

## Las ONL: ¿Por qué hay tantas y hacia dónde van?

Tal y como enuncia su título, este artículo pretende reflexionar sobre dos grandes interrogantes que afectan a los mismos fundamentos de la reciente proliferación de ONL. Sin querer ser despectivos, parece evidente que las ONL se han *puesto de moda* y, por consiguiente, al igual que ante cualquier otra moda social, hay que plantearse qué es lo que hay detrás. Éste es el objetivo que nos ocupará en las páginas que siguen.

El primer interrogante se refiere a las razones que explican la proliferación de ONL mientras que el segundo plantea el futuro que podemos esperar de ellas. Respecto al primer punto buscaremos la justificación de la *moda* de las ONL en la evolución socioeconómica de nuestras sociedades. En concreto observaremos que el tránsito del estado liberal al estado de bienestar y de éste a su reestructuración actual incorpora presiones que explican el papel cambiante que en cada momento provocan en ellas. Respecto al segundo punto observaremos que las ONL pueden ser cruciales en un futuro cercano como instrumentos indispensables tanto para la modernización de los servicios públicos como para la innovación democrática. El peligro, como explicaremos más adelante, radica en que se produzca una desviación que termine por centrar el papel de la ONL únicamente en el ámbito prestacional.

### 1. ¿Por qué hay tantas ONL?

La formulación de la respuesta es simple, debido a los cambios que han experimentado las sociedades occidentales durante los últimos años; pero compleja de interpretar, como complejos y contradictorios son los cambios que experimenta toda sociedad, y como compleja y ambivalente es su relación con un fenómeno específico como el que nos ocupa. De esta forma, queremos evitar caer tanto en el determinismo de una explicación coyuntural demasiado simple como en la incoherencia de negar los efectos contextuales para las dificultades reales que su análisis incorpora.

Sea de la forma que sea, intentaremos responder a la pregunta que encabeza este apartado a partir de dos pasos: en primer lugar, de un breve repaso a la evolución de un conjunto de variables políticas, sociales y económicas que definen las sociedades democráticas occidentales; y, en segundo lugar, de un intento de relacionar la evolución de estas variables con la reciente abundancia de ONL.



## 1.1. Evolución del contexto social, político y económico

Explicar en un par de páginas la evolución social, política y económica de las sociedades occidentales no sólo es imposible sino que intentarlo es una auténtica imbecilidad. Por eso, para no parecer imbéciles, nos apresuramos a anticipar que ésta no es nuestra pretensión. En el espacio disponible para la redacción del presente artículo nos ha parecido más adecuado referirnos a este tema desde un esquematismo simplificador y, tal vez, distorsionador, pero que puede ser útil a nuestros objetivos. Es decir, puede servir para identificar los grandes cambios que afectarán a las ONL. A pesar de que, insistimos, no queremos entrar en la discusión sobre estos cambios ni sobre los debates que plantean en el mundo académico.

Una forma tradicional de aproximarse cronológicamente a la evolución de las sociedades occidentales es distinguir tres períodos: el estado liberal, el estado de bienestar y la actual reestructuración del estado de bienestar. Hemos simplificado los rasgos más representativos de cada período en el cuadro nº 1.

### Cuadro nº 1.

#### Rasgos distintivos de la evolución de las sociedades democráticas occidentales

	Estado liberal	Estado de bienestar	Reestructuración del EB
<b>Ámbito económico</b>	librecambio	keynesianismo	monetarismo
<b>Ámbito productivo</b>	taylorismo	fordismo	postfordismo
<b>Ámbito social</b>	polarización y conflicto	homogenización y paz	fragmentación y dualización
<b>Ámbito político</b>	liberalismo	socialdemocracia	neoliberalismo

Si realizamos una rápida lectura horizontal del cuadro anterior podemos caracterizar la evolución que han experimentado nuestras sociedades en los diferentes ámbitos económico-productivo, social y político:

■ Las estrategias que definen el escenario macroeconómico han evolucionado del librecambio al keynesianismo y de éste al monetarismo. El librecambio se define a partir de la no-intervención sobre los equilibrios del mercado y, por lo tanto, configura un escenario económico capitalista tendencialmente puro (a menudo clasificado como *capitalismo salvaje*). El keynesianismo,

en cambio, dibuja un escenario donde las políticas públicas (es decir, las intervenciones políticas) sirven para estimular la demanda y, de esta forma, provocar un crecimiento global de la economía. Finalmente, el monetarismo engloba una serie de iniciativas destinadas a la oferta, es decir, a estimular la competitividad de las empresas productivas.

■ En el ámbito de la producción, tanto el taylorismo como el fordismo representan la introducción de tecnologías de producción en cadena y la masificación de la producción. El postfordismo rompe con la rigidez de los modos de producción anteriores flexibilizando y fragmentando sus productos a través de la utilización de nuevas tecnologías, como la informática o la robótica, y de la aplicación de nuevas técnicas de gestión relacionadas con la proximidad a los clientes y la autonomía responsable de los recursos humanos.

■ En el ámbito social hemos evolucionado desde una sociedad muy conflictiva y polarizada a otra más homogénea y pacificada. El estado liberal, a través de las luchas del mercado, generaba desigualdades y tensiones; mientras que el estado de bienestar actuaba para paliar las desigualdades y, de esta forma, desactivar el conflicto social. Pero, desde finales de los setenta, el paraíso del estado de bienestar ha sido cuestionado por diversos fenómenos relacionados al redescubrimiento de la pobreza, la exclusión social o la fragmentación de la sociedad en grupos de clases medias cada vez más heterogéneas.

■ Finalmente, el ámbito político ha vivido oscilaciones que lo han conducido del liberalismo a la socialdemocracia, de la socialdemocracia al neoliberalismo y, en los últimos tiempos, del neoliberalismo a lo que algunos llaman la nueva izquierda. No entraremos a definir estos conceptos sino que los mencionamos por la importancia que tienen a la hora de dar coherencia discursiva a las distintas variables que definen la evolución de las sociedades occidentales.

Por otro lado, si analizamos el cuadro verticalmente podemos caracterizar los rasgos distintivos de cada uno de los períodos. Estos rasgos ahora quedan mencionados muy brevemente pero hay que insistir que serían objeto de amplios desacuerdos y de muchas matizaciones.

■ El estado liberal representa el discurso político de un modelo económico capitalista que, a pesar de masificar la producción, todavía genera desigualdades y conflictos sociales.



■ El estado de bienestar utiliza el dominio de los valores socialdemócratas para justificar unas políticas públicas intervencionistas que redistribuyen los recursos y generan paz social.

■ La actual reestructuración del estado de bienestar, aunque no está muy bien definida, se ha interpretado como la vuelta de ciertos valores liberales adaptados a nuevas formas de producción que también provocan formas de desigualdad social.

Una vez hemos hecho la lectura del cuadro y hemos detectado los términos que identifican las características distintivas de cada etapa nos queda por responder la pregunta clave: ¿cómo relacionamos todo esto con las ONL? Éste es el interrogante que abordamos a continuación.

## 1.2. Impacto del entorno sobre las ONL

La relación entre la evolución del entorno y las ONL ofrece unas pautas bastante claras, sobre todo si tenemos en cuenta que su proliferación o escasez está muy relacionada a aquellos ámbitos donde el estado no quiere o no puede llegar, a las demandas sociales de cada momento y al tipo de desarrollo dominante en cada período. Hemos resumido esta relación en el cuadro nº 2, que a continuación explicaremos.

**Cuadro nº 2. Impacto del entorno sobre las ONL**

	<b>Estado liberal</b>	<b>Estado bienestar</b>	<b>Reestructuración</b>
<b>ONL</b>	subsidiarias	superfluas	relevantes
	agentes externos	agentes externos	involucradas
	caritativas	sin "trabajo"	prestacionales
	espontáneas	substituidas	promocionadas

Si observamos la primera columna del cuadro se detecta una elevada coherencia entre los rasgos definidores del estado liberal y el papel que desarrollan las ONL durante estos períodos. De este modo, en un momento histórico dominado por la inhibición del estado es lógico que las ONL asuman un papel subsidiario destinado a amortiguar las tensiones sociales que puede generar el llamado capitalismo *salvaje* de finales del siglo XIX

### ***La voluntad política de reducir el estado conlleva un retorno de la sociedad civil***

principios del XX. En verdad la Administración pública liberal, caracterizada por su tamaño reducido y por sus funciones de policía administrativa, no contempla ningún tipo de función asistencial; sólo se preocupa del cumplimiento de una serie de preceptos normativos, mientras que cualquier referencia prestacional le es ajena. Las ONL, por lo tanto, pueden existir si así lo decide la sociedad civil, pero desde la Administración no existe una motivación para subvencionarlas o promocionarlas. La ideología liberal parte de una *soberanía* de la sociedad civil en la que no quiere ni puede inmiscuirse y, por consiguiente, deja a su libertad cualquier manifestación asociativa. Finalmente, la centralidad del mercado como mecanismo de regulación genera tensiones sociales, polarizaciones y conflictos que abonan el espacio de actuación de las ONL. Unas actuaciones que, en consecuencia, serán de reacción ante situaciones de necesidad extrema y de asistencia a colectivos marginales. Y siempre, es importante recordarlo, desde un voluntarismo y una espontaneidad que convierte cualquier acto de solidaridad social en un asunto de caridad o beneficencia, nunca de derechos sociales colectivos.

En relación al estado de bienestar la segunda columna resume una situación radicalmente diferente. La tradicional centralidad de la sociedad deja paso a la nueva centralidad del Estado, que se manifiesta en su vocación interventora y prestacional. Una vocación que, además, se ejecuta desde la misma Administración pública y tiende a homogeneizar una sociedad donde el Estado se convierte en *garantía* de un conjunto cada vez más amplio de derechos sociales. En este marco las ONL pierden sentido. Las tradicionales actuaciones benéficas ahora no son necesarias ya que es el propio Estado quien asume el bienestar de la colectividad. Una imagen apropiada sería la de un estado que se lo come todo, que suprime las iniciativas de la sociedad civil y que acapara todas las actuaciones que ésta pueda realizar. Se trata de un estado que convierte la caridad en derechos sociales, pero que para hacerlo cobre el peaje del desmantelamiento de la sociedad civil y de la residualización de sus organizaciones. De hecho, algunos autores observan el estado de bienestar como un pacto entre gobernantes y gobernados: los primeros ofrecen servicios y eficiencia mientras que los segundos prometen pasividad y *dejar hacer*. En esta pasividad y ésos dejar hacer las ONL se diluyen.

Finalmente la tercera columna nos introduce en el reciente debate sobre la proliferación de ONL a la vez que nos ofrece algunas claves para interpretar esta situación. En primer lugar, la casi generalizada voluntad política de reducir el estado que domina el escenario occidental desde principios de los ochenta conlleva un retorno de la sociedad civil y, por consiguiente, un nuevo relieve para sus organizaciones. En segundo lugar, la fragmentación



de las demandas, la emergencia de nuevas necesidades sociales y las críticas a la administración burocrática revitalizan la funcionalidad de unas ONL que se nos presentan como más flexibles, más baratas, más cercanas a los problemas, más sensibles a las demandas ciudadanas, más abiertas a la volatilidad de la sociedad actual y, también, con más capacidad para adaptarse a la rapidez con que esta sociedad está transformándose.

Las ONL parecen prometer el cielo: aliviar al sector público sin reducir los niveles prestacionales alcanzados, ahorrar recursos sin renunciar a los servicios, aumentar la proximidad a los problemas y a la gente que los sufre, potenciar la sensibilidad y el compromiso por parte de los que ofrecen los servicios, fomentar la flexibilidad y la capacidad de adaptación en las estructuras organizativas, etc. Los responsables públicos, por razones que van desde las más ideológicas a las más pragmáticas, han asumido todas estas excelencias y, por consiguiente, no sólo permiten el crecimiento de las ONL sino que lo estimulan. De hecho, la promoción de las ONL se ha convertido en uno de los mecanismos para salvar el tan atacado estado de bienestar.

Sucede, sin embargo, que ante tantas virtudes suelen quedar deslumbrados y cualquier análisis crítico parece simplemente fuera de lugar. En el próximo apartado presentaremos quizás no una crítica a las ONL actuales pero sí algunas valoraciones que nos deben permitir reflexionar sobre su futuro y, si lo creemos conveniente, reorientar las tendencias actuales.

## 2. ¿Hacia dónde van estas ONL?

Ya en la introducción mencionábamos el papel que podían tener las ONL en la configuración de un modelo prestacional alternativo y en la promoción de formas participativas innovadoras. Estas dos grandes promesas nos situarían en niveles de discurso diferentes: la mejora del funcionamiento administrativo nos situaría en uno operativo, mientras que el fomento de unas nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados nos trasladaría a un nivel substantivo.

A continuación nos referiremos brevemente a estos dos niveles de discurso, mientras que en un tercer apartado advertiremos de los peligros que el desvío excesivo hacia uno de estos puede generar. Se trata, por lo tanto, de una valoración que, de ser compartida, reclamaría cierta reorientación en la actual *moda* de las ONL.

## 2.1. La primera promesa: las ONL como facilitadoras de la modernización administrativa

*Esta primera promesa podría formularse de esta forma: “las ONL, en tanto que proveedoras de servicios públicos, facilitan la introducción de modelos prestacionales más económicos, más flexibles, más cercanos a las demandas de los ciudadanos y, por consiguiente, más adaptables a las exigencias del entorno actual”.*

**La voluntad  
ahorradora puede  
acabar  
residualizando la  
prestación de  
determinados  
servicios**

La Administración pública debería hacer frente al reto de romper con la rigidez y la proclamada -más que no demostrada- ineficiencia de los monopolios burocráticos. Para hacerlo se ha apostado por fragmentar la Administración en unidades operativamente autónomas, para descentralizar las tareas a ámbitos más cercanos a la ciudadanía y para incorporar presiones de mercado que garanticen la competencia. Las ONL -juntamente con otros actores, como las empresas privadas o las llamadas *agencias públicas*- serían el instrumento clave para la generación de un nuevo modelo de provisión *pluralista* de servicios públicos. El pluralismo, por un lado, incorpora las ventajas de la eficiencia y de contar con colaboradores más o menos altruistas según el caso, por otro, sin embargo, conlleva dificultades a la hora de integrar y coordinar los objetivos de una red cada vez más extensa y diversa de actores.

En los discursos actuales parece evidente que la creciente presencia de ONL en el ámbito prestacional se observa como una forma de aumentar la economía, la eficiencia y la eficacia de los servicios. Las ONL son económicas porque permiten ahorrar pagos a profesionales y aprovechar la voluntad colaboradora de algunos miembros de la sociedad civil; son eficientes porque, liberadas de las complejidades del derecho público, pueden actuar ágil y rápidamente; y son eficaces porque el compromiso y la proximidad con asuntos que tratan las convierten en especialmente sensibles a los resultados que efectivamente consiguen.

Pero no todo es tan fantástico. La voluntad ahorradora puede acabar residualizando la prestación de determinados servicios cada vez más dependientes de la voluntad y el altruismo de particulares. Sin embargo, la aparente eficiencia de las ONL puede esconder procesos de salarización poco adecuados, actitudes de trabajo poco profesionales o falta de rigurosidad en el control de los gastos. Finalmente, la eficacia siempre debe demostrarse en función del diseño de unos objetivos que, en el caso de las ONL pueden resultar excesivamente parciales o, utilizando términos politológicos, poco coherentes con el interés colectivo.



Las ONL, en definitiva, pueden propiciar unos servicios más ágiles, más económicos, más flexibles y más cercanos a los ciudadanos. Pero también pueden favorecer la residualización de los servicios, la falta de profesionalidad en las actuaciones y el desvío en los objetivos. El equilibrio entre los peligros y las ventajas potenciales no es fácil de establecer y, además, puede presentar una lectura en clave ideológica. Desde la derecha se suele pensar que la autonomía de los agentes prestadores y la atomización del sector público en órganos especializados puede mejorar la economía, la eficiencia y la eficacia. Desde la izquierda, en cambio, se suele advertir que, sin coordinación ni dirección pública, la fragmentación puede provocar efectos no deseados. Hemos esquematizado estas ideas en el cuadro nº 3.

**Cuadro nº 3. Pros y contras de la prestación pluralista de servicios**

<b>Ventajas</b>	<b>Peligros</b>	<b>Desde la izquierda</b>	<b>Desde la derecha</b>
reducción de costes	residualización de servicios	incremento de coordinación	favorecer la atomización
agilidad y flexibilidad	desprofesionalización	incremento de dirección	favorecer la autonomía operativa
proximidad a los usuarios	prioridades particulares		

## 2.2. La segunda promesa: las ONL como facilitadoras de la innovación democrática

La segunda promesa afirmarí lo siguiente: *“las ONL potencian la involucración de la sociedad civil en asuntos públicos y la conciencia de pertenecer a la colectividad y, por consiguiente, mejoran la calidad democrática del conjunto social”*.

En la actualidad parece que la tradicional especialización de funciones entre una esfera pública dedicada a los asuntos colectivos y una esfera privada dedicada a los asuntos particulares se ha difuminado. Las ONL se hallan en este espacio de difuminación donde es posible una relación más estrecha, casi simbiótica, entre lo público y lo privado. La importancia de las ONL, por consiguiente, radica no sólo en los servicios que pueden llegar a abastecer sino también en la capacidad para generar ciudadanía y para facilitar una relación democrática de mayor calidad.



El estado de bienestar contaba con la pasividad de los ciudadanos, que se expresaban a través de una democracia representativa, distante y elitista. Su crisis, en cambio, ha manifestado la necesidad de articular mecanismos de democracia participativa, contando con una ciudadanía organizada y dispuesta a contribuir, a asumir compromisos y responsabilidades hacia la colectividad. Las ONL serían, por un lado, el elemento movilizador de unos ciudadanos que activan su voluntad participativa y, por otro, el espacio privilegiado de contacto con la realidad. Las ONL, en definitiva, serían un elemento indispensable para mejorar la calidad de una democracia que necesita reinventar los mecanismos de relación entre gobernantes y gobernados.

A pesar de la aparente bondad de esta situación también podemos apuntar algunas advertencias. Algunos autores, por ejemplo, consideran que la razón principal del espectacular crecimiento de la participación a través de las ONL no se halla en la esfera de la colectividad sino en el ámbito privado, en la necesidad de los mismos voluntarios de expresar el deseo de colaborar y tomar un compromiso con la comunidad. El desarrollo del sector social, por consiguiente, puede comportar peligros: si su crecimiento está más relacionado con las angustias postmaterialistas de una clase media acomodada que con las necesidades colectivas de una sociedad cada vez más polarizada podría suceder que el remedio fuera peor que la enfermedad. Podría suceder que los servicios de bienestar se trivializaran, que su prestación dependiera más de *modas* que de voluntades políticas, o que las finalidades fueran menos importantes que los medios. Estas dificultades potenciales tienen, como antes, una lectura ideológica. Cuanto hemos expuesto queda resumido en el cuadro nº 4.

**Cuadro nº 4. Pros y contras de las ONL como facilitadoras de innovación democrática**

<b>Ventajas</b>	<b>Peligros</b>	<b>Desde la izquierda</b>	<b>Desde la derecha</b>
Responsabilidad individual	Individualismo	Aumentar control	Primar la espontaneidad
Identidad comunitaria	Tribialización servicios	Aumentar dirección	Primar la libertad
Ciudadanía	Instrumentalitzación		



### 2.3. Una advertencia complementaria: primar la dimensión operativa por encima de la sustantiva

Soslayando las ventajas y los inconvenientes que incorpora cada una de las promesas anteriores es importante señalar una advertencia complementaria. Nos referimos a la tendencia a decantar el papel de las ONL hacia el ámbito prestacional colocando la dimensión sustantiva en un segundo término. Es decir, las ONL tienden a crecer, sobre todo en cuanto representan un medio adecuado para la provisión de servicios públicos, mientras que son menos utilizadas para mejorar la calidad de la democracia.

Además, la dificultad práctica para distinguir estos dos ámbitos provoca algunas confusiones. De este modo, las ONL tienden a reivindicar sus necesidades de autonomía pero no siempre entienden de forma adecuada que esta autonomía, crucial cuando actúan como órganos de expresión de la sociedad civil, puede ser distorsionadora cuando actúan como agentes prestadores de servicios. Como instrumentos para la innovación democrática, las ONL necesitan margen de maniobra, independencia para expresarse y libertad para tomar posiciones. Como instrumentos prestacionales, en cambio, las ONL utilizan recursos públicos para ofrecer servicios públicos y, por consiguiente, deben estar sujetas al control y a las prioritizaciones de los responsables públicos. De otro modo invadiría un ámbito público sin la legitimidad democrática para hacerlo.

Así pues, por un lado, la concentración en la dimensión operativa instrumentaliza las ONL; mientras que, por otro, la tendencia a confundir las necesidades de cada dimensión provoca distorsiones. Es necesario, por consiguiente, reorientar el futuro de las ONL en estas dos direcciones:

■ **En primer lugar** es necesario potenciar la capacidad de las ONL para actuar como interlocutores sociales, como canal que mejora las relaciones entre la sociedad civil y la esfera pública. Para alcanzar ésto es imprescindible que las ONL asuman la importancia de este rol y que no teman salir del ámbito estrictamente prestacional.

■ **En segundo lugar** hay que clarificar las diferencias entre las dimensiones operativas y las sustantivas, así como los comportamientos que en cada una de ellas deben desarrollar las ONL.

Opinamos que avanzar en estas dos direcciones puede ayudar a potenciar las ventajas de las ONL y también a conjurar los peligros.

Quim Brugué y Ricard Gomà  
*Universitat Autònoma de Barcelona*

---

## Las ONL: ¿ Por qué hay tantas y hacia dónde van?

---

### Las ONL: ¿ Por qué hay tantas y hacia dónde van?

*Este artículo pretende reflexionar sobre dos grandes interrogantes que afectan a los mismos fundamentos de la reciente proliferación de ONL.*

*El primer interrogante se refiere a las razones que explican la proliferación de ONL, mientras que el segundo se ocupa del futuro que podemos esperar de ellas. Con referencia al primer punto, buscaremos la justificación a la moda de las ONL en la evolución socioeconómica de nuestras sociedades.*

*Respecto al segundo punto, observaremos que las ONL pueden ser cruciales en un futuro cercano como instrumentos indispensables a la vez para la modernización de los servicios públicos y para la innovación democrática.*

---

### Non-profit organisations (NPOs): why so many and which prospects

*This article throws some light on two of the main points which are the pillars of the recent multiplication of NPOs.*

*The first point gives some clues to the multiplication of NPOs whereas the second point deals with the prospects for the future. Firstly, we will search for the justification of the NPOs as a trend in the social and economic evolution process of our societies.*

*Then, we will show how NPOs can play a role in the near future as key tools for the development of public services and democratic innovation.*

*Internal communication between entities which provide social services*

---

**Autor:** Quim Brugué y Ricard Gomà

**Artículo:** Las ONL: ¿ Por qué hay tantas y hacia dónde van?

**Referencia:** Educació Social núm. 9 pp. 12 - 22

---

**Dirección profesional:** Facultad de CCPP y Sociología

Dept. Ciencias Políticas

08193 Bellaterra

Tel. 93 581 24 74