

## A VUELTAS CON LAS ONG: PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE SU PAPEL EN EL PROCESO POLÍTICO

### *Dancing with NGOs: theoretical approaches about their role in the policy process*

Luz M. Muñoz Márquez

#### Resumen

El escaso diálogo entre perspectivas teóricas complica un análisis sistemático sobre el papel de las ONG en el proceso político y más en concreto en las políticas públicas. El objetivo de este artículo es hacer una revisión de los diferentes enfoques sobre las ONG utilizados en la ciencia política y señalar algunas de las consecuencias de la fragmentación teórica. Se constata que las perspectivas de la sociedad civil, tercer sector, movimientos sociales y grupos de interés analizan esencialmente el mismo fenómeno: la acción colectiva a través de organizaciones de ciudadanos que defienden una causa concreta pero centrándose en diferentes aspectos de su función en el proceso político y en la definición de las políticas. Finalmente, se propone una definición operativa de las ONG a partir de los enfoques analizados.

*Palabras clave:* ONG, sociedad civil, movimientos sociales, tercer sector, grupos de interés y políticas públicas.

#### Abstract

A systematic analysis of NGO's function in the public policy process is difficult due to the scarce dialog between theoretical approaches. The goal of this article is to review the contribution of four different approaches about NGO in the field of political science and point out some of the consequences of the theoretical fragmentation. Thought they differ in their focus about the NGO's role in the policy process, the civil society, third sector, social movements and interest groups approaches analyse essentially the same phenomena: the collective action of citizen organizations defending different political causes. From the approaches analysed, an operative definition of NGO is proposed.

*Key words:* NGO's, civil society, social movements, third sector, interest groups, public policy.

#### INTRODUCCIÓN

Aun cuando la mayoría de autores están de acuerdo implícitamente en que las ONG son organizaciones que agrupan individuos que buscan influenciar y participar en el proceso político, existe poco consenso a la hora de definir qué son y cuál es su función (Revilla,

Fecha de recepción: 25 de junio de 2014

Fecha de aceptación: 31 de octubre de 2014

2002; Johnson y Prakash, 2007).<sup>1</sup> En el campo de estudio de la ciencia política conviven diferentes aproximaciones teóricas que utilizan como sinónimo de ONG, términos como organización de la sociedad civil; organización del tercer sector; grupo de interés (público); y movimientos sociales organizados. En cada uno de estos enfoques, además, existe una añadida dispersión terminológica. Por ejemplo, en los estudios sobre el tercer sector también se utiliza los términos, organizaciones voluntarias, organización no lucrativa y organización sin ánimos de lucro; y en el campo de los grupos de interés se utiliza el término grupo de interés público y grupos de causas ciudadanas<sup>2</sup>, que se refiere al concepto genérico en inglés *advocacy organization* (Jordan y Maloney, 1997; Keck y Sikkink, 1998; Kenett y Edwards, 2004). Esta fragmentación teórica y terminológica en el análisis de las ONG conlleva que, entre académicos y profesionales, no siempre exista la certeza de estar hablando del mismo fenómeno. La mayoría de estudios, por lo tanto, se basa en alguna de estas aproximaciones dejando de lado elementos de análisis importantes para entender de forma comprensiva qué son las ONG. En ese sentido, la pregunta sobre qué es una ONG y cuáles son sus funciones continúa teniendo relevancia. El objetivo de este artículo es contrastar las aportaciones de los enfoques mencionados y señalar algunas de las consecuencias de la fragmentación teórica.

Para los cuatro enfoques analizados en este artículo las ONG tienen un papel en el proceso de elaboración de las políticas públicas; sin embargo, no todos enfatizan los mismos aspectos. El enfoque del tercer sector tiene en cuenta el papel de las ONG en la provisión de servicios y en la implementación de las políticas públicas; mientras que las aproximaciones de la sociedad civil, grupos de interés y movimientos sociales coinciden en subrayar su función como promotores de la participación política en los sistemas de representación democrática, como expertos y proveedoras de información; y como agentes que vigilan la actuación de los gobiernos. La perspectiva de los grupos de interés y de los movimientos sociales profundiza en este análisis e identifica cuáles son los mecanismos que utilizan las ONG para influenciar el proceso político. Más en concreto, el análisis de los grupos interés enfatiza que en su actividad diaria las ONG acumulan información y conocimiento que puede constituir información relevante en la elaboración de las políticas públicas. En conjunto, existe poco diálogo directo entre los cuatro enfoques analizados —sociedad civil, movimientos sociales, tercer sector y grupos de interés—, pero existen puntos tangenciales, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de explicar qué son las ONG y cuáles son las funciones y roles que desempeñan en el sistema político.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El uso de la sigla se difunde a nivel mundial por influencia del sistema de Naciones Unidas y el nuevo enfoque que se le da a la ayuda al desarrollo tras la segunda guerra mundial. La carta de Naciones Unidas firmada en 1949 es citada como el primer documento oficial que hace referencia al término ONG (Ortega Carpio, 1994; Gomis, 2000).

<sup>2</sup> Se consideran como grupos de causas ciudadanas aquellos que defienden diferentes intereses ligados a la ciudadanía como los derechos humanos, la ecología, los derechos políticos y culturales de los grupos étnicos.

<sup>3</sup> No son los únicos enfoques que existen en la ciencia política pero quizá sí los más prolíferos. En el campo de las relaciones internacionales existen estudios que se refieren a las ONG como actores no estatales (*non-state actors*) (Mansbach *et al.*, 1976; Risse-Kappen, 1995). Al igual que las aproximaciones teóricas

En suma, se argumenta que cada una de estas aproximaciones se refiere esencialmente al mismo fenómeno y que comparten preocupaciones intelectuales similares sobre las consecuencias de la acción colectiva en el cambio social y político (Kennet y Edwards, 2004; Johnson y Prakash, 2007). Al mismo tiempo, cada una de ellas parte de una visión normativa sobre su deber ser, las causas que justifican su existencia y las funciones que desempeñan en el proceso político que aparentemente tienen poca relación (Maloney y Van Deth 2008).

Es necesario advertir que no se busca hacer una revisión exhaustiva de cada uno de ellos, sino destacar aquellos aspectos que ayudan a conceptualizar y entender las funciones y roles de las ONG en el proceso político desde una perspectiva teórica. La aportación de este artículo es confrontar las principales ideas de los grandes marcos teóricos en el análisis de las ONG y ayudar a esclarecer la fragmentación teórica que existe sobre este fenómeno.

A partir de aquí en el artículo se divide en cuatro secciones en las cuales se analizan las aportaciones de cada uno de los cuatro enfoques mencionados; a continuación se presenta un breviario que contrasta el papel de las ONG en las políticas desde el punto de vista de dichos enfoques y finalmente se elaboran algunas conclusiones.

#### I. LAS ONGS Y LA DEMOCRATIZACIÓN: LA PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Uno de los campos más prolíficos en el análisis de las ONG está formado por los estudios sobre la democratización y la sociedad civil.<sup>4</sup> En general, el término sociedad civil se utiliza en un sentido amplio y se refiere a la amalgama de ONG, intelectuales, movimientos sociales y otras iniciativas privadas que actúan en contra de prácticas corruptas y autoritarias de los gobiernos (Pérez Díaz, 1997; Diamond, 1999; Ibarra 2005; Requena Santos, 2008). Sociedad civil es entendida como el espacio de lo público que existe entre el mercado y el Estado (Bermeo, 2003; Kaldor, 2005). La mayoría de estos estudios considera que las ONG son una parte sustancial del universo de la sociedad civil y que su crecimiento es uno de los principales indicadores de su renacimiento en las democracias contemporáneas. La amplitud de los estudios sobre la sociedad civil obliga a distinguir, a manera de síntesis, dos niveles de análisis: uno centrado en los efectos de la sociedad civil a nivel estatal o local; que enfatiza su influencia positiva en la democratización y en el fortalecimiento del capital social. Y el otro en el papel de las ONG a nivel internacional, que utiliza el término sociedad civil global para referirse al creciente número de ONG que actúan fuera de las fronteras nacionales.

Los análisis sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil se centran en su papel como actores que fortalecen la democracia. Su función principal es protegerla y

---

analizadas en este capítulo, se trata de una categoría más amplia que además las ONG, incluye a las empresas multinacionales, organizaciones del crimen organizado y organizaciones religiosas, entre otras.

<sup>4</sup> Esta proliferación es especialmente importante en el sector de la cooperación al desarrollo, en el que se vincula desarrollo económico y político con la emergencia de la sociedad civil. El término se populariza ampliamente por el creciente interés académico pero también por el uso común que realizan agencias de cooperación al Desarrollo o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

salvaguardarla, controlando y responsabilizando a los gobiernos de sus acciones (Maloney y Rosteutscher, 2006). La existencia de una sociedad civil activa obstaculiza la corrupción y las prácticas antidemocráticas, por lo tanto, su mera existencia es considerada como un valor. De acuerdo con Encarnación (2002), en la década de los noventa el trabajo académico sobre la sociedad civil experimenta un resurgimiento relacionado con la popularidad alcanzada por las protestas y acciones organizadas de la sociedad civil en contra de los regímenes comunistas y la defensa de la democracia en Europa del Este y Latinoamérica<sup>5</sup>. Estos análisis vinculan esta ola democratizadora con iniciativas de la sociedad civil, que en este contexto se utiliza para diferenciar la esfera ciudadana de la esfera del gobierno y de la esfera económica.

Dentro del enfoque de la sociedad civil se puede incluir el análisis sobre el capital social, que destaca la importancia de las ONG en el mantenimiento de las democracias (nuevas y viejas), y analizan las consecuencias negativas de su posible debilitamiento. Putnam (2000) señala que la existencia de asociaciones voluntarias (entendidas como sinónimo de sociedad civil, incluyendo a las ONG) es un factor clave en la creación del capital social y fundamental para el buen funcionamiento de las democracias.<sup>6</sup>

Este enfoque sugiere que la participación en ONG tiene consecuencias internas (benefician al individuo y a sus organizaciones) y externas, ya que aumentan la eficacia de la democracia. Una densa red de asociaciones civiles promueve estabilidad y eficacia en las democracias gracias a los efectos que tiene en la formación cívica de los ciudadanos y por su capacidad para movilizarlos a favor de causas públicas (Foley y Edwards, 1996). La densidad de organizaciones civiles, en cualquiera de sus formas (asociaciones, fundaciones, grupos de interés, ONG) es un indicador de la calidad de la democracia (Smith, Stocker y Maloney, 2004; Marcuello, 2007). Sin embargo, el propio Putnam (2000) reconoce que el número de organizaciones de la sociedad civil no garantiza la calidad de la democracia, también es importante el tipo de relaciones que estas organizaciones construyen con la sociedad y los gobiernos.

Este entusiasmo ha sido matizado por investigaciones sobre nuevas y antiguas democracias que demuestran que existen casos que no concuerdan con el modelo de 'buena sociedad civil'. No todas las organizaciones que forman la sociedad civil están interesadas en limitar los abusos de los gobiernos o en limitar el poder del Estado, mejorar los derechos de las minorías, promover valores democráticos o incrementar la participación política. Algunos autores diferencian entre ONG institucionalizadas que defienden causas específicamente relacionadas con la calidad de la democracia (grupos de derechos humanos, ecologistas o sindicatos) y otros grupos como las corales o clubes del automóvil, que no tienen entre sus objetivos mejoras democráticas (Diamond, 1999; Ber-

<sup>5</sup> Antes de los ochenta, los estudios académicos que utilizan el término sociedad civil para referirse a la acción organizada de grupos en favor de diferentes causas es escasa o se resumía a la revisión de postulados de los teóricos de la sociedad civil anteriores a la segunda guerra mundial y vinculados a la revolución del pensamiento liberal y marxista como Tocqueville y Gramsci.

<sup>6</sup> La diferencia entre el éxito y el fracaso en la creación de una sociedad democrática es la existencia de un capital social, entendido como la combinación de confianza, normas y redes sociales (Putnam 1993: 173).

meo, 2003). Por su parte, Chambers y Kopstein (2001) estudian bajo qué condiciones algunas organizaciones actúan en contra de la democracia. La pregunta principal que buscan responder estos autores es qué tipo de sociedad civil promueve la democracia, basándose en lo que llaman el valor de reciprocidad. Sugieren que la “mala” sociedad civil está formada por aquellas organizaciones voluntarias que no siguen ésta regla. La reciprocidad es para ellos el reconocimiento de otros ciudadanos, incluso aquellos con quienes se tienen serios desacuerdos. Su investigación se basa en aquellas organizaciones que claramente desafían este principio, promoviendo el odio, el fanatismo, el racismo y la xenofobia.

### *Sociedad civil global*

Otra parte de los estudios sobre las ONG y la sociedad civil se vincula al análisis de la globalización. Desde esta perspectiva, el renacimiento de la sociedad civil no sólo está vinculado a procesos democratizadores a nivel local, también es consecuencia de la emergencia de una nueva conciencia política que va más allá de las fronteras nacionales, estimulada por los movimientos ecologistas y pacifistas que comienzan a tener resonancia social en los sesenta; y a la percepción de la emergencia de un nuevo orden internacional global tras el final de la guerra fría (Boli y Thomas, 1999). Se considera que el crecimiento de las ONG del siglo xx se debe, en parte, a la revolución de las telecomunicaciones que intensifica las relaciones comerciales, sociales y culturales. La extensión del uso de internet facilita la comunicación más allá de las fronteras, reduciendo el tiempo y el costo en el intercambio de ideas e iniciativas sociales y políticas (Castells, 1998; Guillen, 2001). La presencia de las ONG en diversos foros internacionales y su relación directa con organismos internacionales y agencias multilaterales —principalmente aquellas vinculadas con las políticas de cooperación al desarrollo—<sup>7</sup> son indicadores sobre la existencia de una sociedad civil global, a la que se refieren autores como Beck (1997); Held (1997); Keane (2001) y Anheier *et al.* (2005).

Keane (2001) define a la sociedad civil global como una forma contemporánea de redes de instituciones socio-económicas y transnacionales con presencia en más de dos países. La sociedad civil global está formada por una diversidad de organizaciones que se caracterizan por trasladar sus intereses locales a un ámbito transnacional. Siguiendo esta lógica se puede esperar que los intereses locales de una ONG en un país determinado puedan encontrar una cierta resonancia (seguimiento, simpatías o apoyo) en otras latitudes o contextos gracias al uso de un lenguaje común que iguala los derechos de las personas a escala universal. Por ejemplo, una organización que lucha por los derechos de las tribus de la Amazonía peruana o brasileña puede encontrar el apoyo de una organización finlandesa que lucha por la conservación de las reservas ecológicas del planeta.

<sup>7</sup> La mayoría de organismos y agencias internacionales de ayuda al desarrollo internacional tienen un portafolio de ayudas y subvenciones que se destina a ONG dedicadas a temas transnacionales como los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el respeto a las minorías étnicas (Edwards y Hume 1996; Bebbington y Riddell, 1997).

Esta perspectiva enlaza con el análisis de los movimientos sociales transnacionales como se explica más adelante, sobre todo en el énfasis que hace en la capacidad de la sociedad civil global para construir redes identitarias y movilizar a los ciudadanos en favor de una causa global (Keck y Sikkink, 1998; Ibarra y Tejerina, 1998; Melucci, 1999; Tarrow, 2005; Llopis, 2007). Las ONG son capaces de crear significados con el fin de alterar las relaciones de poder en diferentes esferas a nivel local, nacional y transnacional (Young 1994; Rosenau, 1997; Anheir *et al.*, 2005).

Se pueden destacar cuatro características que convergen en la literatura sobre la sociedad civil, al menos en aquella sobre la *buena sociedad civil*,<sup>8</sup> a la hora de responder a la pregunta sobre qué son las ONG y cuáles son sus funciones:

a) Pertenecen a una esfera diferente del Estado y del mercado; b) su función es controlar la actividad del gobierno y movilizar a los ciudadanos cuando éste incumple sus responsabilidades; c) actúan en coalición. En conjunto con otros miembros de la sociedad civil, las ONG buscan confrontar y controlar la acción de los gobiernos, de las élites comerciales y sociales dentro y fuera de las fronteras nacionales (Zimmer y Freise, 2008); d) idealmente, sus propósitos son congruentes con valores democráticos y sus acciones no provocan sentimientos de odio, racismo o xenofobia.

Esta definición ofrece una aproximación amplia al estudio de las ONG pero no consigue profundizar en aspectos fundamentales de su relación con el Estado y otros grupos sociales. Se obvia la relación de cooperación y que puede existir con las autoridades públicas. También deja de lado los aspectos de la estructura organizativa de las ONG y como ello influye en sus estrategias de movilización política. La aportación del análisis de los movimientos sociales aporta herramientas para entender el factor organizativo en la función política de las ONG.

## II. ONG Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Esta perspectiva presta atención a dos variables claves para entender y definir el fenómeno de las ONG: 1) Los factores contextuales que explican su crecimiento en las últimas décadas; y 2) las características que distinguen a las ONG de los movimientos sociales.

Para explicar el auge que experimenta la acción colectiva de las ONG a finales del siglo XX este enfoque tiene en cuenta variables del contexto, por ejemplo los cambios estructurales en la sociedad, como el surgimiento de la sociedad postmaterial.<sup>9</sup> Por otra parte, considera que la difusión de las nuevas tecnologías de la información, como Internet, la telefonía celular y el uso de las redes sociales, facilita la interacción y politización de los movimientos sociales (y por lo tanto de las ONG que forman parte de ellos). Por tanto, coincide con el enfoque de la sociedad civil en que el cambio tecnológico es uno de los

<sup>8</sup> Ver el artículo citado anteriormente: "Good and Bad Civil Society" de Chambers y Kopstein (2001).

<sup>9</sup> Inglehart (1991 y 1997) desarrolla este concepto para definir cambios estructurales en las sociedades industriales avanzadas, que tienen que ver con la cobertura de las necesidades humanas básicas (educación, salud, trabajo y vivienda), provocan la aparición de nuevas necesidades y reivindicaciones de carácter postmaterial, como la ecología, los derechos humanos y la igualdad de la mujer.

factores explicativos del auge de las ONG.<sup>10</sup> De igual forma, la era de la información se relaciona con el fenómeno de la globalización, entendido como un cambio estructural en las relaciones internacionales, que condiciona la acción de los movimientos sociales; facilita la comunicación y permite la formulación de tácticas conjuntas (Castells, 1998).<sup>11</sup> Los teóricos de los movimientos sociales también concuerdan con el enfoque de la sociedad civil en que la globalización de las relaciones políticas y económicas genera una superposición de diferentes niveles de autoridad, creando un espacio cambiante de interdependencia entre actores políticos, que abre oportunidades para el acceso de los movimientos sociales a las principales esferas de poder (William Fisher, 1997).

Un ejemplo de ello, son las cumbres mundiales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), que funcionan como escenarios políticos en los que individuos y organizaciones, identificados por una o varias causas, se reúnen para discutir estrategias, elaborar plataformas y revisar sus agendas.<sup>12</sup> En relación con este argumento, algunos autores centran su análisis en el ámbito transnacional, siendo numerosos los estudios sobre la acción colectiva de ONG y movimientos sociales que provienen de este campo (Tarrow, 2005; Della Porta y Diani, 2006). Las autoras Keck y Sikkink (1998) han formulado el concepto de redes defensoras de causas (*advocacy networks*), formadas por ONG, movimientos sociales, intelectuales y políticos, que trascienden las fronteras entre países. Su investigación analiza como las redes de defensa utilizan de forma eficaz estrategias y canales internacionales para presionar a los gobiernos a cambiar su posición en un determinado problema. A partir del análisis de casos que difieren en el tiempo —por ejemplo la presión ejercida sobre la dictadura argentina por las Madres de la Plaza de Mayo en la década de los noventa del siglo XX y la presión sobre el Parlamento inglés de la *Antislavery Society* a principios del siglo XIX—, se demuestra la validez de este argumento en diferentes contextos políticos y sociales.

De acuerdo con este análisis, las ONG tienen una posición privilegiada para intervenir en el proceso político, al contar con una estructura estable y recursos, que les permite difundir ideas y valores que influyen en la definición de un problema público, provocando con ello cambios en las políticas públicas.<sup>13</sup> Su estabilidad y su estructura organi-

<sup>10</sup>Uno de los hitos en la literatura sobre movimientos sociales transnacionales es la manifestación en contra de las políticas comerciales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), durante una reunión ministerial en Seattle, en 1999. Esta protesta consigue una importante resonancia mediática y se considera un éxito puesto que es un factor relevante del porqué de la falta de acuerdo y el fracaso en las negociaciones de la cumbre.

<sup>11</sup>De acuerdo con Fisher (1997), la globalización determina la naturaleza de la acción colectiva puesto que incentiva, al tiempo que delimita, el flujo de ideas, conocimiento, fondos financieros y personas.

<sup>12</sup>Tarrow (2005) señala que existe una creciente atención a los movimientos sociales transnacionales, que engloban actividades que van más allá de las fronteras nacionales y cuyo objetivo es confrontar las políticas públicas establecidas.

<sup>13</sup>Por otra parte, autores como McAdam, Tarrow y Tilly (2001) entre otros, realizan una importante aportación al análisis del proceso político y de la capacidad de los movimientos sociales y ONG para conseguir sus objetivos en un contexto determinado. Además de los cambios estructurales que llevan al surgimiento de la acción colectiva, estos autores complementan el análisis al incorporar la importancia de la estructura institucional para explicar el éxito o fracaso de los movimientos sociales. Esta escuela desarrolla el con-

zativa es la segunda variable relevante que tiene en cuenta el enfoque de los movimientos sociales a la hora de entender qué son las ONG.

Las ONG no se deben confundir con los movimientos sociales; sin embargo representan una parte significativa de ellos, y en algunos casos los inician (Clarke, 1993; Davis *et al.*, 2005; Della Porta y Diani, 2006). El objetivo de este enfoque es precisar en qué se diferencian estas organizaciones de los movimientos sociales. No existe una respuesta fácil, algunas ONG nacen como movimientos sociales que más tarde se convierten en organizaciones estructuradas y formalizadas, un ejemplo es ATTAC (Asociación para la Tributación de las Transacciones financieras y la Acción Ciudadana), que tiene como uno de sus objetivos principales el establecimiento de un impuesto mundial sobre las transacciones financieras, que se destinaría a la lucha contra la pobreza mundial. ATTAC es una ONG pero al mismo tiempo pertenece a un movimiento social transnacional: el movimiento por la justicia global.

Las ONG se definen a partir de las funciones que desempeñan como parte del movimiento social (Della Porta, 1999; Della Porta y Diani 2006). Entre otras, se enfatiza su función en la definición de metas y en la organización de actividades para conseguirlas; provisión de servicios administrativos y logísticos destinados a los participantes de los movimientos sociales; tienen la capacidad para administrar y controlar las contribuciones de los miembros; acopio recursos de su entorno que pueden ser útiles para la causa del movimiento social; selección, entrenamiento y substitución de las bajas de miembros (Della Porta y Diani, 2006). Los recursos que aportan de su entorno las ONG son financieros o personal (sea voluntario o profesional) pero también el prestigio; un elemento necesario para neutralizar a oponentes, incrementar el reconocimiento y conseguir el favor de la opinión pública en general y de las élites (McCharty y Zald 1987; Della Porta *et al.*, 2006). Las ONG aportan un cierto grado de estabilidad a los movimientos sociales puesto que ayudan a garantizar la continuidad de la acción colectiva precisamente por su tendencia a la autopropetución.

Tarrow (2005), en cambio, considera que la principal diferencia entre las ONG y los movimientos sociales lo constituyen sus estrategias de movilización. Ambos pueden tener como meta el cambio social, pero los movimientos sociales se caracterizan por mantener acciones de protesta de forma sostenida y confrontación con el Estado, mientras que las ONG mantienen transacciones y una interacción rutinaria con el Estado y otras instituciones internacionales, al tiempo que proveen servicios a los gobiernos y a los

---

cepto estructura de oportunidad política que consiste en el conjunto de reglas y elementos del contexto que condicionan la capacidad de influencia de los movimientos sociales y de las organizaciones que los forman (Joaquim, 2007). De acuerdo con esta aproximación, las posibilidades de interacción y de cambiar la política que tienen las ONG respecto de un sistema político y social dependen una serie de factores que conforman la estructura de oportunidad política: 1) la organización de las instituciones políticas; 2) el alineamiento de las ONG con las élites (afinidad o enfrentamiento ideológico; la represión o permisividad respecto a sus actividades y 3) la apertura del sistema político vigente (grado de democratización y liberalización) (Ibarra y Tejerina, 1998; McAdam *et al.*, 1999; Della Porta y Diani, 2006; Joaquim, 2007).



ciudadanos, incluidos los de otros países en el caso concreto de las ONGD. En resumen, desde el enfoque de los movimientos sociales, las ONG se definen como:

*Estructuras institucionalizadas, y por lo tanto más estables que los propios movimientos sociales. Las ONG tienen una estructura organizativa estable que ayuda a articular las protestas y la acción colectiva (Diani y Eyerman, 1992). En algunos casos, las ONG inician los movimientos sociales y son un importante soporte para la continuidad del movimiento a través de su participación en el movimiento o de la formación de alianzas (Della Porta y Diani, 2006).*

Al igual que en los otros enfoques, la etiqueta de movimiento social engloba a las ONG pero va más allá. Estas organizaciones son un actor más dentro de la amalgama que une a un movimiento social, que aporta continuidad a la acción colectiva. En esta línea, la perspectiva de los movimientos sociales señala que puede existir una relación de cooperación y no sólo de conflicto entre ONG y gobierno pero no profundiza en las características de esta interacción. El enfoque del tercer sector se centra en esta interacción, analizando la función de las ONG como actores que complementan la acción de los gobiernos a través de la implementación de las políticas públicas.

### III. ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR, REFORMA DEL ESTADO Y GOBERNANZA

Una parte importante la investigación académica sobre las ONG la han realizado los autores sobre las organizaciones del tercer sector. Una de las contribuciones más relevantes la realiza el estudio comparativo encabezado por la Universidad John Hopkins, en el cual se analiza el estado del tercer sector en 21 países. A partir de datos sobre su creciente importancia económica,<sup>14</sup> uno de los objetivos del proyecto es medir el tamaño del tercer sector a nivel mundial y crear una categoría sistemática de las organizaciones que lo conforman.<sup>15</sup> Esta clasificación se basa en su estructura jurídica (principalmente, asociaciones o fundaciones) y su sector de actividad. Con base en los resultados de la investigación, a finales de los noventa Salamon y Anheier (1997), crean una definición estructural operativa de las organizaciones del tercer sector, formada por cinco categorías: *a)* Las organizaciones del tercer sector tienen una presencia institucional y estructura formal; lo que significa que tienen una voluntad de permanencia en el tiempo; *b)* institucionalmente separadas del Estado; *c)* no tienen fines lucrativos y no existe reparto de beneficios entre los fundadores o directivos; *d)* elevado grado de autonomía, lo cual quiere decir que tienen control de sus propios asuntos; *e)* los miembros no están obligados legalmente a formar parte o a permanecer, quiere decir que son voluntarios (Salamon *et al.*, 1999; 2003).

<sup>14</sup>En el análisis del tercer sector existe una preocupación por informar del número y recursos de las organizaciones, subrayando su importancia económica y su impacto social (Montagut, 2005; Kendall, 2009).

<sup>15</sup>La clasificación consta de 12 categorías: 1. Cultura; 2. Educación e investigación; 3. Salud; 4. Servicios Sociales; 5. Medio ambiente; 6. Desarrollo; 7. Cívicas y defensores de causas; 8. Filantropía; 9. Internacional; 10. Congregaciones religiosas; 11. Empresariales y profesionales, sindicatos; 12. Otras. Esta categorización es útil para analizar los tipos de ONG que existen; sin embargo, una clasificación de las organizaciones del tercer sector definida por el tipo de actividades puede ser incompleta dado que las fronteras entre el tipo de actividades no siempre es clara, existen ONG que se dedican a más de una actividad o que son al mismo tiempo internacionales y religiosas.

A diferencia de los enfoques de la sociedad civil y movimientos sociales que parten de cambios estructurales de carácter socio-político, de acuerdo con el enfoque del tercer sector el principal factor explicativo del crecimiento de las ONG es la crisis del Estado del bienestar. La reforma de este modelo de Estado transforma al sector no lucrativo tradicional, convirtiéndolo en una herramienta del gobierno en lugar de una fuente privada de caridad (Jeffrey Berry, 2003),<sup>16</sup> Una de las herramientas clave de este proceso es la subcontratación de servicios sociales a través de organizaciones no lucrativas. De acuerdo con esta perspectiva, afectados por una crisis de credibilidad sobre su capacidad para resolver los problemas públicos, los gobiernos se apoyan en las organizaciones del tercer sector para calmar el descontento de los electores ante la ineficacia de los servicios públicos. En suma, las críticas al Estado del bienestar impulsaron, de cierta forma, el interés en las asociaciones voluntarias y otras organizaciones civiles como mecanismo para reducir la sobrecarga del Estado y mejorar la eficiencia (Zimmer y Freise, 2008).

En ese sentido, los estudios sobre el tercer sector consideran que la principal función de las ONG es mejorar la gobernanza.<sup>17</sup> Se subraya la naturaleza colaborativa entre un amplio rango de servicios a terceros (que no son públicos y tampoco pertenecen al sector lucrativo) y los gobiernos en la solución de problemas públicos. Por lo tanto, se enfatiza el papel de las ONG en las políticas públicas como contrapartes y complemento de la acción del gobierno. Su participación en las políticas públicas se vuelve necesaria ante la creciente complejidad de los problemas públicos, que desbordan la capacidad de autonomía del Estado para solucionarlos, ya que “los gobiernos enfrentan una pérdida de autoridad que impide que puedan imponer su voluntad a otros actores cruciales sin antes tenerlos en cuenta” (Salamon 2002: 8). Sin embargo, los gobiernos no son los únicos que obtienen beneficios de esta relación.

Por una parte, las organizaciones del tercer sector (ONG) legitiman las políticas públicas con su participación en la implementación de servicios sociales. Por otra, los gobiernos ayudan a su estabilidad y continuidad, creando un sistema de incentivos que impulsa la actividad de las organizaciones del tercer sector a través de la regulación, subvenciones y la subcontratación de servicios vinculados a políticas públicas como la sanidad o el bienestar social.

Al igual que la teoría de la sociedad civil, este enfoque sitúa a las organizaciones del tercer sector entre el mercado y el Estado. Pero considera que el tercer sector no necesariamente sólo se contrapone o vigila la actuación del Estado; por el contrario colabora en la elaboración de las políticas a través de mecanismos de consulta y, sobre todo, pueden

<sup>16</sup>Aun cuando las organizaciones de servicios sociales tienen una larga historia que no está vinculada a la crisis del Estado del bienestar —la ONG británica *Salvation Army* es creada en 1865 y *Caritas Internacional* en 1947—, se considera que este factor explica, en parte, el actual interés en las ONG. Por otra parte, los dos casos que se mencionan aquí son una muestra del solapamiento teórico que existe en el análisis sobre las ONG, de acuerdo con los criterios mencionados ambas pueden considerarse organizaciones de la sociedad civil o bien organizaciones del tercer sector.

<sup>17</sup>Como se verá más adelante, la perspectiva de los grupos de interés también se refiere a este aspecto. Rhodes (1997), por ejemplo, considera que La reforma del Estado y la extensión de los sistemas de gobernanza son el contexto general en el cual las ONG y otros grupos privados ganan presencia y aumentan su número.

ser contratadas por el Estado para implementar la política. El tercer sector cuenta con mecanismos de actuación más flexibles y eficaces que las agencias gubernamentales, que lo convierten en una contraparte ideal en la implementación (Pérez Díaz y López Novo, 2003; Ruiz Olabuenaga, 2006, Zimmer y Freise, 2008). Existe otra cara de la moneda que completa esta relación, al operar gracias a subvenciones, becas y contratos públicos, las organizaciones no lucrativas se adaptan, crecen y aprenden a anticipar las necesidades de los gobiernos (Berry, 2003). Siguiendo las principales aportaciones de la teoría del tercer sector, las ONG pueden definirse de la siguiente forma:

*Organizaciones con una estructura estable (tienen personal, oficinas e ingresos continuados y miembros que les dan apoyo de forma continuada), formalmente están separadas del Estado (tienen estatutos que especifican su origen, su estructura de gobierno, misión y objetivos). Los beneficios obtenidos, si es el caso, son destinados a sus objetivos y sus miembros no obtienen ninguna utilidad por ello. Su principal función es preservar la gobernanza y complementar la acción del gobierno.*

A diferencia de los otros enfoques analizados en este artículo, la perspectiva del tercer sector evade la vinculación entre su importancia económica y social y su capacidad para influenciar el proceso de definición de las políticas públicas. En parte, ello se debe a motivos normativos, como estrategia para ganar legitimidad frente al Estado y los partidos políticos las organizaciones no lucrativas suelen desvincularse de la actividad política. En algunos casos, la regulación de las ONG limita o impide que actúen abiertamente como grupos que buscan influenciar el proceso político. Berry (2003) expone el caso de Estados Unidos, donde las organizaciones no lucrativas están impedidas por ley a ejercer actividades de presión política bajo el riesgo de perder su estatus no lucrativo que les permite obtener financiación gracias a la deducción de impuestos que consiguen los particulares con donaciones a actividades no lucrativas.

En resumen, la perspectiva del tercer sector es uno de los enfoques más completos en cuanto al análisis de la relación de colaboración entre el Estado y las ONG pero pasa por alto un aspecto relevante que es importante para entender su naturaleza. Pierde de vista los fines políticos de la organización. En este enfoque existen pocos autores que vinculan la actividad del tercer sector con la función de difundir información relevante entre actores políticos para influenciar las políticas públicas, es decir, con objetivos que vayan más allá de la implementación de las políticas O'Neill (1989). La aportación de la perspectiva de los grupos de interés es tener en cuenta la función de las ONG como defensoras de causas (*advocacy groups*) y el análisis sobre sus estrategias de movilización para influenciar el resultado de la política.

#### IV. LAS ONG COMO DEFENSORAS DE CAUSAS

La perspectiva de los grupos de interés se centra en la función que tienen las ONG y otros grupos sociales en la representación de la diversidad de intereses que existen en toda democracia. La actividad de los grupos de interés, con independencia del modelo de organización y el tipo de interés que defiende, tiene como finalidad influir en la formu-

lación y la implementación de las políticas públicas (Jordan, 1989; Molins, 1996).<sup>18</sup> La existencia de grupos de interés influye en la forma en que las democracias resuelven las demandas y conflictos de la sociedad, afectando las decisiones públicas.<sup>19</sup>

La amplitud del concepto grupo de interés se convierte en uno de los principales escollos a la hora de aplicar este enfoque al análisis de las ONG.<sup>20</sup> En la literatura, grupo de interés define de forma amplia como asociaciones voluntarias (en el sentido de que los miembros no están legalmente obligados a pertenecer), independientes del sistema de instituciones de representación formal y que tienen como objetivo influenciar las decisiones de los gobiernos (Walker 1983, Kenneth y Edwards 2004). Se incluyen grupos que difieren sustancialmente en su misión y en la escala de sus operaciones, así como en sus estrategias y tácticas de influencia sobre los diferentes niveles de gobierno (Greenwood, 2003; Mahoney, 2008; Beyers *et al.*, 2008).

Una parte importante del análisis se basa en la capacidad de influencia de los grupos económicos pero el término también incluye grupos de ciudadanos que se organizan en la defensa causas determinadas que no tienen como principio el reparto de beneficios económicos entre sus miembros (Ridley y Jordan, 1998). Sin embargo, tal como pasa con el enfoque del tercer sector, existe un esfuerzo de superar la ambigüedad del concepto a través de la sistematización de los intereses que buscan representar, Baumgartner y Leech (1998) identifican 14 categorías, entre ellas las organizaciones de medio ambiente y agricultura, cultura y bienestar social, así como comercio y organizaciones sindicales.<sup>21</sup> Es una clasificación que se basa en el sector o subsistema político al cual pertenecen

La principal dificultad a la hora de aplicar este enfoque al análisis de las ONG es de carácter normativo, ya que no existe una división que diferencie entre grupos que persiguen beneficios privados y organizaciones cuyo objetivo es crear un bien común, por ejemplo entre la petrolera Shell y la ONG Greenpeace (Ridley y Jordan, 1998). Para algunos, sobre todo para los miembros de las propias ONG, poner a este tipo de organizaciones en la misma categoría que un grupo que representa todo aquello con lo que están en contra es inaceptable, dado que responden a imperativos morales diferentes. Definir

<sup>18</sup>De acuerdo con Putnam (2000:18), "*the pluralist argument that without groups there would be no democracy retains much plausibility, which is why it finds such resonance in the social capital research*".

<sup>19</sup>El análisis de los grupos de interés tiene una larga tradición en Estados Unidos. Como referencia, Tichenor y Harris (2005) desarrollan un sumario de la evolución histórica de esta disciplina, desde los clásicos: Madison, Toqueville, Bentley, Truman y Dahl hasta autores contemporáneos como Baumgartner y Leech (1998). Una revisión de la literatura más reciente se encuentra en Hojnacki *et al.*, (2012).

<sup>20</sup>En consonancia con las dificultades para acotar el concepto de ONG, una de las dificultades al estudiar el enfoque de los grupos de interés reside en la abundancia de neologismos que existen en la literatura; por ejemplo, asociaciones de interés, organizaciones de interés, intereses organizados, grupos de presión, intereses específicos, grupos de interés especial, grupos de ciudadanos, grupos de interés público. De acuerdo con Jordan y Maloney (1997), el enfoque de los grupos de interés equipara a organizaciones altamente profesionalizadas y burocráticas con enormes recursos económicos con grupos informales que están en una fase inicial de desarrollo y que posiblemente tienen una base activista con pocos recursos económicos, así como a compañías privadas y organizaciones públicas.

<sup>21</sup>Las otras categorías son: derechos, educación, administración pública, salud, veteranos, religión, minorías étnicas y otros.

a las ONG como organizaciones que defienden intereses particulares provoca recelo, ya que se trata de organizaciones que consideran que las causas que defienden se basan en valores universales o ampliamente defendidos por una parte de la población como la paz, el desarrollo y los derechos humanos, en oposición a otro tipo de grupos de interés. En ese sentido, las ONG se sienten más cómodas con la etiqueta de sociedad civil o tercer sector. En el mismo sentido que Madison, uno de los pensadores clásicos sobre los grupos de interés, Christine Mahoney expresa esta desconfianza de la siguiente forma: “*interest groups are seen as a force derailing democracy from its proper course, packing policy with special interest exceptions at the expense of the common good*” (2008: 170).

Más allá de los imperativos normativos, en la práctica las ONG actúan como grupo de interés al representar y defender causas que de otra forma quedarían marginadas del proceso político, por ejemplo la defensa de los derechos de las minorías étnicas en Latinoamérica o la defensa de los derechos civiles en Estados Unidos. Algunos autores sugieren que se puede superar la suspicacia creando una subcategoría dentro de la comunidad de los grupos de interés, por ejemplo Walker (1983) y, más tarde, Grant Jordan y William Maloney (1997) estudian un subconjunto de grupos de interés al que se refieren como grupos y organizaciones de ciudadanos.

Estas organizaciones tienen dos características que las distinguen del resto de los grupos de interés: 1) no existen barreras para ser miembros y 2) están organizadas alrededor de ideas o causas cuyo propósito es obtener un bien común que se reparte no sólo entre sus miembros sino que tienen un interés general. Kenneth y Edwards (2004) también sugieren que las ONG son un tipo de grupo de interés que se caracteriza por la defensa de una causa que responde a una obligación moral. Potencialmente, las ONG actúan como grupos de interés, ya sea como parte de un grupo sectorial organizado o de forma individual. Ello depende en gran medida de la orientación y de los recursos de la organización. La mayoría de ellas participa implementando parte de las políticas como contrapartes o titulares de contratos específicos con las administraciones públicas. En resumen, desde esta perspectiva, una posible definición de ONG sería la siguiente:

*Grupos de ciudadanos que cuentan con una estructura organizativa; defienden ideas y causas que no tienen como finalidad beneficios privados sino la creación de bienes comunes de interés general (los beneficios exceden a los miembros del grupo). Están activas a través de diferentes mecanismos y estrategias de influencia en el proceso político. Otra característica importante es que no compiten entre ellas por puestos de elección popular y, por lo tanto, no pertenecen al sistema formal de representación política* (Berry, 2003; Beyers et al., 2008).

La Tabla I resume y contrasta las principales aportaciones de las perspectivas descritas anteriormente, su objetivo es ayudar a contrastar de forma resumida qué son y qué hacen las ONG de acuerdo con cada una de ellas.

#### BREVIARIO: EL PAPEL DE LAS ONG EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de enumerar las conclusiones es útil hacer un resumen para concretar las funciones que cada uno de estos enfoques considera que las ONG tienen en la elaboración

TABLA 1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE ONG: QUÉ HACEN Y QUÉ SON

Perspectiva Teórica	Sociedad civil	Movimientos sociales	Tercer sector	Grupos de interés
Función (el deber ser)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la democracia.</li> <li>Crear y aumentar el capital social</li> <li>Representar los intereses de los ciudadanos.</li> <li>Controlar abusos de poder.</li> <li>Legitimar la democracia a través de la rendición de cuentas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el cambio social.</li> <li>Defender causas de interés general.</li> <li>Expresar el conflicto social, reflejar situaciones de descontento con el curso de las políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la buena gobernanza (colaboración con otros actores en la solución de conflictos).</li> <li>Crear y aumentar el capital social (valores asociados).</li> <li>Preservar el bienestar social a través de servicios públicos que el Estado no puede o tiene la voluntad de asumir.</li> <li>Creación de bienes públicos.</li> <li>Incrementar la eficiencia de los servicios públicos frente a las fórmulas burocráticas del Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la democracia.</li> <li>Representar intereses y defender causas que están fuera del sistema institucional de representación.</li> <li>Crear bienes públicos.</li> </ul>
Definición operativa de las ONG	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciones de ciudadanos que pertenecen a la esfera más amplia de la sociedad civil.</li> <li>No pertenecen al Estado.</li> <li>Se especializan en uno o varios sectores, existiendo ONG con intereses de todo tipo: desarrollo económico, defensa de la ciudadanía, lucha contra la pobreza, defensa del medio ambiente.</li> <li>Sus miembros no están obligados legalmente a permanecer.</li> <li>Actividad local y global.</li> <li>Se definen como un espacio intermedio entre el Estado y el mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura formalizada.</li> <li>Vehículo institucional que articula la acción colectiva.</li> <li>No pertenecen al Estado.</li> <li>Intereses sociales diversos: ecología, derechos humanos, minorías, pacifismo.</li> <li>Sus miembros no están obligados legalmente a permanecer.</li> <li>Actividad local y transnacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Son organizaciones privadas sin fines de lucro.</li> <li>Tienen una estructura institucionalizada y poseen autonomía (recursos propios).</li> <li>Actividades sectoriales diversas: cultura, religión, desarrollo, ecología, pobreza y marginación,</li> <li>Sus miembros no están obligados legalmente a permanecer.</li> <li>Se definen como espacio diferente al Estado y al mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Son organizaciones que defienden intereses o causas particulares.</li> <li>Se diferencian de otros grupos de interés por dar voz o actuar como grupos defensores de ideas y causas consideradas de interés general.</li> <li>Tienen una estructura institucionalizada que les otorga capacidad de influenciar los resultados políticos</li> <li>Sus miembros no están obligados legalmente a permanecer</li> <li>Actividad local e internacional.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

de las políticas públicas. Así, la teoría de la sociedad civil destaca la defensa de valores democráticos y el control de la acción de los gobiernos a través del ejercicio de la oposición y de la crítica; esta valoración no específica un papel en concreto en la elaboración de las políticas públicas pero tiene relación directa con la definición de los problemas, el establecimiento de la agenda, y una vez puesta en marcha la política la valoración sobre sus resultados (evaluación).

La teoría de los movimientos sociales enfatiza la movilización política y la creación de significados políticos y sociales como principal aportación de las ONG en la elaboración de las políticas, es decir, también destaca su papel en la definición de los problemas y el establecimiento de la agenda. Por su parte, la teoría del tercer sector enfatiza el carácter complementario a la actividad del Estado y su papel como implementadoras de políticas públicas; mientras que el enfoque de los grupos de interés la dimensión de la representación y defensa de intereses en los sistemas democráticos.

Aunque utilizan una terminología diferente, coinciden en que una de las funciones primordiales de las ONG es la acumulación y difusión de información sobre los problemas públicos, lo que les permite intervenir en diversas etapas de la elaboración de las políticas públicas. Los enfoques de la sociedad civil, movimientos sociales y grupos de interés consideran que la información suministrada por las ONG tiene un papel preponderante en el establecimiento de la agenda y la definición de los problemas públicos; mientras que el último de ellos considera, además, que la información les otorga un papel relevante como expertos y asesores en la definición de alternativas. La principal diferencia se encuentra con el enfoque del tercer sector, que se centra en la función de implementación de las políticas públicas. La tabla 2 compara y sintetiza estos argumentos.

TABLA 2. EL PAPEL DE LAS ONG EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Perspectiva	Definición del problema y establecimiento de la agenda			Decisión e implementación	
	Creación y difusión de información relevante	Vigilar la acción del gobierno	Movilización en defensa de causas específicas	Representación de intereses (Patrón de interacción con el Estado)	Implementación de políticas públicas
Sociedad Civil	De forma secundaria	×	×		
Movimientos Sociales	De forma secundaria	De forma secundaria	×		
Tercer Sector	De forma secundaria				×
Grupos de Interés	×	De forma secundaria	En función de la tipología del grupo	×	De forma secundaria

Fuente: Elaboración propia.

La diversidad y heterogeneidad que caracteriza a las ONG dificulta el desarrollo de una definición consensuada.<sup>22</sup> No existe un único modelo de ONG, estas organizaciones pueden perseguir intereses diferentes e incluso contrapuestos. La función que desempeñan en las políticas públicas también varía dependiendo de los fines y de los recursos de la organización. Algunas de ellas complementan la acción del Estado, mientras que otras se oponen a él (Frantz, 1987). Por tanto, definir qué son las ONG y aclarar cuáles son sus funciones en las políticas públicas es un problema en sí mismo.

En conjunto, las aproximaciones revisadas son útiles para definir qué son las ONG y cuál es su papel en las políticas públicas, demuestran que las ONG son actores políticos multidimensionales con capacidad para intervenir en diferentes etapas del proceso político. No obstante, la pluralidad de enfoques y el uso de una etiqueta diferente para referirse a la acción colectiva de las ONG generan una fragmentación que complica la sistematización de preguntas teóricas sobre las ONG. Esta dificultad obliga al investigador a formular una definición *ad hoc*, aquella que corresponde mejor a los supuestos de la investigación en función de las variables que se analicen en relación con el papel de las ONG en el sistema político.

Es decir, la definición de las ONG y los objetivos de la investigación pueden variar dependiendo de la aproximación teórica aplicada; si el objetivo es demostrar la influencia política de las ONG, las aportaciones de la perspectiva de los grupos de interés y los movimientos sociales ofrecen importantes herramientas para el análisis; si el objetivo es demostrar su capacidad para fortalecer las democracias contemporáneas, el enfoque de referencia es el de la sociedad civil; en cambio, si el objetivo es demostrar su eficiencia como proveedoras de servicios sociales y como soportes de la gobernanza, la perspectiva adecuada puede ser la del tercer sector. Las cuatro perspectivas analizan el mismo fenómeno utilizando términos diferentes para definirlo. Esta segmentación en la conceptualización provoca la impresión de que existen diferencias sustanciales entre cada uno de los enfoques, que impide que una ONG sea considerada a la vez como sociedad civil, como tercer sector, o como grupo de interés y como parte de un movimiento social.

Partiendo de esta reflexión, como conclusión final de este artículo se propone una definición operativa en relación a sus funciones en el proceso político, que integra las aportaciones de los enfoques analizados en este artículo: Las ONG cumplen diversas funciones, como la provisión de servicios y el control de la acción de los gobiernos, movilización política y el establecimiento de la agenda. Son defensoras de causas y por tanto buscan influir en la definición de los problemas públicos a través de diferentes mecanismos y estrategias, para ello actúan de forma individual o a través de plataformas y movimientos sociales. En la defensa de una causa se convierten en expertos que utilizan la creación y difusión de información especializada con el objetivo de influir en el resultado de las políticas.

<sup>22</sup>No es el único campo de las ciencias sociales que enfrenta este problema, un ejemplo claro es la definición de las instituciones también ha generado diversas posiciones teóricas que llegan a la rivalidad (Scott, 2008).



Agradecimientos: Esta investigación se ha beneficiado del apoyo del Ministerio de Educación y Ciencia de España, inicialmente a través de la beca de Formación de Profesorado Universitario y más tarde a través de diversos proyectos de investigación vinculados al Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política (Ministerio de Innovación y Ciencia CSO2009-09397 y CSO-2012-31214). Agradezco además los útiles comentarios de Laura Chaqués y Anna Palau Roqué de la Universidad de Barcelona, así como de los profesores John D. Wilkerson, Prakash y John Meyer de la Universidad de Washington.

#### REFERENCIAS

- Anheier, Helmut y Mary Kaldor (ed). 2005. *Sociedad Civil Global 2004-2005*. Madrid: Icaria Sage Publications.
- Ariño, Antonio. 2009. "Articulación del tercer sector en España", *Revista Española del Tercer Sector*, 10: 107-129.
- Ayuso y Herrera. 2009. "Las asociaciones sociales, una realidad en búsqueda de conceptualización y visualización", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 126: 30-70.
- Baumgartner, F. y Beth L. Leech. 1998. *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Baumgartner, Frank y Christine Mahoney. 2008. "The two faces of framing: individual-level framing and collective issue definition in the European Union", *European Union Politics* 9(3):435-449.
- Bebbington, Anthony y Roger Riddell. 1997. "Heavy Hands, Hidden Hands, Holding Hands? Donors, Intermediary NGOs and Civil Society Organisations", en D. Hulme y M. Edwards (eds): *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* pp. 107-127. Nueva York: St. Martin's Press y Save the Children.
- Beck, Ulrich. 1997. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.
- Bermeo, Nancy. 2003. *Ordinary people in extraordinary times*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Berry, Jeffrey. 2003. *A voice for nonprofits*. Washington: Brooking Institutions Press.
- Beyers, Jan. 2008. "Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations", *West European Politics*, 31(6): 1188-1211.
- Castells, Manuel. 1998. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chambers, Simone y Jeffrey Kopstein. 2001. "Bad civil society", *Political Theory*, 29: 837-865.

- Clarke, Gerard. 1993. "People power? Nongovernmental organizations and Philippines politics since 1986", *Philippine Quarterly of Culture and Society*, 21 (3): 231-256
- Davis, Gerald; D. McAdam; W. Richard; M. Scott y N. Zald (eds). 2005. *Social Movements and Organizations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Della Porta, D.; H. Kriesi y Dieter Rucht (eds). 1999. *Social Movements in a globalizing world*. Londres: MacMillan Press Ltd.
- \_\_\_\_\_; M. Andretta; L. Mosca y H. Reiter. 2006. *Globalization from below. Transnational activists and protest networks*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- \_\_\_\_\_. y Mario Diani (ed). 2006. *Social movements: an introduction*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing democracy: Toward consolidation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diani, Mario y Ron Eyerman, (ed). 1992. *Studying collective action*, Londres: Sage Publications.
- Edwards, M. y D. Hulme. 1992. *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*, Londres: Earthscan.
- Encarnación, Omar G. 2002. "On Bowling leagues and NGOs: a critique of Civil Society's revival", *Studies in Comparative International Development*, pp. 116-131.
- Fisher, William. 1993. *The road from Rio: Sustainable development and the nongovernmental movement in the third world*, Westport, CT: Praeger
- Foley, M. y Bob Edwards. 1996. "The paradox of civil society", *Journal of democracy*, 7 (3): 38-52.
- Frantz, Rudi Telmo. 1987. "The role of NGOs in the strengthening of civil society", *World Development*, 15: 121-127.
- Hojnacki, Marie, D.C. Kimball, F. Baumgartner, J. Berry y B. Leech. 2012. "Studying Organizational Advocacy and Influence: Reexamining Interest Group Research", *Annual Review of Political Science*, 15(9): 1-21.
- Gomis, Joan. 2000. *ONG, una nova manera de fer política*. Llerida: Pagès.
- Greenwood, Justin. 2003. *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York.
- Guillen, Mauro. 2001. "Is globalization civilizing, destructive or feeble? A critique of five key debates in the social-science literature", *Annual Review of Sociology*, 27: 235-260.
- Held, David. 1997. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Piados.

- Ibarra, Pedro y Benjamín Tejerina. (eds). 1998. *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid: Trotta.
- Ibarra, Pedro. 2005. *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*, Madrid: Síntesis
- Inglehart, Roland. 1991. *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid: CIS.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Joachim, Jutta. 2007. *Agenda Setting, the UN, and NGOs*, Washington: Georgetown University Press
- Johnson, Erica y A. Prakash. 2007. "NGOs research program: a collective action perspective", *Policy Science*, 40: 221-240.
- Jordan, Grant. 1989. "Insider Lobbying: The British Version", *Political Studies*, 37: 107-13.
- Jordan, Grant y Maloney, William A. 1997. *The protest business? Mobilizing campaign groups*. Machester: Manchester University Press.
- Kaldor, Mary .2005. *La sociedad civil global*, Barcelona: Tusquets.
- Keane, John. 2001. "Global Civil Society?", en Anheier y Kaldor (ed): *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press.
- Keck, M. y Katherine Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kendall, Jeremy (ed). 2009. *Handbook of third sector policy in Europe. Multilevel processes and organized civil society*, Londres: Edward Elgar.
- Kenneth T. Andrews y B. Edwards. 2004. "Advocacy Organizations in the U.S. Political Process", *Annual Review of Sociology*, 30: 479-506.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Llopis Goig, Ramón. 2007. "ONG internacionales y solidaridad global. Un análisis referido a la sociedad española", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 120 (7): 117-32.
- McAdam, Dough; John McCarthy y Zald Mayer (ed). 1999. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo.
- McAdam, Doug; Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of contention*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, Christine. 2008. *Brussels versus the Beltway: advocacy in the United States and the European Union*, Washington: Georgetown University Press.

- Maloney, W. y Sigrid Rosteutscher. 2006. *Social Capital and associations in European democracies*, Londres: Routledge.
- Mansbach, Richard, Yale Ferguson y Donald Lampert. 1976. *The web of world politics. Non state actors in the global system*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Marcuello, Carmen, et al. 2007. *Capital social y organizaciones no lucrativas en España. El caso de las ONGD*, Bilbao: Fundación BBVA.
- Melucci, Alberto. 1999. *Challenging codes. Collective action in the information age*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Molins, Joaquim. 1996. "El Estado, el interés general y los grupos de interés", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6: 189-192.
- Montagut, Teresa. 2005. "The third sector and the policy process in Spain". En *Third Sector European Policy Working Papers: 2*. London School of Economics, Center for Civil Society.
- O'Neill, Michael. 1989. *The Third America: The Emergence of the Nonprofit Sector in the United States*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Ortega Carpio, M. Luz. 1994. *Las ONGD y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica*, Madrid: IEPALA.
- Pérez Díaz, Victor. 1997. *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid: Taurus.
- Pérez-Díaz, Víctor y López Novo, Joaquín. 2003. *El Tercer Sector Social en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York: Simon & Schuster.
- Requena Santos, Félix. 2008. *Redes sociales y sociedad civil*. Madrid: CIS.
- Revilla Blanco, Marisa. 2002. *Las ONG y la política*. Madrid: Alianza
- Ridley, F. y Grant Jordan (ed). 1998. *Protest Politics: Cause Groups and Campaigns*, Oxford: Oxford University Press.
- Risse-Kappen, Thomas (ed). 1995. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rosenau, James. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Ruiz Olabuenaga, José (dir.). 2006. *El Sector no lucrativo en España: una visión reciente*, Bilbao: Fundación BBVA.
- Salamon, Lester. 1999. "Government and Nonprofit Relations in Perspective", en Boris, T. E. y Steuerle, C. E. (eds.) *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, Washington: Urban Institute.
- \_\_\_\_\_. 2002. *The tools of government. A guide to the new governance*, Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ y Helmut Anheier. 1997. *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*. Nueva York: Manchester University Press.
- \_\_\_\_\_; S. Wojciech Sokolowski, y Regina List. 2003. *Global Civil Society. An Overview*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Scott, W. Richard. 2008. *Institutions and organizations. Ideas and interests*, Londres: Sage Publications.
- Smith, G., William Maloney y Gery Stoker. 2004. "Building social capital in city politics: scope and limitations at the inter-organisational level". *Political Studies* 52: 508-330.
- Tarrow, Sidney. 2005. *The new transnational activism*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Walker, J.L. 1983. "The origins and maintenance of interest groups in America", *The American Political Science Review*, 77 (2): 390-406.
- Young, Oran. 1994. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Zimmer, A. y Martin Freise. 2008. "Bringing Society Back In: Civil Society, Social Capital, and Third Sector", en: Maloney, W. y Van Deth (eds.): *Civil Society and Governance in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp 19-42.

LUZ M. MUÑOZ MÁRQUEZ

Investigadora del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política y profesora en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona. Ha sido investigadora visitante del Center for American Politics and Public Policy de la Universidad de Washington (2009), en la Universidad Iberoamericana (2013) y en la School of Geography, Politics and Sociology, University of Newcastle (2013). Su investigación se centra en el papel de las ONGs y de los grupos de interés; las políticas públicas y recientemente en la dinámica gobierno-oposición.  
Correo electrónico: luzmunozma@ub.edu

