de las administraciones utilizan muchas veces a las ONG para promover ideas desde fuera ya que desde dentro no pueden. Tanto la iniciativa para crear la CAONGCG como gran parte de los conocimientos técnicos que permitieron el éxito de su trabajo vinieron directamente de personas que estaban trabajando en las instituciones.

Asimismo, se pueden identificar algunos elementos de la coyuntura que resultó en la importante influencia que tuvo l'Informe. Apoyándose en la legitimidad que ofreció la cobertura de una coordinadora de ONG, se ofrecieron políticas coherentes y asumibles en un campo en el que las instituciones se habían desarrollado poco, y se difundieron con un buen dominio del marketing político.

5.8.2. *¿Qué medios y recursos tienen a su alcance las ONG para desempeñar su papel político?*

Las ONG utilizan los recursos políticos, cognitivos y organizativos disponibles para llevar a cabo diversas actividades, tanto de cooperación como de conflicto, y potenciar así su papel político. Dichas actividades implican beneficios mientras siguen promocionando los intereses de la ONG, pero también pueden implicar costes importantes si provocan un alto nivel de conflicto con los otros actores.

Para el Informe, la CAONGCG escogió un tipo de presión *light*. Presionó desde fuera mediante un informe escrito que exigía a la Generalitat compro-

meterse a crear su propia política. Al mismo tiempo, evitó el conflicto e intentó desde el principio acercarse a la postura de las administraciones. El frágil consenso interno de la CAONGCG, que no sobrevivió a la publicación del *Informe*, muestra las tensiones que existían en el sector sobre el uso y coste de tácticas más conflictivas.

5.8.3. ¿Qué estrategia utilizan los otros actores para contraponerse o controlar la intervención de las ONG?

En respuesta al auge de la actividad de las ONG, los actores institucionales han puesto en marcha diversas estrategias que resultan ser "hojas de doble filo". Las relaciones entre las ONG y las instituciones, que se vertebran a través de convenios, subvenciones y consejos, pueden ofrecer canales legítimos para incorporar a aquéllas en el proceso de elaboración de políticas públicas, pero también pueden servir para controlarlas e incluso silenciarlas.

La publicación del Pla, y la creación del Consell Assessor, ha trasladado, en efecto, el protagonismo de estas políticas a la Generalitat y, en la actualidad, los consejos autonómicos y municipales son más bien los únicos canales que permiten a las ONG que trabajan con inmigrantes comunicar sus intereses a las instituciones.

5.8.4. Reflexiones finales sobre el papel de las ONG

El estudio de caso parece confirmar la existen-

cia de importantes condicionamientos que afrontan las ONG que quieren intervenir en el proceso de la elaboración de políticas públicas. El balance de la actuación de la CAONGCG, según mi segundo análisis (apartado 5.7.2), sugiere una realidad poco alentadora para los que sostienen que las ONG ya son actores consolidados con una base política y social independiente de las instituciones. La CAONGCG logró su éxito —en sí de un valor discutido por los propios participantes en la CAONGCG— porque recibió el apoyo incondicional de un sector de las administraciones, porque evitó tratar temas conflictivos, porque una coyuntura puntual permitió un tenue consenso entre las ONG participantes y, porque un técnico institucional, asesor de dichas ONG, demostró tener habilidades excepcionales en el marketing político.

¿Son aplicables las conclusiones del análisis a otras materias y coyunturas? ¿Realmente reflejan la poca fortaleza de las ONG como actores políticos? Las respuestas a estas preguntas solamente pueden concretarse en base a investigaciones adicionales que analizan el papel de las ONG en la elaboración de políticas en diferentes campos y en distintos contextos políticos y sociales. Al mismo tiempo, la realidad que documenta esta investigación presenta un reto a los que pretenden que las ONG sean actores significativos. Para conseguirlo habrá que buscar la manera de dotarlas con los medios y recursos necesarios para realizar dicho papel.

1 Los refugiados latinoamericanos de los años setenta constituyeron en efecto la primera ola de la nueva inmigración a España.

2 Entre 1870 y 1920 unas 60 millones de personas emigraron de Europa (CAONGCG, 1993: 20).

3 La definición operativa del término "inmigrante" utilizada en España la equipara a "residentes extranjeros" (extranjeros con permiso de residencia vigente), a pesar de que el 72% de los permisos de residencia tengan solo un año de vigencia (Fisas, 1994). Las cifras sobre inmigrantes en España, por lo tanto, no incluyen a las personas nacidas fuera de España que se han nacionalizado —unos 80.000 mil desde 1980 y actualmente unos 8.500 al año— o a las personas no documentadas. Esta definición española se puede comparar, por ejemplo, con la de Australia, donde un "inmigrante" es una persona nacida fuera del país con residencia permanente o ciudadanía australiana, y que no incluye personas con residencia temporal. En este trabajo acataré la definición española vigente, dado que todas las cifras que siguen se basan en ella.

4 Los años 1985-1986 y 1991-1992.

5 Muchas de las publicaciones del período 1992-1994 cifran el número

de extranjeros residentes en España a finales de 1991 en 540.541 personas, una cifra obtenida cuando se añade el número de permisos de residencia concedidos en 1991 y el número de solicitantes de regularización en el mismo año, al número de residentes en 1990 (Colectivo Ioé, 1992; Generalitat, 1994). Sin embargo, en 1991 se aplicó por primera vez un nuevo sistema para contabilizar los extranjeros residentes, que incluye sólo a las personas que tienen permisos de residencia vigentes el 31 de diciembre de cada año. Las cifras de 1990 y de años anteriores sumaban los nuevos permisos a la cifra del año anterior, sin tomar en cuenta las bajas o permisos caducados. El cambio del sistema de contabilización causó una quiebra considerable entre la cifra de 1990, 407.647, y la de 1991, 360.665 (MAS, 1994).

6 Evidentemente, estas zonas y las cifras presentadas, son solamente indicativas de la distribución de inmigrantes ricos y/o pobres, dado que la riqueza no coincide con las divisiones zonales: p.ej. Norteamérica incluye México; Sudamérica incluye Argentina y Uruguay; Asia incluye Japón, etc.

7 Colectivo Ioé calcula que los 40.683 solicitantes de regularización en 1991-1992 en Cataluña (la mayoría de los cuales recibieron el permiso de residencia) representaban, más o menos, el 50% de los inmigrantes



no documentados que había en aquel entonces (1992: p. 89); si se extiende esta cifra a todo el Estado español, donde hubo 132.934 solicitantes, se puede cifrar el número de inmigrantes no documentados en 100.000-150.000.

8 Otro factor corrector podría ser el de los 80.000 nacionalizados, pero no existe datos sobre su perfil demográfico.

9 Y como hemos visto, siguen haciéndolo, dado que alrededor de 1.167.461 de españoles emigrantes siguen viviendo en el extranjero.

10 Véase el Capítulo 4 para una descripción de los modelos de inmigración.

11 Dado que no existen datos de 1993 sobre Cataluña directamente comparables con los del Estado español, no haré un análisis detallado sobre la demografía de los inmigrantes en Cataluña.

12 Colectivo Ioé (1992: 30-39), en base a la documentación disponible sobre la regularización (o sea, sin la corrección de datos que hizo el Ministerio de Asuntos Sociales a partir de finales de 1991).

13 En esta segunda parte, reflejando la realidad catalana, se utilizará más la palabra "asociación(ismo)". Se utiliza siempre en la acepción de las ONG como la expresión organizacional del movimiento asociativo.

14 Véase la página 32 para la definición de estas categorías.

15 Las cifras están basadas en listados elaborados por el Ajuntament de Barcelona, SOS Racisme, Federació de Col·lectius d'Immigrants a Catalunya, y publicaciones especializadas. Se incluyen todas las aso-

ciaciones, grupos y colectivos nombrados, sin consideración de su identidad jurídica.

16 Según Layton-Henry (1990), véase la página 32.

17 Véase la página 33.

18 La duda —pocas veces formulada directamente— es que tampoco está claro si las ONG puedan utilizar subvenciones públicas para prestar servicios a inmigrantes no ciudadanos. El reciente caso de un inmigrante marroquí, con ocho años de residencia legal y que ahora está quedando ciego, a quien le fueron denegados servicios por parte de la ONCE con el motivo de no ser ciudadano español (El País, 1995a) muestra que las ONG tampoco están exentas de estas contradicciones.

19 Al mismo tiempo, había existido desde hace cinco años un subgrupo sobre inmigrantes extranjeros del Consejo Municipal de Bienestar Social. Este incluye representantes autóctonos de las ONG y expertos, pero ningún representante de los colectivos.

20 El análisis que sigue a continuación se basa en ocho entrevistas hechas a personas implicadas en la elaboración del Informe y del *Pla Interdepartamental* —cuatro de ellas de las ONG y cuatro representantes de administraciones—. Las entrevistas fueron confidenciales, así que en las citas no se identifica al/a la entrevistado/a.

21 De las dieciséis personas implicadas, cuatro eran inmigrantes.

22 Véase la página 5.

23 Véase la página 25.

Bibliografía

AA.VV. (autores varios) (1990), *Documentación Administrativa (número especial: "Políticas públicas y organización administrativa")*, Instituto Nacional de Administración Pública, 224-225, Madrid.

— (1991a), *Món Laboral (número especial: "Treballadors estrangers immigrants a Catalunya")*, Departament de Treball, Generalitat de Catalunya, primer semestre 1991, Barcelona.

— (1991b), *Revista de Treball Social (número dedicado al trabajo con los inmigrantes)* 123/124, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social de Catalunya, Barcelona.

— (1992a), Ponencias presentadas al seminario *Management of Interorganizational Networks* en la conferencia de la European Consortium for Political Research, Limerick, Ireland, March 30-April 4, 1992 (mimeos).

— (1992b), Ponencias presentadas a las jornadas *L'associacionisme: espai, realitat i perspectives*, L'Hospitalet, mayo 1992, Institut Municipal d'Associacions i Esplais (IMAE), Barcelona. (mimeos)

— (1992c), *European Journal of Political Research (número especial: "Policy Networks")*, vol. 21, núm. 1-2.

— (1993a), *Revista del Centre d'Investigació Formació i Assessorament (número dedicado a las ONG)*, Patronat Flor de Maig, Diputació de Barcelona, núm. 12, Barcelona.

— (1993b), *Well Being in Europe by Strengthening the Third Sector*, abstracts de la conferencia en Barcelona, mayo 1993, Centre d'Iniciatives de l'Economia Social, Barcelona.

— (1993c), *Papers d'Educació d'Adults (número dedicado al voluntariado)* vol. 20, Associació d'Educadors de Persones Adultes, Barcelona.

— (1994a), *Revue Européenne de Migrations Internationales (número dedicado a la "movilización étnica" en Europa)*, vol. 10, núm. 1.

— (1994b), *En Pie de Paz (número dedicado al voluntariado)*, vol. 3, núm. 32.

ACOSS (Australian Council of Social Services) (1993), *Influencing Public Policy: The ACOSS View* ponencia del director a una conferencia sobre políticas públicas, 17-5-93 (mimeo).

Agranoff, Robert (1990), "Responding to Human Crises: Intergovernmental Policy Networks", en Gage, Robert W. y Mandell, Myrna P. (eds.), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, Praeger, New York.

Alderman Geoffrey (1984), *Pressure Groups and Government in Great Britain*, Longman, New York.

Anheier, Helmut K. y Wolfgang Seibel (eds.) (1990), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, de Gruyter, New York.

Baldwin-Edwards, Martin y Martin A. Schain (eds.) (1994) *The Politics of Immigration in Western Europe*, Frank Cass, Essex, U.K.

Barzelay, Michael (1991), *The Single Case Study as Intellectually Ambitious Inquiry*, ponencia presentada en la National Public Management Research Conference, Syracuse University, Sept, 1991, publicado por la John F. Kennedy School of Government, Boston (mimeo).

Ben-Ner, Avner y Teresa Van Hoomissen (1990), "The growth of the Nonprofit Sector in the 1980s: Facts and Interpretation", en *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 1, núm. 2.

Berger, Peter L. y Neuhaus, Richard J. (1977), *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, también reproducido en Gies David. L et al. (eds.), op. cit.

Blanco Fdez. de Valderrama, Christina (1993) "The New Hosts: The Case of Spain" en *International Migration Review*, vol. 27, núm. 1, pp. 169-181.

Boix, Carles (1990), "Promesas y límites de policy analysis en Estados Unidos", en AA.VV 1990, op. cit., pp. 167-194.

Bozeman B. (1987), *All Organizations are Public*, Jossey-Bass, San Francisco.

Cabré, Anna (1992), *Les Migracions a Catalunya 1900-2000*, Papers de Demografia, núm. 38, Centre d'Estudis Demogràfics, Universitat Autònoma de Barcelona.

Cagiano de Azevedo, Raimundo, et al. (eds.) (1991), *Measuring Migrants Integration*, Universidad Degli Studi di Roma "La Sapienza", Roma.



Casey, John (1988), "Ethnic Associations in Australia" en Shirley Jenkins (ed), op. cit.

—(1995), ¿Por qué reivindicamos la gestión privada de la protección social?, ponencia presentada en las Jornades Internacionals de Serveis Socials de la Generalitat de Catalunya, Barcelona. (mimeo)

Castiñera, Angel (1992), "La societat civil" en AA.VV. 1992b, op. cit. (mimeo).

Castles, Stephen y Mark J. Miller (1993), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Macmillan, London.

—(1992), "Is the Australian Model of Immigration and Multiculturalism Applicable to Europe?" en *International Migration Review*, vol. 26, núm. 2.

Cawson, Alan (1986), *Corporatism and Political Theory*, Basil Blackwell Ltd, London.

Cecconi, Silvana (1994), "Senegalesi a Genova e Milano: associazionismo ed orientamenti integrativi" en *Studi Emigrazione*, 31, núm. 113, pp. 158-179.

CIES (Centre d'Iniciatives de l'Economia Social) (1995) *Mapa de Catalunya de ESALS. 1993*, CIES, Barcelona.

Clotfelter, Charles T. (1992), *Who Benefits from the Nonprofit Sector?*, University of Chicago Press, Chicago.

CMTS (Community Management Training Scheme) (1984), *Stepping Stones; Crossing the River of Local Group Despair: A Management Training Manual for Community Groups*, CMTS, Sydney.

Colectivo Ioé (1987), "Los inmigrantes en España" monográfico de *Documentación Social*, núm. 66. CARITAS, Madrid.

—(1992), L'Immigració estrangera a Catalunya: Balanç i perspectives, Institut Català d'Estudis Mediterranis, Barcelona.

CAONGCG (Comissió d'Associacions i Organitzacions No Governamentals de les Comarques de Girona) (1992), *L'Informe de Girona: cinquanta propostes sobre immigració*, versió multilingüe publicat per el Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, Barcelona.

—(1994), Jornades sobre immigració: La política de les administracions i L'Informe de Girona, versió bilingüe publicat per el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Continente Marta (1992), "Tècniques per afavorir les relacions amb les institucions", en AA.VV. 1992b, op. cit. (mimeo)

Davis, Glyn et al. (1993), *Public Policy in Australia*, Allen and Unwin, Sydney.

DiMaggio, Paul J. y Helmut K. Anheier (1990), "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors", en *Annual Review of Sociology*, 16, pp. 137-159.

Diputació de Barcelona (1992), *Informe sobre el treball social amb immigrants estrangers a la província de Barcelona*, Servei de Serveis Socials, Barcelona.

Douglas, James (1987), "Political Theories of Nonprofit Organizations" en Walter W. Powell, op. cit.

Drucker, Peter F. (1990), *Managing the Non-Profit Organization*, Harper Collins, New York. (versió castellana: *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, El Ateneo, Buenos Aires)

El País (1992), "Organizaciones de Girona proponen 50 medidas para evitar actitudes racistas", 17/12.

—(1993a), "El Gobierno estudia conceder permisos indefinidos a los extranjeros residentes", 6/10.

—(1993b), "Planes para la inmigración", 14/10.

—(1994), "Garzón consultará con las ONG el plan de lucha contra la droga", 25/2.

—(1995a), "Inmigrante a ciegas" 20/6.

El Periódico (1992), "Girona elabora 50 propuestas para integrar a los inmigrantes", 2/12.

El Punt (1993a), "Els GRAMC es queixen i convoquen una segona trobada", 6/10.

—(1993b), "Una promoció de Navarro i Navales per obtenir càrrecs" 8/10.

Etzioni, Amatai (1967), "Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision Making", en *Public Administration Review*, vol. 27, núm. 5, pp 385-392.

—(1973) *The Third Sector and Domestic Missions*, en *Public Administration Review*, pp 314-323.

FCIC (Federació de Col·lectius d'Immigrants a Catalunya) (1994), *La veu dels immigrants*, (Hoja informativa), Barcelona.

Fijalkowski, Jürgen (1994), "Solidarités intra-communautaires et formations d'associations au sein de la population étrangère d'Allemagne", en AA.VV. 1994, op. cit., pp. 33-57.

Fisas, Vicenç (1994), *Les migracions: contra l'oblit de la nostra història*, Centre de UNESCO de Catalunya, papers n. 31, Barcelona.

Funes Rivas, Maria Jesus (1993), "Las asociaciones voluntarias: utilidades para la sociedad y utilidades para los voluntarios" en *La Revista*, 2000 Jove, Barcelona, vols. 33-36, pp. 56-65.

Garvia, Roberto (1992), "Mutual Dependence between Government and Private Service Monopoly: The Sase of the Spanish Blind", en Kuhnle S. y P. Selle (eds.), *Government and voluntary organizations*, Avebury, Aldershot.

Generalitat de Catalunya (1993), *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC)* Número 1823, Any 1993.

—(1994), Pla Interdepartamental d'Immigració, Departament de Benestar Social, Barcelona.

Gies David. L et al. (eds.) (1990). *The Non Profit Organization: Essential Readings*, Brooks/Cole Publishing, Pacific Grove.

Gomà, Ricard (1992), *Govern local i reestructuració urbana*, tesis doctoral en ciència política, Universitat Autònoma de Barcelona

Guardo Polo, Rafael. (1992), "Inmigrantes en el estado español: un reto a los derechos humanos, a la democracia y la solidaridad" en *Revista en Pie de Paz*, San Esteban, Salamanca

Guiu Payà, Jordi (1993), "Entre públic i privat: un espai per a l'interès comú" en AA.VV. 1993a, op. cit.

Hanf, Kenneth y Fritz Scharf (1979), *Interorganizational Policy-Making*, Sage, London.

—(1994), entrevista personal.

Hansmann, Henry (1987), "Economic Theories of Nonprofit Organization", en Walter W. Powell, op. cit.

Henig, Jeffrey R. (1990), "Privatization in the United States: Theory and Practice", en *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm. 4.

Hill, Michael (ed.) (1993), *New Agendas in the Study of the Public Policy Process*, Harvester Wheatsheaf, New York.

Hood, Christopher y Gunnar Folke Schuppert (1988), *Delivering Public Service in Western Europe*, Sage, London.

Hughes, Owen E. (1994), *Public Management and Administration: An Introduction*, MacMillan Press, London.

Inglis, Jane y Lyla Rogan (1993), *Beyond Swings and Roundabouts: Shaping the Future of Community Services in Australia*, Pluto Press, Sydney.

Institut d'Estadística de Catalunya (1995), *Anuari 1994*, Institut d'Estadística de Catalunya, Barcelona.

Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona (1992), *Enquesta de la Regió Metropolitana de Barcelona 1990*, Universitat Autònoma de Barcelona.

Jacobsen, Dag I. (1992), *Cooperation and Conflict Between Organizations-a Network Analysis*, Agder College, Norway, en AA.VV. 1992a, op. cit.

Jenkins, J. Craig (1987), "Nonprofit Organizations and Policy Advocacy" en Walter W. Powell, op. cit.

Jenkins, Shirley (ed.) (1988), *Ethnic Associations and the Welfare State*, Columbia University Press, New York.

Jones, Charles O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd. Edition, Brooks/Cole Publishing, Monterey.

Jordan, Grant y Klaus Schubert (1992), "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels" en AA.VV. 1992c, op. cit., pp. 7-28.

Jupp, James, Barry York y Andrea McRobbie (1989), *The Political Participation of Ethnic Minorities in Australia*, Australian Government Printing Service, Canberra.

—y Maire Kabala (1993), *The Politics of Australian Immigration*, Australian Government Printing Service, Canberra.

Kettunen, Pekka (1992), *Who if Anybody Manages Interorganizational Networks-a Bottom-Up View of Environmental Health Care*, University of Turku, Finland, en AA.VV. 1992a, op. cit. (mimeo).

Kramer, Ralph M. (1981), *Voluntary Agencies in the Welfare State*, University of California Press, Los Angeles.

Lampugnani, Rosario (1993) "Multiculturalism, Ethnic Mobilization, Ethnic Political Action and Integration" en *Studi Emigrazione*, vol. 30, núm. 110, pp. 265-288.

Lapeyronnie, Didier (1993), "Las políticas locales de integración de las minorías inmigradas" en Tapinos, Georges Ph. (ed.) *Immigración e integración en Europa*, Fundación Paulino Torras Domènech, Barcelona, pp. 233-261.

Layton-Henry, Zig (1990), "Immigrant Associations", in Layton-Henry, Zig, (ed.), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, Sage, London.

Liberatore, Angela (1991), "Problems of Transnational Policymaking: Environmental Policy in the European Community", en *European Journal of Political Research*, vol. 19, pp. 281-305.

Lindblom, Charles, (1959), "The Science of Muddling Through", en *Public Administration Review*, Núm. 19, (versión castellana en Ballart, Xavier y Carles Ramió, (eds.) (1993) *Lecturas de teoría de la organización*, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Lipsky, Michael y Steven Rathgeb-Smith (1990), "Nonprofit Organizations, Government and the Welfare State" en *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm. 4, pp. 625-648.

Lluch Rovira, A. (1991), "El trabajo de las ONGs en la inmigración extranjera en Cataluña" en AA.VV.1991a, op.cit.



Lohmann, Roger A. (1993), "The Commons: A Multidisciplinary Approach to Nonprofit Organization, Voluntary Action, and Philanthropy" en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 21, pp. 309-323.

Lukes, Steven (1986), *Power*, Basil Blackwell Ltd., London.

Lundberg, Ingrid y Ingvar Svanbeg, (1991), "Turkish Voluntary Associations in Stockholm" en *Migration*, vol. 10, pp. 35-76.

Lyons, Mark (1993), "The History of Non-Profit Organizations in Australia as a Test of Some Recent Non-Profit Theory" en *Voluntas*, vol. 4 núm. 3, pp. 301-325.

Manheim, Jarol B. y Richard C. Rich (1991), *Empirical Political Analysis*, 3rd. Edition, Longman, New York.

Marcè i Carol, Xavier (1992), "Relacions entre associacionisme i administració pública", en AA.VV. 1992b, op. cit. (mimeo).

Marimon, Francesc Xavier (1992), "Reflexió de l'associacionisme i l'administració autonòmica a Catalunya", en AA.VV. 1992b, op. cit. (mimeo).

Martínez i Barceló, Josep (1992), "Els reptes de l'associacionisme" en AA.VV., *Notes sobre associacionisme i moviments urbans*, Edicions La Rosa, Barcelona.

MAS (Ministerio de Asuntos Sociales) (1994), *Anuario de Migraciones 1994*, Dirección General de Migraciones, Madrid.

Molins López-Rodó, Joaquín M. (1992), *Los grupos de interés en España*, Papeles de la Fundación Núm. 7., Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.

Montagut, Maite (1993), "El voluntariat als serveis socials", en AA.VV. 1993c, op. cit.

Morata, Francesc (1990), "Políticas Públicas y relaciones intergubernamentales", en AA.VV. 1990, op. cit., pp. 153-166.

Morisi, Massimo (1990), "El caso de Italia 90; actores y políticas en una intensa experiencia de gobierno local", en AA.VV. 1990, op. cit., pp. 232-273.

NCIB (National Charities Information Bureau) (1988), *Standards in Philanthropy*, NCIB, New York.

OECD (1994), *Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration, Annual Report 1993*, OECD, Paris.

Parkin, Andrew y John Summers (1985), "Ethnic Groups and Aborigines" in Woodward, Dennis et al. (eds.) op. cit.

Parry, Geraint (1969), *Political Elites*, Unwin Hyman, London.

Petrus, Antoni (1991), *Estudi comparat sobre el voluntariat*, Direcció General D'Acció Cívica, Generalitat de Barcelona.

Porta, Jordi (1992), "La realitat associativa a Catalunya" en AA.VV. 1992b, op. cit. (mimeo).

Powell, Walter W. (ed.) (1987), *The Nonprofit Sector-A Research Handbook*, Yale University Press.

Prada, Miguel A. (1991), "España de país de emigración a país de inmigración" en *Els moviments humans en el Mediterrani*, Institut Català d'Estudis Mediterranis, Barcelona.

Ranci, Constanzo (1993), "The Role of the Third Sector in Welfare Policies in Italy" en AA.VV. 1993b, op. cit., pp. 180-182.

Randon, Anita y Perri 6, "Constraining Campaigning: the Legal Treatment of Non-Profit Policy Advocacy across 24 Countries" en *Voluntas*, vol. 5 núm. 8, pp. 27-58.

Rathgeb-Smith, Steven y Michael Lipsky (1993), *Non Profits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, Boston.

Regonini, Gloria (1990), "El estudio de las políticas públicas", en AA.VV. 1990, op. cit., pp. 59-88.

Rex, John (1994), "Ethnic Mobilization in Britain" en AA.VV. 1994, op. cit., pp. 7-31.

Daniele Joly y Czarina Wilpert (eds.) (1987), *Immigrant Associations in Europe*, Gower, Aldershot.

Rico Gómez, Ana (1992), *Interorganizational Theory and the Dynamics of Coordination of Health Policy-Making in Spain*, Juan March Institute, Madrid en AA.VV. 1992a, op. cit. (mimeo).

Robbins, Diana (1992), "Voluntary Organisations in the European Community" en *Voluntas*, vol. 1, núm. 3.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (1993), "La coordinación interasociativa: el sector voluntario" en AA.VV. 1993a, op. cit.

Roelofs, Joan (1987), "Foundations and Social Change Organizations: The Mask of Pluralism", en *The Insurgent Sociologist*, vol. 14, núm. 3.

Ruiz de Gauna i Torres (1994), "Fiscalitat i finançament de les entitats no-lucratives" en *Fòrum: Revista d'informació i investigació socials*, vol. 0, diciembre, 1994, Departament de Benestar Social, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Salamon, Lester M., y Helmut K. Anheier (1992a), "In search of the non-profit sector I: the question of definitions", in *Voluntas*, vol. 3, núm. 2, pp. 125-151.

—y Helmut K. Anheier (1992b), "In search of the non-profit sector II: the problem of classification", in *Voluntas*, vol. 3, núm. 3, pp. 267-309.

Sandoval Forero, Eduardo A. (1993), *Migración e identidad: experiencias del exilio*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Schneider, V., "The structure of policy networks: A comparison of the 'chemical controls' and 'telecommunications' policy domains in Germany.", en AA.VV. 1992c, op. cit., pp. 109-130.

Schoeneberg, Ulrike (1988), "Participation in Ethnic Associations: The Case of Immigrants in West Germany" en *International Migration Review*, vol. 9, núm. 3, pp. 416-435.

6, Perri y Victor A. Pestoff (1993), *Research in the Third Sector in Europe: Directions and Prospects*, (mimeo que acompaña AA.VV. 1993b, op. cit.)

—y Isabel Vidal (eds.) (1994), *Delivering Welfare: Repositioning Non-Profit and Cooperative Action in Western-European Welfare States*, Centre d'Iniciatives de l'Economia Social, Barcelona.

Serra, Albert (1993), "L'associacionisme en l'àmbit local" en AA.VV. 1993a, op. cit.

Pep Martí y Xavier Bonal (1989), *El sector no lucratiu a Barcelona: una primera aproximació*, INITS, Barcelona.

Smucker, Bob (1991), *The Nonprofit Lobbying Guide*, Jossey Bass, Washington.

Subirats, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Series Administración General, Madrid.

—(1990), "La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta", en AA.VV. 1990, op. cit., pp. 15-58.

—(1992), "Administración pública y mercado", en *Información Comercial Española*, núm. 712, pp. 33-42.

—y Ricard Gomà (1993), "La elaboración pluralista de las políticas locales: el papel de los ONG" en AA.VV. 1993a, op. cit.

Taylor, Marilyn y John Lansley, (1992), "Ideology and Welfare in the UK Voluntary Sector" en *Voluntas*, vol. 3, núm. 2, pp. 153-174.

The Economist, "How to Control Quangos", August 6, 1994.

Touraine, Alain (1995), "Minorías, pluriculturalismo e integración", en *El País*, 12-1-95.

Uusikylä, Petri (1992), *Budget Cuts and Survival Networks-How to Study a Local Government Survival Game*, University of Helsinki, en AA.VV. 1992a, op. cit. (mimeo).

Van Waarden, Frans (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks" en AA.VV. 1992c, op. cit., pp. 29-52.

Verdonk, A., S. Mancho, C. Peredo, M.A. de Prada, J.L. Recio, L. Seoane y R. van Soest (1987), "Spanish Immigrant Associations in the Netherlands and Switzerland and the Problems of Ethnic Identity", en John Rex et al. (eds), op. cit.

Vernis, Alfred (1994), *La gestió de les organitzacions no lucratives*, Papers ESADE, núm. 123, ESADE, Barcelona.

Vidal, Isabel (1994), "Non-Profit Organisations in the Administration of Social Services in Catalunya", in 6 y Vidal, op. cit. (versión en Catalan: *Les entitats sense ànim de lucre en la gestió dels servies socials a Catalunya* mimeo)

—(1995), *Mapa de Catalunya de entidades sin ánimo de lucro 1993*, Centre d'Iniciatives de l'Economia Social, Barcelona

Withol de Wenden, Catherine (1994), "Immigrants as Political Actors in France", en Baldwin- Edwards y Schain, op. cit.

Wolch, Jennifer R. (1990), *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, The Foundation Center, New York.

Woodward, Dennis, Andrew Parkin y John Summers (eds.) (1985), *Government. Politics and Power in Australia*, Longman Cheshire, Melbourne.



Torre Jussana



CONSELL MUNICIPAL
D'ASSOCIACIONS DE
VOLUNTARIAT DE
BARCELONA

Agència Municipal
de Serveis per a les
Associacions

Este dossier pretende analizar el papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la elaboración de las políticas de integración de inmigrantes extranjeros en España y Cataluña.

Con este fin, se ha construido una base teórica con tres partes: a) el análisis del proceso de elaboración de políticas públicas y la identificación de los actores que participan en ello; b) las ONG como un “tercer sector” de organizaciones que potencialmente pueden ser actores en dicho proceso; y c) el papel de las ONG en la integración de inmigrantes.

Para el estudio de caso se documenta la historia reciente de la inmigración extranjera a España y Cataluña, así como el crecimiento de las actividades de las ONG en la última década. En particular se centra en el proceso de elaboración, por parte de una coordinadora de ONG, del *Informe de Girona: Cinquanta Propostes Sobre Immigració*, y se analiza la posterior incorporación de muchas de las recomendaciones de dicho informe en la política de la Generalitat. Dicha política ha sido plasmada en el *Pla Interdepartamental d'Immigració*.

Este dossier es la memoria de doctorado que John Casey ha presentado, recientemente, en la Universidad Autónoma de Barcelona.

Nos parece un texto útil por su análisis del sector no lucrativo y por concretar cómo el sector trabaja en un tema tan difícil como el de la inmigración.