

Notas de referencia para estructurar los debates de los grupos de trabajo

El rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la prestación de servicios sociales y en la promoción del crecimiento sostenible

En el marco de la preparación de la nueva política sobre organizaciones de la sociedad civil (OSC) se planteó una consulta centrada en el rol de las OSC como actores de la gobernanza, particularmente en la promoción de la apropiación democrática y la rendición de cuentas a nivel nacional. Sin embargo, tradicionalmente las OSC han sido, y siguen siéndolo, participantes importantes en la prestación de servicios en ciertos contextos. De hecho, parte de su valor añadido como actores de la gobernanza es resultado de su labor en la prestación de servicios. Esta sesión del Foro de Políticas se centra en las oportunidades y los desafíos en ese sector, con vistas a determinar el apoyo de la Unión Europea (UE) a las OSC en línea con el marco político general de la UE perfilado en el **Programa para el Cambio** (2011).

Esta propuesta de políticas de desarrollo, publicada por la Comisión Europea (CE) en octubre de 2011, subraya el concepto de **crecimiento inclusivo y sostenible para el desarrollo humano**, así como la democracia, la gobernanza y los derechos humanos. Además de los vectores propicios, en particular un entorno empresarial más fuerte y una integración regional más profunda, y de los sectores que presentan un marcado impacto multiplicador en las economías de los países en desarrollo y contribuyen a la protección medioambiental, el programa considera que **la protección social, la sanidad y la educación** son esenciales para sentar **las bases del crecimiento inclusivo**.

En los últimos años se ha manifestado un interés creciente por distintos acuerdos de colaboración para la prestación de servicios, entre ellos los partenariados plurilaterales. Esa **perspectiva plurilateral**, que parte de la convicción de que los desafíos de desarrollo requieren la participación eficaz y colectiva de distintos actores, va de la mano del reconocimiento de las OSC y las autoridades locales (AL), con toda su diversidad, como actores del desarrollo por derecho propio¹ cuyos esfuerzos complementan los de las autoridades nacionales y el sector privado. Se trata asimismo de una visión claramente subrayada en las **conclusiones del proceso del Diálogo Estructurado**, que destacan asimismo el marcado valor añadido que pueden aportar tanto las OSC como las AL.²

En ese contexto, este taller del Foro de Políticas se centrará en el rol de las OSC en la prestación de servicios, distinguiendo dos debates paralelos:

- i) el rol de las OSC en la prestación de servicios en los sectores sociales, particularmente en la sanidad y la educación, y
- ii) las OSC y la promoción del crecimiento sostenible mediante el empleo y el espíritu emprendedor.

A. El rol de las OSC en la prestación de servicios en los sectores sociales

La prestación eficaz de los servicios básicos, que se considera vital para la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo, es responsabilidad primordial de la administración pública del Estado, en sus distintas encarnaciones (niveles nacional, regional y local). En efecto, el Estado es responsable de la financiación, la dirección, la

¹ El artículo 20 del Programa de Acción de Accra (AAA, por sus siglas en inglés) y el artículo 22 de la Declaración de Busán se refieren explícitamente a las OSC como actores independientes del desarrollo por derecho propio. El artículo 21 de la Declaración de Busán destaca asimismo el rol decisivo de las AL.

² Véase el Documento de Conclusión (2011) del Diálogo Estructurado (página 8).

coordinación y la organización de la prestación de los servicios sociales a sus ciudadanos. No obstante, el acceso a la sanidad y la educación, entre otros servicios básicos, queda con frecuencia muy limitado por distintos factores de orden económico, geográfico, infraestructural, tecnológico, institucional, social y cultural.

En función de la situación en que se encuentre un país determinado, así como de sus decisiones políticas, existe una amplia variedad de sistemas de organización institucionales. El Estado puede ofrecer servicios de forma centralizada o delegar su prestación a las autoridades locales, según los principios de autonomía local y subsidiariedad.³ En ese sentido, y como se señaló a lo largo de todo el Diálogo Estructurado, las autoridades locales pueden desempeñar un papel de piedra angular para garantizar una prestación equitativa de los servicios básicos a sus ciudadanos.

El Estado (en sus distintas encarnaciones) puede prestar también los servicios directamente o subcontratar la prestación a otras organizaciones, incluidas las OSC (principalmente organizaciones confesionales, comunitarias, etcétera). En determinados casos, los servicios pueden financiarse y aplicarse gracias a partenariados entre el Estado, el sector privado y/o las OSC. En otros, pueden ofrecerse directamente mediante empresas privadas u OSC, o pueden surgir de esquemas de participación y/o de una auto prestación colectiva. Se trata de algo especialmente relevante en países frágiles, así como en los contextos donde el Estado sea débil o esté poco dispuesto o ausente.

En los últimos años se han desarrollado e investigado nuevos e innovadores patrones y esquemas de prestación de servicios (p. ej., con bonos o franquicias sociales) y la confianza de los gobiernos en la prestación de servicios por parte de las OSC ha llegado a ser una práctica generalizada y creciente en todo el mundo, también en los países industriales avanzados.⁴

Una área de trabajo interesante es la **coproducción**, que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵ define como “una forma de planificar, concebir y prestar servicios públicos que se nutre directamente de las aportaciones de los ciudadanos y las OSC”. En el núcleo de ese concepto de coproducción está la idea de que **los servicios públicos pueden funcionar mejor y ser más favorables para los pobres, más receptivos, más innovadores y más inclusivos** (ante los grupos vulnerables y/o en áreas/regiones donde no existan servicios gubernamentales) cuando aprovechan los intereses, las energías, la experiencia y las ambiciones de la gente gracias a la participación activa de las OSC y la implicación significativa del gobierno, económicamente pero también desde el punto de vista político y programático.

En ese sentido, la experiencia demuestra la importancia de conservar una sólida responsabilidad gubernamental, así como la capacidad de dirigir, monitorizar y supervisar las operaciones de las OSC y aplicar los nuevos instrumentos de acción pública mediante los que se configuran los partenariados.⁶

Sin embargo, y a pesar del interés y las ventajas potenciales, los partenariados plurilaterales presentan también desafíos significativos para todos los actores implicados, desde los gobiernos y las OSC hasta los donantes y otros socios del desarrollo que respaldan esos procesos y esquemas. Por un lado, la confianza en las

³ Véase en el Documento de Conclusión el apartado sobre los roles de las AL (página 8).

⁴ Véase Leon E. Irish, Lester M. Salamon y Karla W. Simon, “Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad”, Banco Mundial, junio de 2009.

⁵ Reunión de expertos en la implicación ciudadana en la definición y la prestación de servicios públicos: “La creación de un gobierno abierto e innovador para la mejora de políticas y servicios”, OCDE, 8-9 de junio de 2010, París.

⁶ Véase Leon E. Irish, Lester M. Salamon y Karla W. Simon, “Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad”, Banco Mundial, junio de 2009.

OSC para la prestación de servicios sociales financiados por los gobiernos plantea desafíos importantes en cuanto a gestión, rendición de cuentas y legitimidad para los gobiernos, incluidas las autoridades locales, caso en que esos esquemas se aplican con frecuencia. Esto depende también de la regulación vigente en el país para las actividades de las OSC. También se presentan desafíos para las AL en cuanto a la capacidad y los recursos disponibles para participar en esos procesos. Por otro lado, las OSC se enfrentan a otros problemas y riesgos, entre ellos la posible pérdida de independencia, la reducción de la flexibilidad debido al incremento de la burocratización y las limitaciones de su capacidad de promoción y de control. Los indicios indican asimismo que los acuerdos plurilaterales pueden verse afectados por factores externos, entre ellos las condiciones económicas, el clima político, la confianza o la cultura.⁷

Por último, el rol y el espacio de las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) en esos procesos es otro elemento importante que considerar, prestando especial atención a los distintos contextos y teniendo en cuenta el riesgo potencial de sustitución que puede presentarse, así como el desequilibrio y las diferencias de capacidad que siguen imperando entre las ONGI y las OSC locales.⁸

Preguntas para el debate

- § ¿Cuáles son los ingredientes principales de los “modelos de partenariado” sostenibles en la prestación de servicios sociales? Si es posible, aporte ejemplos concretos de modelos de colaboración que hayan funcionado y explique los motivos de su éxito. ¿Qué elementos contextuales (p. ej., marco legal, cultura administrativa o procedimientos) los promueven o los limitan?
- § ¿Cómo afecta la descentralización a las condiciones de los modelos de partenariado plurilateral?
- § ¿Cuáles deberían ser el rol y el espacio de las ONGI en esos partenariados en diferentes contextos?
- § ¿Cómo puede contribuir eficazmente la UE al avance de las prácticas y los sistemas en lo relativo a los enfoques plurilaterales de la prestación de servicios sociales? ¿Cuál es el valor añadido del apoyo de la UE en ese contexto, en comparación con el respaldo de otros donantes?
- § ¿Cómo puede la UE respaldar y fomentar los esfuerzos de las OSC de eficacia del desarrollo y alineación en lo relativo a los servicios que prestan en países en vías de desarrollo? ¿Cómo puede contribuir la UE a aliviar algunos de los desafíos anteriormente mencionados relacionados con el apoyo a la prestación de servicios por parte de las OSC frente al fortalecimiento de los sistemas estatales?

B. Las OSC y la promoción del crecimiento sostenible mediante el empleo y el espíritu emprendedor

Según el Programa para el Cambio, el **crecimiento sostenible** se caracteriza porque la gente puede **participar en la creación de riqueza y empleo y beneficiarse de ella**. Este concepto va más allá de los aspectos económicos (p. ej., la inversión de

⁷ Dra. Kelly Teamey, “Whose Public Action? Analysing Inter-sectoral Collaboration for Service Delivery. Literature Review on Relationships between Government and Non-state Providers of Services”, Departamento de Desarrollo Internacional, Escuela de Políticas Públicas, Universidad de Birmingham, junio de 2007.

⁸ Véase el Documento de Conclusión del Diálogo Estructurado, apartado 3, “Colaboraciones y complementariedades entre los actores” (página 9).

capital, la infraestructura, el crecimiento de la fuerza laboral, la productividad y el progreso tecnológico) y abarca factores sociales como la igualdad, la redistribución y la inclusión con vistas a garantizar la incorporación de sectores excluidos de la sociedad y la debida atención a las dinámicas que rodean la reducción de la pobreza.

En los últimos años se han producido interesantes debates sobre los distintos roles que pueden desempeñar el Estado (en sus distintas encarnaciones y niveles, desde las autoridades nacionales hasta las AL), el sector privado y más recientemente también las OSC en el camino del crecimiento sostenible. Esto afecta particularmente al espíritu emprendedor y la creación de empleo, como condiciones previas del desarrollo sostenible y la distribución equitativa de la riqueza y la prosperidad. En ese sentido, y aunque la implicación de las OSC y las AL en el crecimiento sostenible va más allá de la creación de empleo y el espíritu emprendedor, esas dos dimensiones se han elegido para este taller por estar consideradas especialmente relevantes para la implicación de las OSC.

Dejando a un lado las posturas ideológicas, parece existir un consenso sobre **el rol de piedra angular desempeñado por determinadas categorías de OSC** (p. ej., cooperativas u organizaciones de granjeros) en la promoción de iniciativas que por un lado sean receptivas ante las necesidades de la comunidad y por otro estimulen el crecimiento económico local, con lo que se combinarían las ambiciones económicas y sociales.

Está demostrado que las OSC pueden desempeñar diversas funciones y colaborar en distintos niveles con el Estado y el sector privado. Por poner sólo algunos ejemplos, las OSC pueden promover los modelos empresariales éticos y equitativos (p. ej., el comercio justo o las iniciativas empresariales comunitarias), actuar como incubadoras de innovaciones sociales y económicas, promover la participación de las mujeres y los grupos sociales excluidos en la producción económica, fomentar el espíritu emprendedor social para promover cambios sociales sostenibles, ofrecer servicios de apoyo (p. ej., respaldo técnico, acceso a los mercados o servicios financieros) a emprendedores individuales e iniciativas privadas, promover la responsabilidad social corporativa y los modelos empresariales inclusivos en el sector privado, aportar servicios de asesoría al Estado sirviéndose del variado conocimiento empírico de los ciudadanos o contribuir a la gestión de los bienes públicos y los recursos de propiedad común.

También hay indicios de que los partenariados plurilaterales puede ser muy beneficiosos, ya que permiten que distintos participantes relevantes (en particular los gobiernos nacionales y/o locales, el sector privado y las OSC) colaboren y desarrollen iniciativas que supongan un refuerzo mutuo para promover el espíritu emprendedor, crear empleo y respaldar el crecimiento. En concreto, y teniendo en cuenta las conclusiones del Diálogo Estructurado, hay espacio para profundizar en los partenariados en el nivel local, considerando el rol de piedra angular que pueden desempeñar las AL, por ser la capa más próxima a los ciudadanos, en la estimulación y el sustento de las iniciativas locales de desarrollo económico que reúnen a distintos actores en torno a objetivos comunes.

No obstante, hay que tener en cuenta determinados desafíos y preocupaciones. Para empezar, las OSC (en especial las cooperativas y las asociaciones de granjeros) pueden encontrarse con el problema de la viabilidad de sus actividades socioeconómicas y un planteamiento no suficientemente centrado en el mercado, el riesgo de un control y una regulación excesivos por parte de los gobiernos, la incapacidad de ampliar sus actividades o un acceso limitado a los créditos y/o a los mercados, entre otros factores. Además, los esquemas de cooperación y los partenariados plurilaterales entrañan desafíos significativos, que van del necesario

respeto a los mutuos intereses y las prerrogativas a la viabilidad institucional y financiera de los esquemas designados y el sistema de incentivos requerido para promover y respaldar una cooperación eficaz.

En el nivel local también hay que explorar más el rol de pueden desempeñar las AL para promover, respaldar y dirigir de forma eficaz acuerdos plurilaterales encaminados a la creación de empleo y a apoyar el espíritu emprendedor.

Para acabar, el rol y el espacio de las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) es otro elemento importante que considerar, en particular en lo concerniente a la transferencia de conocimiento, el desarrollo de capacidad y el apoyo entre iguales.

Preguntas para profundizar en el debate

- § ¿Cuáles son las condiciones previas y las capacidades requeridas para establecer partenariados de éxito dirigidos a la creación de empleo y la promoción del espíritu emprendedor? ¿Qué pueden hacer los distintos participantes para crear los incentivos necesarios para una colaboración?
- § ¿Qué elementos contextuales (p. ej., marco legal) promueven o limitan los roles emprendedores de las OSC?
- § ¿Qué rol pueden desempeñar las ONGI para (i) promover las funciones de las OSC locales en la creación de empleo y el espíritu emprendedor, y (ii) reforzar los partenariados plurilaterales con vistas a aprovechar al máximo su potencial para contribuir a la reducción de la pobreza?
- § ¿Cómo puede la UE respaldar eficazmente los enfoques socioeconómicos de creación de empleo y espíritu emprendedor desarrollados por las OSC sin que se cree una dependencia?