

RENOVANDO EL PAPEL DE LAS ONGD

HACIA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL



1

RENOVANDO EL PAPEL DE LAS ONGD: HACIA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Autores:

PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS, JANAINA STRONZAKE, DAVID SOGGE, ANA R. ALCALDE, IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ, CHRISTINA LAYBOURN, PLATAFORMA 2015 Y MÁS.

Coordinación de la publicación:

IGNACIO MARTINEZ

Diseño y maquetación:

PEDRO MARTÍNEZ

Editorial 2015 y más, 2011

Depósito legal: M-49151-2011

Impresión: UNIGRÁFICAS

Esta publicación forma parte de un proyecto financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

serie

EL MUNDO

LA POLÍTICA

LAS PERSONAS

en el desarrollo

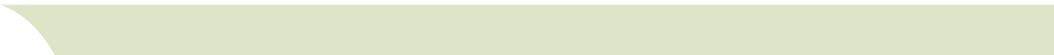
RENOVANDO EL PAPEL DE LAS ONGD

HACIA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

INTRODUCCIÓN	7
PRIMERA PARTE: Ponencias de las jornadas Eficacia del desarrollo y de las ONGD: renovando nuestro papel	11
Capítulo Uno: Redefinición del papel de las ONGD: hacia una mirada más política.	13
1. El laberinto de las ONG	13
2. Las ONG en “su” laberinto	16
3. Concluyendo: algunas propuestas de (re) política	21
Capítulo Dos: Sur y Norte, ONGD y movimientos sociales, ¿hacia el diálogo político?	25
1. Introducción	25
2. ¿La teoría ilumina la práctica?	26
3. La cooperación, luces y sombras	27
4. A modo de conclusión, ¿qué acciones podrán emprender tanto ONGDs como movimientos sociales para llevar a cabo una acción conjunta más transformadora?	30
Capítulo Tres: Nuevos marcos de relación entre organizaciones: la importancia de una acción conjunta.	33
1. Redes de promoción y consorcios	34
2. Alianzas y coaliciones en función de actividades	36
3. Conclusión	40
Capítulo Cuatro: Reflexiones sobre modelos organizativos: ¿otro modelo es posible?	43
1. El cambio como paradigma	43
2. El contexto del hoy	43
3. La cadena de valor versus la cadena de supervivencia	44
4. Retomando la cadena de valor	45
5. El dilema	46
6. En Solidaridad Internacional	46
7. Epílogo	48
Capítulo Cinco: La rendición de cuentas en la “cadena de la ayuda”.	49
1. Las ONGD, la cadena de la ayuda y la rendición de cuentas	50
2. Efectos negativos de la rendición de cuentas en el marco de la cadena de la ayuda	51
3. Reflexiones para avanzar hacia un modelo de rendición de cuentas legitimador y transformador	54

Capítulo Seis: Rendición de cuentas y autorregulación de las ONG: un panorama general	57
1. Introducción	57
2. Tendencias y modelos de rendición de cuentas de las ONG	58
3. Efectos de la participación en los programas de autorregulación: mejoras en la legitimidad y en la eficacia	60
4. ¿Qué hace que un programa de autorregulación resulte eficaz?	62
5. Para lograr una implementación exitosa de los principios de rendición de cuentas	65
6. Conclusiones	66
 SEGUNDA PARTE: Discursos de las jornadas Eficacia del desarrollo y de las ONGD: renovando nuestro papel	 67
Capítulo VII: Renovando nuestro papel hacia la transformación social	69
1. Introducción	69
2. El proceso de “desnaturalización” de las ONGD	70
3. Los efectos de la desnaturalización en los modelos organizativos de las ONGD	76
4. A modo de conclusión	87
 BIBLIOGRAFÍA	 91

INTRODUCCIÓN



Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) se han convertido, a lo largo de varias décadas, en actores de movilización y transformación social cuya principal motivación es la consecución de un mundo más justo y equitativo.

Para responder a esta motivación y convertirse en referentes para una gobernanza global, las ONGD han tejido una tupida red de relaciones, han desarrollado complejas estrategias y modelos organizativos, han conquistado espacios de interlocución, definición y gestión de las políticas públicas, y han tratado de rendir cuentas sobre sus diferentes ámbitos de actuación.

Los cambios en el contexto institucional, en la agenda de desarrollo y en las demandas y reivindicaciones de las poblaciones con las que las ONGD se asocian, entre otras dinámicas, han generado una lógica constante de adaptación por parte de estas organizaciones para desempeñar un papel acorde a la complejidad de las situaciones a las que se enfrentan.

En los últimos tiempos diferentes fenómenos como la crisis financiera global, la crisis alimentaria, el cuestionamiento del modelo de desarrollo vigente, o la insatisfacción ante un sistema de cooperación ineficaz en su capacidad de transformación y ante el papel que las ONGD desempeñan en él, han evidenciado la necesidad de revisar la capacidad de transformación que las ONGD poseen en este contexto: ¿son las estrategias organizativas de las ONGD las más adecuadas para potenciar su capacidad de transformación?, ¿son los modelos de relaciones los más pertinentes para construir alianzas estratégicas para el desarrollo?, ¿existe un entorno verdaderamente facilitador para el cambio?

Para reflexionar sobre estos interrogantes y tratar de ofrecer respuestas la Plataforma 2015 y más organizó en mayo de 2011 unas jornadas que llevaban por título “Eficacia del desarrollo y las ONGD: renovando nuestro papel”. Durante dos días el público asistente a las jornadas –fundamentalmente personas vinculadas a la Plataforma 2015 y más, al colectivo de ONGD y a diferentes espacios de la sociedad civil– reflexionó y debatió en torno a cuatro ejes temáticos: relaciones entre ONGD y OSC en la búsqueda de alianzas estratégicas para el desarrollo, los modelos organizativos de las ONGD, la existencia de un entorno facilitador en el marco de la política de desarrollo como requisito para el cambio y la transparencia y la rendición de cuentas en las ONGD.

Estos temas se estructuraron en mesas de debate en las que participaron diversos ponentes y comentaristas. Esta publicación es el resultado de las ponencias y los debates que en ellas se produjeron. La primera parte de la publicación recoge los textos presentados en las jornadas por parte de los ponentes estructurados en seis capítulos. La serie se inicia con el capítulo escrito por Pablo Martínez, Secretario Ejecutivo de la Plataforma 2015 y más, en el que se reflexiona acerca de la necesidad de recuperar una mirada política por parte de las ONG tanto respecto a su propio trabajo como a la agenda de desarrollo. El segundo capítulo, elaborado por Janaina Stronzake, del Movimiento de los Trabajadores sin Tierra de Brasil, ofrece una reflexión crítica sobre el papel de la cooperación internacional en el desarrollo y el potencial papel que las ONGD y los movimientos sociales pueden jugar en la agenda de desarrollo. En el tercer capítulo David Sogge, del *Transnational Institute*, hace una reflexión sobre el trabajo en red tratando de evidenciar tanto sus limitaciones como sus potencialidades para las organizaciones de la sociedad civil. El cuarto capítulo, a cargo de Ana Alcalde, Directora de Solidaridad Internacional, centra su mirada en los modelos organizativos para, desde la mirada de una ONGD en particular, proponer alternativas que favorezcan la capacidad de transformación de estas organizaciones.

Los dos últimos capítulos de esta parte de la publicación centran su atención en los procesos de transparencia y rendición de cuentas de las ONGD tanto desde la perspectiva individual como desde una mirada colectiva. En concreto, el capítulo quinto, elaborado por Ignacio Martínez, responsable de estudios de la Plataforma 2015 y más, consiste en una reflexión acerca de las conclusiones que el actual sistema de rendición de cuentas generado en el marco de la cadena de la ayuda produce sobre las ONGD y sus socios en el Sur. Por último, el sexto capítulo, a cargo de Christina Laybourn, investigadora de *One World Trust*, ofrece una mirada general sobre las iniciativas internacionales en materia de transparencia y rendición de cuentas, efectuadas por diferentes plataformas nacionales de ONGD.

La segunda parte de la publicación recoge, a modo de conclusión, la revisión y el análisis efectuado por la Plataforma 2015 y más de los debates y los comentarios que se produjeron en las distintas mesas de debate. No hubiera sido posible, por esta razón, contar con este documento sin las aportaciones del público asistente y, especialmente, de las personas que participaron como comentaristas y moderadores en los debates. Desde aquí la Plataforma 2015 y más quiere agradecer sinceramente a todas ellas: Enrique del Olmo, Magali Thill, Sebastián Mora, Luis González, José María Vera, Ramón Muñagorri, Luis Arancibia, Estrella Ramil, Isabel Álvarez, Alicia Alemán, Ramón Almansa, Carmelo García, Toni Bruel, Eduardo Sánchez, Itziar Ruíz-Giménez, Carlos Cabo, Juan Manuel Eguiagaray, Mirjam van Reisen, José Antonio Sanahuja, David Ortiz y Francisco Moza.



PRIMERA PARTE

PONENCIAS DE LAS JORNADAS EFICACIA
DEL DESARROLLO Y DE LAS ONGD:
RENOVANDO NUESTRO PAPEL

REDEFINICIÓN DEL PAPEL DE LAS ONGD: HACIA UNA MIRADA MÁS POLÍTICA.

PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS¹
Plataforma 2015 y más

1. EL LABERINTO DE LAS ONG

La expresión es bastante común entre la gente alejada del mundo de las ONG. Cuando uno siente curiosidad y trata de conocer las ONG siente que se acerca a un mundo laberíntico, por amplio y difícil de desentrañar en un primer momento. Por confuso y repetitivo cuando cualquiera trata de establecer discriminaciones y diferencias que le permitan establecer sus propias preferencias. Parece un laberinto en el que todas sus paredes y esquinas aparecen similares, donde ninguna sobresale entre las demás, salvo porque su apariencia sea mayor, o más conocida previamente a través de alguna presencia en los medios de comunicación. En estos casos las dudas aflojan su presión por el alivio que produce el reconocimiento. Pero poco más que eso: el reconocimiento de una marca.

En realidad es difícil saber de quién es una ONG o porqué hace lo que dice que hace. Mucho más difícil aún conocer cuáles son sus motivaciones últimas, sus propuestas de transformación o su opinión sobre algún hecho relevante en los últimos días. Imposible se antoja saber cuáles son los impactos de su trabajo, más allá de números impresionantes de proyectos, países, niños alfabetizados o vacunados, o letrinas y pozos construidos. Casi todas se describen con las mismas expresiones comunes: entidades sin ánimo de lucro, apolíticas e independientes, que trabajan por la justicia y la lucha contra la pobreza, en los países pobres o del Tercer Mundo. Claro que unas parecen especializadas en algunos países o regiones, otras en atención sanitaria, en educación, en alimentación infantil o en la conservación del medio ambiente. Todas ellas parecen hacer el bien por igual. Tanto hay por hacer que casi se agradece la proliferación. Pero a menudo la gente común no sabe cómo salir del laberinto: no sabe por cuál decidirse.

Ante este riesgo de indecisión las ONG últimamente han confiado en los departamentos de marketing que tienen estudiado cómo inducir las decisiones. Que saben cuáles son los motivos más comunes por los que la gente se decide por una u otra. Sabrán también ordenar por importancia las diferentes estrategias de captación como la presencia frecuente en los medios de comunicación de masas, la adhesión de famosos que prestan su imagen a la causa, o la oportunidad de ofrecerse a través de una rápida conversación cara a cara con los chicos del peto. Sin duda tendrán estudiado también cuáles son los anzuelos más eficaces: una cuota cómoda, una imagen limpia, un ahijado mocososo o un desastre debidamente difundido. Al final la gente consume preferentemente marcas. Sobre todo cuando los productos aparecen tan similares que

¹ Agradezco los comentarios al texto de Ana Bustinduy e Ignacio Martínez. La responsabilidad de los errores es exclusiva del autor.

podrían ser perfectamente intercambiables. Pero vayamos por partes. Nos interesa particularmente saber qué razones pueden explicar el laberinto de las ONG, su aparente uniformidad y en qué medida ellas mismas contribuyen a la confusión.

Primera paradoja: la legitimidad inmerecida

Quien más, quien menos tiene una referencia general sobre lo que es una ONG. Esta idea general responde esencialmente a tres supuestos: se ocupan de hacer el bien, lo hacen gratuitamente y se preocupan de que el bien llegue a todos. La combinación de esos tres elementos es su vínculo con la sociedad, su razón de ser en el imaginario social en que vivimos.

Las ONG están generalmente “bien vistas”, cuentan con una gigantesca legitimidad entre el resto de actores sociales, por más que en los últimos tiempos cada vez se escuchen voces más críticas o menos confiadas respecto de las ONG. Con acierto se ha definido esta legitimidad como *legitimidad ex ante* (Revilla, 2002), como una aceptación generalizada previa, de partida, anterior a cualquier evaluación de sus acciones. Y en este sentido se trata de una legitimidad inmerecida, no ganada, probablemente ni tan siquiera justificada aunque tenga sus razones². Las ONG “disfrutan” de esa legitimidad por el hecho de serlo. En los últimos tiempos parece que otros actores han percibido con claridad los enormes atractivos de esa legitimidad, lo que podría explicar la proliferación de ONG creadas por otros actores sociales que no gozan de tanta, principalmente partidos políticos y empresas privadas. También hay ejemplos de instituciones que han encontrado nuevos espacios de legitimidad, no tanto en la forma organizativa como en la asunción de tareas socialmente identificables con la idea de bien entendido como valor absoluto: los ejércitos ahora convertidos en cuerpos de paz neutrales y humanitarios tratan así de construirse una nueva legitimidad en la sociedad.

Segunda paradoja: la provisión no estatal de bienes públicos

Como decíamos las ONG se ocupan de hacer. En un contexto de retirada progresiva de las funciones del Estado en la provisión de bienes y servicios, las ONG han surgido como instrumentos funcionales a la necesidad de compensar las pérdidas acarreadas por la retirada. Varios argumentos se utilizan para justificar la idoneidad de que sean las ONG las que realicen estas tareas de provisión de bienes y servicios. Desde la cercanía a los problemas que fundamenta el principio de subsidiariedad emanado de la doctrina social de la Iglesia, hasta la valoración de la eficiencia de sus acciones con menores costes para el Estado.

El llamado Tercer Sector se constituye precisamente así, por la imposibilidad o el abandono del Estado de asumir la responsabilidad de atender las necesidades sociales. En la medida en que la provisión de bienes y servicios sociales no es económicamente rentable queda en manos de las ONG (Serrano, 2002) que lo hacen “gratuitamente”. Con ello el principio de universalidad de los servicios públicos se deteriora significativamente al tiempo que se inicia un proceso de desresponsabilización del Estado.

A partir de este momento las subvenciones cuentan con partidas presupuestarias que no están configuradas en función de las necesidades que deben cubrirse, sino que las ONG deberán

² Las razones de esta curiosa *legitimidad ex ante* parecen basarse en su razón jurídica, en su carácter no lucrativo o gratuito, que por definición se opone a las sociedades empresariales determinadas por su carácter lucrativo. El compromiso no lucrativo de los miembros de una ONG es visto por parte de la sociedad como una especie de encarnación de valores absolutos, el bien, la solidaridad, el compromiso. (Véase Revilla, 2002).

seleccionar, acotar y filtrar en función de la cuantía presupuestaria adjudicada. El servicio social provisto puede así, abandonando la lógica de los derechos sociales, convertirse en una actividad rentable en el mercado. Hay numerosos ejemplos de ello en nuestra historia reciente. A primeros de los años noventa la mayoría de los servicios sociales de atención y acompañamiento a poblaciones vulnerables lo realizaban organizaciones sociales a menudo beneficiarias de subvenciones públicas para realizar dicha tarea. En pocos años el llamado Tercer Sector se ha configurado como un pujante sector empresarial con rentabilidades muy importantes. En otro orden pero de igual forma, en el año 2000 la Cruz Roja española tuvo que abandonar el servicio de atención en carretera tras la denuncia de las empresas privadas (aseguradoras principalmente) por violar las leyes de la competencia³. Del Estado al Tercer Sector, del Tercer Sector al mercado.

En el ámbito de la cooperación internacional también puede estar produciéndose el mismo trasvase. La consultoría desde hace años es un negocio rentable que detrae grandes cantidades de los fondos de la ayuda pública, y el más reciente acceso a los fondos públicos por parte de las fundaciones empresariales y de las empresas son buenos ejemplos. Parece evidente que en los últimos tiempos existe una apuesta clara de los responsables políticos de la cooperación para primar el papel de las empresas en la política de cooperación, basada en los principios de maximización de beneficios y búsqueda de rentabilidad económica.

Tercera paradoja: la participación sin base social

Por otro lado, las ONG también están estrechamente ligadas a la idea de participación ciudadana. De forma muy clara por cuanto ocupan espacios de representación, tanto formales (instituciones como consejos consultivos, procesos de diálogo formal sobre políticas, relación con cámaras legislativas...) como informales (representación de valores en medios de opinión y comunicación, consultas informales con partidos políticos para el asesoramiento programático, despliegue de acciones de sensibilización y promoción de la participación en asuntos públicos...).

Nos engañaríamos si pretendiéramos legitimar la presencia de las ONG en estos espacios haciendo referencia a las afiliaciones o asociados, que en absoluto constituyen una base social significativa. A pesar de que el informe de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España en su última edición publicada con datos relativos al año 2008 afirme que cuentan con una base social de dos millones de personas, no puede obviarse que estas cantidades reúnen diferentes conceptos de relación con las ONG que sólo siendo muy generoso pueden entenderse como base social. De hecho el criterio que utiliza el informe para alcanzar la cifra es el del apoyo económico, que cuando se refiere a particulares que realizan este apoyo de forma periódica suma un total de 1.475.155, de los que el 56% son aportaciones declaradas por una sola organización (Cruz Roja Española). Estas cifras contrastan con otros criterios que suponen mayor implicación en las labores de las organizaciones, como el voluntariado que en dicho informe cifra en un total de 251.174 de los que el 92,5 % son declarados por Cruz Roja y Cáritas cuya estructuras de apoyo social vienen determinadas por razones muy particulares y en cualquier caso históricamente anteriores al fenómeno de las ONG que analizamos aquí. Por último, si atendemos al número de personas que constituyen el personal remunerado de las organizaciones el informe declara un total de 21.034 personas (el 77,9% entre Cruz Roja y

³ Tomado de Serrano, 2002.

Cáritas). En definitiva parece que el amplio apoyo a las organizaciones no depende de rasgos cuantitativos de afiliación o asociación, ni por lo tanto de constituir una verdadera alternativa para la ciudadanía en tanto que espacios de participación ciudadana, que puedan canalizar la implicación y el compromiso políticos de sus bases, y que puedan justificar la representación de las mismas por parte de las organizaciones⁴.

Un hecho que podría corroborar lo anterior, es que la mayoría de las ONG están seriamente preocupadas por las dificultades que encuentran para conseguir ampliar su base social de apoyo. En este sentido han sido muchas y variadas las estrategias que las ONG han seguido en los últimos años, presionadas por lograr ampliar sus bases sociales de apoyo. La gran mayoría de ellas han seguido estrategias que han reforzado la idea de que el apoyo económico de la ciudadanía a las organizaciones podía suponer un rasgo característico del apoyo político a las mismas⁵. Con ello se han obviado las dificultades que éstas tienen para demostrar dicho apoyo mediante otras formas tradicionales, como la realización de convocatorias públicas o de movilización social. Reconozcamos que es un lugar común entre las ONG hablar de “nuestro mundillo”, reuniones y convocatorias en las que “nos encontramos siempre los mismos cuatro gatos”. Nuestros departamentos de comunicación viven obsesionados por conseguir “llegar a los no convencidos”, por obtener una relevancia que trascienda nuestros círculos más estrechos de difusión. Las ONG como actor social no representan a un conjunto de ciudadanos importante por su magnitud. Su legitimidad social proviene fundamentalmente de que, en el imaginario colectivo, el conjunto de las ONG representan un conjunto de valores absolutizados por la sociedad, como el bien, la solidaridad o la gratuidad.

Más allá del hecho de que las ONG ocupen espacios de representación institucional, es común que estas pretendan legitimar su importancia presentándose como promotoras de espacios de participación ciudadana y participando de ellos. El reto reside en saber si realmente las ONG contribuyen a la organización de los ciudadanos y logran canalizar propuestas para la transformación social.

2. LAS ONG EN “SU” LABERINTO

Las ONG en realidad suelen comportarse como si las anteriores paradojas no fueran tales. De sus discursos y de sus acciones no es fácil comprender que son beneficiarias de una legitimidad mayor de lo que sus acciones le proporcionarían, como tampoco puede deducirse de sus trabajos si apuestan por una privatización de los servicios públicos de carácter social o si por el contrario prima su compromiso con la defensa de las políticas públicas. De igual forma las ONG suelen considerarse a sí mismas como espacios de o cauces para la participación, sin expresar al respecto mayores dudas. Lo que parece suceder es que las ONG hablan y actúan con una

⁴ En realidad con los datos del informe no podemos conocer cuál es la cantidad de personas que realmente se corresponden con la definición que el mismo informe propone de base social: “conjunto de personas, colectivos y entidades que por identificación con la visión, misión, valores y principios de una ONGD, se implican para contribuir a cumplir sus objetivos de forma consciente y con voluntad de continuidad. Identificación y compromiso son valorados como imprescindibles por la ONGD, dotándola de un carácter social representativo, a la vez que otorgan legitimidad social a su misión y a las acciones que desarrolla”. Informe de la Coordinadora sobre el sector de las ONGD 2009, disponible en línea <http://www.informe2009.coordinadoraongd.org/uploads/informe2009.pdf>, consultado el 12 de mayo de 2011.

⁵ Creo que sería interesante poder distinguir entre quienes apoyan las labores que realizan las ONG, de aquellos que encuentran en las ONG un espacio alternativo (o suplementario) de participación política.

especie de *patente de corso*, puesto que manejan acciones y discursos contradictorios entre sí, sin tener por ello que rendir cuentas a nadie. Se les supone portadoras de un conjunto de valores de interés para la sociedad, y más que como promotoras de los mismos, las ONG se comportan como si fueran depositarias de ellos.

Las ONG no saben muy bien cómo salir de ese laberinto particular, hartas de excesivas ambigüedades y numerosas frustraciones por los escasos resultados de sus trabajos, temen al mismo tiempo dar un paso al frente, conscientes en el fondo de que la ciudadanía podría no perdonárselo. Aunque digan y muestren lo contrario, las ONG son muy conscientes de la fragilidad del apoyo que reciben y con ella, de la provisionalidad de sus estructuras así como del escaso recorrido y alcance de sus propuestas. De lo que tal vez no sean tan conscientes es de que sus propias actuaciones retroalimentan sus dependencias y dificultades, alejándolas así de las posibilidades de resolverlas a favor de sus motivaciones fundamentales. A continuación, lo analizamos muy brevemente en tres de sus principales áreas de trabajo, todas ellas desde la perspectiva del enfoque político con que abordan cada una de ellas: la comunicación pública, la gestión de sus recursos y las relaciones políticas con otros actores.

“Buenismo” y neutralidad política ante el conflicto

Los departamentos de comunicación de las ONG tienen que responder cotidianamente al menos a dos motivaciones difícilmente compatibles. Deben comunicarse para ampliar sus apoyos y atraer a más colaboradores y socios, al tiempo que deben comunicarse para ofrecer respuestas razonables a los conflictos conocidos como la pobreza, la exclusión, la desigualdad, etc. La ampliación del número de colaboraciones y apoyos es una razonable obsesión de las ONG en su motivación por lograr ampliar su campo de influencia, pero no justifica que el enfoque elegido para esta ampliación sea de corte fundamentalmente monetario. Apadrinamientos, colaboraciones tras catástrofes mediáticas, compra de pequeñas “parcelas de desarrollo”⁶, tienen en común que apelan al bolsillo de las personas. El mensaje básico que se transmite es “danos dinero para hacer”. Con ello se transmiten implícitamente al menos dos ideas: somos capaces de resolver problemas y necesitamos dinero para resolverlos. Es la solidaridad mercantilizada. Este tipo de apelaciones suelen venir adecuadamente descontextualizadas, con el argumento de que las personas quieren saber cómo pueden ayudar con comodidad sin tener que hacer un esfuerzo relevante porque sus ocupadas vidas no les dejan tiempo para la solidaridad. A ellos no les interesan las complejas causas por las que esas personas viven en situación de pobreza. Es más eficaz presentarles la pobreza como una situación de carestía que como el resultado de conflictos de intereses, porque la carestía se resuelve con aportaciones y los conflictos de intereses exigen información, discriminación, participación y finalmente tomar partido.

Cuando se trata de recabar apoyos parece más eficiente seguir los consejos de los expertos en comunicación de marcas (marketing), obviando las dimensiones del problema que nos compliquen las explicaciones y de paso la vida. “Merchandising solidario”, “marketing solidario” o similares adornan las estrategias en las que las ONG han invertido recursos importantes. Combinando mecanismos feroces por la visibilidad dirigida a un mismo público por el que compiten, con una imagen que sin embargo trata de mantener a la organización y a la marca en el ámbito

⁶ Me refiero a las campañas lanzadas por ONG de solicitud de apoyo económico a sus proyectos que siguen la lógica de tratar de parcelar los procesos de desarrollo con la finalidad de cuantificar qué podría significar cada aporte: con 10€ al mes damos de comer a 200 niños, o con tu aportación pagamos un maestro de escuela, o unos animales para la granja.

del “buenismo” solidario. Cada una vende “su producto” aunque todas participan del “mismo producto”. Por eso las propias ONG con sus campañas de comunicación generan esa sensación de actividades diversas pero intercambiables, y por lo tanto difícilmente seleccionables o preferibles. En ese espacio la competencia se cifra en quién consigue el rostro del deportista con la imagen más rentable, o la marca del producto más amable. Las alianzas entre ONG y empresas empezaron coincidiendo en el mundo de la imagen de marca: unas necesitaban ampliar público y relevancia, las otras limpieza de marca. Ambas coincidían en que lo mejor para ellas era crecer, ser más grandes y notables.

En realidad el concepto comunicativo más explotado por las ONG es precisamente el de la absolutización de las ideas de bien y solidaridad que, como hemos visto, contribuye decisivamente a legitimar su presencia en nuestras sociedades. Por eso el mensaje más repetido en sus comunicaciones es el de las soluciones que ellas proporcionan sin matices, sin contextos, y menos que nada, sin conflictos en los que intervenir o contribuir a superar.

Aunque sus campañas de comunicación dirigidas a la captación de apoyos no lo dejen entrever, las ONG no suelen desconocer que las intervenciones que realizan tratan de responder a situaciones generadas por conflictos. La mayoría de ellos requieren de complejas explicaciones y en todos los casos sus soluciones remiten a la necesidad de cambios que se miden en tiempos de largo plazo, los tiempos de los procesos históricos y sociales, difícilmente compatibles con los tiempos del corto plazo que predominan en los mercados. Incluido el mercado de la solidaridad. Las propuestas del largo plazo son habitualmente sacrificadas en las comunicaciones por las presiones derivadas de la búsqueda de resultados cuantitativos inmediatos en el incremento de colaboradores y/o aportantes. Prima la eficacia del corto plazo, aunque se sacrifique el componente transformador de sus mensajes (Nos Aldás, 2007), necesariamente más explicativo, menos maniqueo y de corte más educativo que comercial.

Así el “buenismo” también exige mantener un alto grado de cautela respecto de la dimensión política. Tanto la del origen de los problemas como la de sus posibles soluciones. En ocasiones se confunde esta “cautela” sobre lo político con la idea de la neutralidad política. Ésta es una evolución coherente con la práctica del “buenismo” comunicativo, guiado como hemos visto por la primacía de la conservación de los elementos fundamentales de la *legitimidad inmerecida*. Es un mensaje, que a juzgar por lo reiterado de su utilización, debe ser considerado como muy eficaz por parte de muchísimas organizaciones: “nosotros no hacemos política, sólo nos dedicamos a la ayuda”. De esta forma se explicita la decisión de no tomar partido en medio del fragor de los conflictos que definen los problemas de nuestra sociedad y de las sociedades y contextos en los que éstas operan. Tratan de reforzar la decisión de permanecer al margen de la batalla, al margen de las interpretaciones, absolutizando la idea de bien mediante la absolutización del concepto de la “ayuda”. Así lo expresan: nuestra toma de partido se centra en defender a las personas excluidas, las empobrecidas, las “sin voz”... y así un conjunto innumerable de referencias sustantivadas, que en realidad tan sólo tratan de describir de forma despersonalizada y despolitizada al conjunto de beneficiarios de nuestra ayuda.

Quién sabe si las ONG son conscientes de que con este mensaje contribuyen además a reforzar una interpretación muy liberal de nuestra sociedad, según la cual la separación entre lo político y lo no político es clara (Revilla, 2002). Ellas hacen esfuerzos por reforzar la visibilidad, la comprensión y los resultados de su quehacer, queriendo reforzar su legitimidad aunque contribuyan con eso a obviar (o a ocultar) el carácter eminentemente político de sus acciones.

Toda la intervención social —sea con intenciones transformadoras o por el contrario, claramente legitimadoras— presentan una innegable dimensión política. Otra cosa es que convenga o avergüence hacerla explícita. O que esté generalizada la confusión entre lo político y lo partidista.

Gestión de las ONG: adaptación, financiación, profesionalización...

Junto con los temas de comunicación pública, las cuestiones relativas a la gestión de las ONG son las que más preocupan a sus miembros. Y al igual que sucede con los temas de comunicación, las ONG actúan como si el enfoque que guía sus principales decisiones administrativas y financieras fuera independiente de la dimensión política de sus acciones. En esto también las ONG han demostrado una excelente capacidad de adaptación a los tiempos y a sus corrientes predominantes. No en vano se han abordado procesos de profesionalización que han primado las habilidades instrumentales, sean éstas contables, planificadoras, o de gestión de los recursos humanos. En los últimos tiempos es especialmente llamativo cómo se han ido incorporando en los puestos de dirección ejecutiva de las ONG a profesionales cualificados en gestión y administración procedentes de cualquier otro ámbito profesional, sin conocimientos siquiera aproximados de conceptos como desarrollo sostenible, equidad de género o producción agropecuaria sostenible. Pero son los nuevos encargados de hacer más eficientes sus potentes estructuras administrativas. Esta situación no es más que la última vuelta de tuerca de un proceso de adaptación a los discursos sobre la profesionalización del sector de la ayuda y con ello el de la instrumentalización de la misma identificada por criterios que alejan a éstas de sus objetivos de transformación y cambio social.

Las ONG se han destacado por adaptarse, en algunos casos con sorprendente agilidad, por un lado a las orientaciones dictadas por la disponibilidad de financiación pública, y por otro lado a la asunción de herramientas, instrumentos e incluso modelos organizativos que homogenizan la administración de sus trabajos, sin que haya primado reflexión alguna sobre en qué medida el instrumental adquirido y desarrollado contribuye en mayor medida a favorecer procesos de cambio social en el sentido deseado.

Sin posibilidad de detenernos, ahora pensemos en el camino seguido por muchas entidades que han cambiado la personalidad jurídica de asociación a fundación guiadas indudablemente por los incentivos. La apertura de nuevas prioridades estratégicas por parte de gobiernos, agencias y organismos ha llevado a las ONG a emprender trabajos en sectores y en territorios que antes eran desconocidos para ellas. Como si estos, sectores y territorios, fueran intercambiables y respondieran a una misma lógica (de nuevo: ¿consecuencia de la absolutización/profesionalización de la ayuda?). Suponíamos que una ONG podía intervenir con conocimiento de causa (ventajas comparativas, las llamamos a menudo) en un territorio acompañando genuinos procesos locales de desarrollo porque su larga trayectoria de acompañamiento y conocimiento de los actores, así como de las condiciones sociales, económicas y políticas suponían una garantía de cara al fortalecimiento de dichos procesos. Resulta que poco a poco toda esa larga trayectoria puede obviarse y sustituirse por lo que finalmente resulta un cuadro de “contexto de la acción” en cualquier formulario de proyecto. Los mejores profesionales son los que mejor y más rápido pueden completar de forma satisfactoria esos cuadros-contexto. En eso las ONG también han querido parecerse cada vez más a los ejercicios de consultoría. De igual forma hemos pasado de hacer proyectos de desarrollo en comunidades estables, a optar a fondos para realizar actividades de emergencia humanitaria, como si ambas intervenciones presentaran similares necesidades de conocimientos, competencias y habilidades. No en vano, una parte relevante del crecimiento

de las ONG en nuestro país se explica a partir de la posibilidad que tuvieron estas de acudir a los fondos europeos de emergencia cuando se creó la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) en 1992.

No puede negarse que los requisitos administrativos para la gestión de las ONG han crecido y han ganado en complejidad con los tiempos, especialmente los referidos a las subvenciones. Cada día estas exigencias precisan de más cantidad de tiempo y conocimientos para responder a satisfacción. Prácticamente podríamos hablar de una “burocracia” aparejada al mundo de las ONG, que como tal proporciona determinado poder mediante el acceso al conocimiento y al control de los vericuetos legales y normativos de la misma. Cabe preguntarse hasta qué punto esta *burocracia* se ha hecho con el poder efectivo de las principales decisiones estratégicas en las ONG, con argumentos como “esto no cabe porque no es justificable” o “aquello no es coincidente con las prioridades establecidas”. Hasta el punto de que las cuestiones referidas a la “rendición de cuentas” y a la “transparencia” son entendidas con demasiada frecuencia en su versión más limitada que consiste en atender los requerimientos de justificación financiera impuestos por los financiadores, obviando la responsabilidad de cara a los propios beneficiarios y que informe sobre resultados e impactos en los procesos de desarrollo. Como mínimo creo que debería abrirse un debate serio y pleno de franqueza que trate de averiguar si el contenido político original basado en propuestas de transformación social de las ONG ha tenido que ceder espacio a la mal entendida *racionalidad administrativa* que supuestamente se impone como única interpretación posible de los marcos legales.

En el mismo sentido en estos últimos años las ONG han asumido los nuevos discursos derivados de la Declaración de París. La introducción de las cuestiones referidas a la calidad y la eficacia de la ayuda en las ONG también ha oscilado entre la aceptación de una agenda de carácter puramente técnico o de forma más amplia, considerando los principios sugeridos por dicha agenda como orientaciones políticas para el trabajo de cooperación⁷. Hasta el absurdo cuando hemos contribuido a interpretar que la asunción de determinadas herramientas de gestión resolvería ciertos problemas de eficiencia, sobre todo cuando se supone que estamos hablando de eficiencia en resultados de desarrollo. Desde luego no basta con defender una lógica de *resultados amplios* que respondería a aquella idea de absolutizar los valores de bien y solidaridad y que se plasma en argumentos como “aportamos pequeños granos de arena ante necesidades enormes, por lo que todo lo que se haga contribuirá”. Por el contrario creo que las ONG deben también abordar con seriedad la evaluación de los *rendimientos específicos* de su trabajo, pero alejando estas valoraciones de la lógica del proyecto e incluso de sus acciones, para poner la mirada en su capacidad para promover, alentar o reforzar procesos de cambio social, cuyos protagonistas son otras personas y otros colectivos en otras sociedades.

Las relaciones en la “polis”

Las ONG se comportan como diferentes actores sociales sin ser exactamente ninguno de ellos. Hay quien piensa que se caracterizan por ocupar un espacio intermedio entre los movimientos sociales y los grupos de interés (Revilla, 2002), por cuanto al ser la “ayuda” el objetivo de sus acciones, funcionan como un grupo de interés —quieren gestionar las demandas que producen— pero los beneficios de sus demandas no son particulares sino bienes públicos globales. Sea cual

⁷ En cualquier caso es pertinente notar que la Agenda de Eficacia deja más de un problema por resolver. Lo que realmente puede ser interesante de la Agenda de Eficacia es que sirve para mostrar incoherencias, visibilizarlas hablando un mismo lenguaje pero orientando la discusión a los contenidos más de fondo.

sea su ubicación en el espacio público, si atendemos a sus prácticas más habituales podríamos decir que con demasiada frecuencia en el comportamiento de las ONG priman los intereses corporativos respecto de las demandas que representan y reivindican. Sólo así se entienden reivindicaciones particulares propias de grupos de interés como la solicitud de excepciones fiscales en los países donde trabajan, las demandas laborales específicas en cierto modo recogidas en el Estatuto del Cooperante (2007), o la gran movilización de recursos e interlocutores que las ONG son capaces de reunir cuando están en juego modificaciones en los marcos de financiación o normativas relativas a las subvenciones. Son mucho menos frecuentes las ocasiones en las que las ONG actúan de forma políticamente concertada, consensuando mensajes de reivindicación política y coordinando capacidades y recursos de movilización⁸.

Podríamos decir que casi hay tantas estrategias de relación con otros actores sociales como ONG existen. El mapa de relaciones con movimientos sociales, partidos políticos, empresas privadas e instituciones de gobierno no es fácil de resumir, no tanto por su cantidad que al fin y al cabo es limitada, como por la variedad de estrategias e intereses que hay en juego. Examinar con cierto detalle esta variedad de estrategias escapa con mucho a la pretensión de estas líneas, pero valga para constatar que no hay una sola forma de ver cuál es el espacio que deben ocupar las ONG, ni cuáles son los criterios con los que deben abordarse las relaciones con los diferentes actores sociales.

3. CONCLUYENDO: ALGUNAS PROPUESTAS DE (RE) POLÍTICA

Tal y como hemos visto las ONG están contribuyendo más de lo que reconocen a generar cierta confusión respecto de su propia identidad que las diferencia del resto. Más bien tratan de capitalizar para sí la gigantesca legitimidad *inmerecida* de que disfrutan, absolutizando con ello los valores más superficiales que se les atribuyen. De cómo resuelvan las ONG este territorio de la legitimidad, que además ahora sienten en disputa con otros actores sociales con gran capacidad de influencia, depende el mantenimiento de sus capacidades de transformación social. En la medida en que las ONG se aferren a no defraudar una legitimidad amparada en discursos descontextualizados y funcionales al *statu quo* social, estarán defraudando precisamente su razón de ser, que hemos convenido en situar en la promoción de transformaciones sociales y políticas de gran calado.

La forma en que las ONG enfrenten estos procesos, así como su propio rol de ejecutoras de programas o prestadoras de servicios, definirá el espacio social que ocupen. El temor a evidenciar y a promover el desvelamiento de conflictos responde a una estrategia de no enfrentamiento, para evitar poner en peligro el reconocimiento en tanto que ejecutoras de proyectos y/o programas de cooperación al desarrollo. En la medida en que las ONG utilicen la información de la que habitualmente disponen para señalar responsables directos de las violaciones de derechos, estarán generándose un espacio político potencialmente mucho más útil para las transformaciones que todos los proyectos que sean capaces de ejecutar.

⁸ Importante recordar que la campaña "Pobreza Cero" es la primera campaña política duradera que es consensuada por el conjunto de ONG miembro de la Coordinadora, y que no responde como otras al lanzamiento por parte de una de ellas (o de un reducido grupo de ellas) y a la posterior adhesión del resto. Especialmente en los territorios autonómicos más que en la coordinación del ámbito estatal esta campaña aún funciona después de cinco años como articulación política de las demandas comunes respecto de las políticas públicas de cooperación.

En un contexto de debilitamiento progresivo de los derechos sociales y de pérdida de capacidades del Estado para gobernar efectivamente los asuntos públicos, las ONG deberán optar con mayor claridad entre el mantenimiento de su rol sustitutivo y prestador de servicios, o el de promoción del empoderamiento ciudadano mediante el impulso de la participación política. En función de cuál sea el tipo de participación política que las ONG promuevan, pondrán más o menos en riesgo aquella legitimidad inmerecida. Quién sabe si con ello también pondrán en riesgo su propia existencia. Al menos su existencia tal y como las conocemos ahora, como aparatos administrativos de gestión de recursos más o menos grandes.

A partir del análisis general que hemos propuesto muchas ONG tratan de ganar nuevos espacios, para lo que podríamos proponer algunas claves igualmente generales:

Asumir los riesgos: Las ONG tienen información, motivos y discursos suficientes como para fundamentar la promoción de procesos de participación política activos y reivindicativos que influyan en la orientación de transformaciones sociopolíticas profundas. Las exigencias que plantea un modelo de desarrollo equilibrado, sostenible e universalizable, basado en derechos humanos y apuntalado sobre la equidad de género procuran un horizonte político de claras transformaciones. Éstas jamás se han realizado sin incorporar una reflexión sobre la dimensión política, particularmente en lo que al poder se refiere. El poder que mantiene privilegios y relaciones internacionales injustas y que se expresan en los mismos términos hacia el interior de los diferentes Estados. Las ONG tienen sobrados motivos para la denuncia y la reivindicación. Deben elegir si ponen sus esperanzas de transformación en sus propias estructuras y sus acciones sustitutivas, o si las ponen en la construcción de una ciudadanía global caracterizada por su participación política. No es fácil encontrar ejemplos de transformaciones sociopolíticas profundas que no hayan estado precedidas de la asunción de riesgos igualmente serios. La cautela y el cálculo político nos condenan a la promoción de la compasión.

Hablar de lo que no se puede hablar: Las ONG deben ser capaces de vivir en los márgenes que imponen las corrientes hegemónicas. Por ejemplo en los márgenes de la corrección política e incluso de la legalidad. Entre sus funciones debe fortalecerse la de irrumpir en las agendas políticas con las cuestiones y demandas de las poblaciones excluidas del actual proceso de globalización. Su capacidad para crear narrativas que modifiquen el rumbo político de los acontecimientos a favor de las poblaciones excluidas exigirá sin duda señalar igualmente a las poblaciones privilegiadas por la situación actual. No se puede seguir hablando de luchar contra la pobreza sin hablar de luchar contra la riqueza. No se puede seguir hablando de procesos de desarrollo sin denunciar la insostenibilidad e irracionalidad del modelo de desarrollo predominante, basado en el crecimiento económico sin contemplar las externalidades. Introducir estas y otras cuestiones en nuestras comunicaciones y en nuestros marcos de diálogo interinstitucional puede granjearnos enemistades y agresiones. Dicho de otra forma puede poner en riesgo el regalo de la legitimidad. Pero sin duda contribuirá a extender la idea de que los procesos de desarrollo son procesos de resolución de conflictos más que procesos de inversión financiera intensiva. Por otro lado, y si sirve para reforzar la invitación a hablar de lo incorrecto, es preciso tener en cuenta que uno de los efectos de la enorme legitimidad es el temor que los responsables políticos tienen a nuestras denuncias e informaciones públicas. Más que conservar la legitimidad, abusemos de ella mientras dure. Tal vez quedemos sorprendidos de que al ponerla en juego, en realidad crece.

Aceptar el reto de comunicar sin simplificar: También en las estrategias de comunicación es preciso un cambio de rumbo. La información basada en la “asepsia solidaria” (“buenismo”) contribuye a ocultar la dimensión política de los conflictos, y con ello a su perpetuación. Por otro lado, la comunicación política como espectáculo, medida en términos de impactos o presencias en los medios de comunicación de masas, pueden contribuir al crecimiento organizacional, pero habitualmente a costa de renunciar a la complejidad de las problemáticas, volviendo a trasladar un mensaje desmovilizador desde el enfoque político. No se trata de renunciar a las capacidades de difusión que los medios pueden proporcionarnos, sino de generar mensajes que pongan en cuestión el marco, que en términos comunicativos se expresa en términos de compasión y de presentación de las causas de la pobreza de forma no conflictiva, y por lo tanto habitualmente falaz. Por el contrario, será preciso reforzar la capacidad de comunicar análisis complejos y de carácter político, es decir que den cuenta de las relaciones de poder que explican situaciones que deseamos revertir cuanto antes. Para ello será imprescindible señalar a personas, actores sociales e instituciones cuando sus comportamientos puedan ser categorizados como de contrarios a los principios que inspiran el desarrollo humano, equitativo y sostenible.

Dejar de engordar para probar otro modelo de influencia: En los últimos años hemos crecido y crecido. En número de proyectos, en cantidad de países donde intervenir, en plantillas y presupuestos. De un año para otro parece que el éxito del sector se ha medido, igual que sucede con el PIB y otros indicadores macroeconómicos, en lograr “engordar” nuestras organizaciones. Este crecimiento en realidad, más que proporcionarnos una mayor relevancia social nos ha hecho cada vez más vulnerables. Las ONG finalmente tienen estructuras organizativas altamente dependientes del mantenimiento de financiaciones que no son fácilmente previsibles. Es momento de repensar también nuestras estructuras organizativas, dedicando el máximo esfuerzo posible a ampliar la base social de apoyo, la promoción de espacios de participación ciudadana y las tareas orientadas a la incidencia política. Exigirá reorientar muchas de nuestras estrategias, entre otras:

- Abandonar la desesperada búsqueda de más “clientes” y/o “colaboradores/as”. El empeño en generar apoyos microfinancieros basados en políticas de comunicación que trasladan un mensaje simplificador y emotivo de nuestro trabajo no logran incorporar la necesaria pedagogía transformadora. Las ONG deberían centrarse en ampliar el compromiso político de ciudadanos y ciudadanas, cada día más conscientes del calado de las transformaciones exigibles, que sólo serán posibles mediante un alto grado de participación consciente que de forma activa presione para lograrlas.
- No intercambiar “limpieza de imagen” por financiación. Últimamente algunas empresas, profesionales famosos y otros actores acuden a las ONG como si éstas fueran proveedoras de buena reputación. A cambio las ONG suelen buscar un mayor impacto mediático y la consiguiente repercusión en términos de ingresos económicos. Se reincide en el mensaje simplificador porque esos actores y sus desarrollos de marca impiden la politización del compromiso que quieren trasladar a sus clientes. Algunas ONG han asumido estos “parterneriados tóxicos” (Romero, 2009) asumiendo un discurso que sitúa a las empresas como actores de cooperación para el desarrollo y en ocasiones, promocionando la idea de que a mayor desarrollo empresarial y crecimiento económico, mayor desarrollo humano. Con los actuales recortes de financiación pública derivados del ajuste del déficit, algunas ONG vuelven su mirada a este tipo de colaboraciones y alianzas. Venderán trocitos de

aquella gran legitimidad a cambio de limosnas para mantener sus estructuras y proyectos. En este contexto urge reforzar una serie de discursos críticos elaborados colectivamente con mucho esfuerzo, que logran poner en solfa las consecuencias que tienen para las poblaciones excluidas algunas de las prácticas empresariales que obvian los impactos en materia de sostenibilidad ambiental, derechos laborales o desarrollo humano.

Construir espacios de convergencia con movimientos sociales: El proceso de repolitización del que hemos venido hablando no puede realizarse en soledad o de forma autónoma. La creciente transnacionalización de las organizaciones y movimientos sociales de sociedad civil ponen sobre la mesa la constitución de un nuevo sujeto social. Se trata de un espacio que se mueve entre las resistencias y las demandas, pero en el que confluyen numerosas convergencias de pensamientos políticos que suponen alternativas a los grandes problemas. La presencia de las ONG en estos espacios no está exenta de conflictos, sobre todo en la medida en que éstas no sean capaces de dejarse transformar en su ser y su quehacer por estas influencias. Se trata, en definitiva, de contribuir a generar amplias mayorías en torno a las principales transformaciones sociales que exige la justicia social.

Estamos en tiempos de cambios. Es muy probable que en un futuro no muy lejano ya no podamos hablar de las ONG como un “sector”. Tal vez siga avanzando un conjunto de ellas que constituyan un actor social “despolitizado”, legitimador de las desigualdades y subsidiario aunque esta vez de los intereses del creciente sector privado transnacionalizado, con su proyecto de privatización y crecimiento en torno a la provisión de bienes. Pero sin duda también existirán ONG que cambien y sean capaces de reorientar sus propuestas y trabajos en la constitución de un sujeto social transformador, crecientemente politizado y con capacidad para crear y modificar nuevas narrativas para lograr cambios profundos. En realidad dependen de sí mismas para caminar en un sentido o en el otro.

CAPÍTULO DOS

SUR Y NORTE, ONGD Y MOVIMIENTOS SOCIALES, ¿HACIA EL DIÁLOGO POLÍTICO?

JANAINA STRONZAKE

Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra - MST⁹

con sus predicadores
sus gases que envenenan
su escuela de chicago
sus dueños de la tierra
con sus trapos de lujo
y su pobre osamenta
sus defensas gastadas
sus gastos de defensa
son su gesta invasora
el norte es el que ordena

pero aquí abajo, abajo
cada uno en su escondite
hay hombres y mujeres
que saben a qué asirse
aprovechando el sol
y también los eclipses
apartando lo inútil
y usando lo que sirve
con su fe veterana
el sur también existe

El sur también existe de Mario Benedetti

1. INTRODUCCIÓN

Comprender la naturaleza de las organizaciones sociales y tener claro hacia donde caminan es fundamental para construir alianzas y acciones eficaces. Si entendemos que nuestro objetivo a largo plazo es la transformación social, tendremos más condiciones para diferenciar las acciones tácticas necesarias en la búsqueda de ese objetivo.

¿Hay espacio para un diálogo político entre el Norte y el Sur Político? ¿Existe ese diálogo entre las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) y los movimientos sociales (MMSS)? Estas son algunas de las cuestiones planteadas en ese texto, presentado en el marco de los debates desarrollados durante las *Jornadas sobre Eficacia del Desarrollo y las ONGD: Renovando Nuestro Papel*, celebradas en Madrid en mayo de 2011. El hecho de que la Plataforma 2015 y Más se dedicara a organizar estas jornadas, con la variedad de voces y posiciones invitadas a participar, es un indicador positivo del diálogo político existente, y un aporte a la profundización de esas relaciones dialógicas.

Partimos de la premisa de que todas las ONGD y MMSS, implicados y promotores de este momento de diálogo, tenemos la transformación social como horizonte de nuestras labores. Algunos de los actores presentes en las jornadas tal vez todavía no hemos encontrado el cómo, pero tenemos claro un *adonde ir*.

⁹ Agradecemos a Jon Ander Areses la revisión del texto.

Cuando no hemos utilizado los dos géneros en el texto, optamos por la forma femenina, en referencia a “la persona”. Usamos Norte Político para designar los países de lo que antes era conocido como Primer Mundo, es decir, espacios donde el Estado de bienestar social ha sido aplicado, y donde el capitalismo se ha centralizado en su expansión mundial; usamos Sur Político para designar el grupo de países antiguamente llamados Segundo, Tercer y Cuarto Mundo. Sin embargo, hay personas y organizaciones en el norte geográfico que pertenecen al Sur Político, y también el revés, hay quienes estando situados en el sur geográfico forman parte del Norte Político.

2. ¿LA TEORÍA ILUMINA LA PRÁCTICA?

¿Qué es una organización no gubernamental para el desarrollo? ¿Cuáles son los objetivos de las ONGD? ¿Qué visión tienen del desarrollo y de los movimientos sociales?

Preguntas básicas, y que, a veces creemos, ya están estudiadas y contestadas satisfactoriamente. Sin embargo, aún escuchamos las viejas cantilenas sobre cómo juntar la bondad del Norte para contribuir con “los procesos de transformación en el Sur”. Puede que aún haya confusión entre base social y socias donantes, entre movimiento político de masas y acciones institucionales, entre movilizar personas y movilizar recursos, y una infinidad más de posibles penumbras en nuestro cotidiano quehacer diario.

Comprender nuestras naturalezas es una de las bases para comprender nuestros papeles y nuestras responsabilidades en la transformación. Es una de las bases para conocer los límites y posibilidades, dibujando objetivos. Es mejor saber hacia dónde vamos sin saber cómo, que saber cómo, pero no saber hacia donde caminamos. No importa la fuerza del viento si la navegadora no sabe qué dirección debe tomar.

Las organizaciones no gubernamentales han sido parte de una estrategia de amortiguamiento de luchas y revueltas en el Sur Político, y muchas han actuado como tal, preparando terreno para la expansión capitalista en su hambre de plusvalía o poniendo parches a los desastrosos impactos de esa expansión. Evidentemente, el hechizo puede voltearse contra el hechicero, y muchas ONG han actuado en contra del sistema capitalista, disponiéndose a usar las armas institucionales contra la explotación de trabajo y riquezas, contra la acumulación de capital por parte de unos pocos.

Hay que tener en cuenta de donde vienen las ONG y las ONGD, para construir “nuestras” organizaciones. ¿Huimos de la naturaleza para la cual hemos sido creadas? Estar comprometidas con la transformación social —comprendiendo ese “social” como el conjunto de una sociedad humana, su política, su economía, su cultura— implica renunciar al trabajo de paralizar las personas y la movilización social, y elegir su lado en la lucha de clases.

Ahora bien, en el proceso de lucha por la transformación social, ¿qué papel juegan/pueden jugar las ONGD? Entendemos que es un papel distinto de los movimientos sociales. Pero, contestar a esa cuestión no es trabajo para una persona, grupo de personas o una institución; esa respuesta la tenemos que construir colectiva y constantemente, mirando adelante, al horizonte donde nos propusimos llegar.

Los movimientos sociales nacen desde abajo, desde las necesidades de los diversos grupos, confluyendo intereses comunes, construyendo identidad. Un movimiento social existe en su 'base social', en un grupo más grande o más pequeño de personas que actúan para conquistar derechos/sueños comunes; sin base social no existe movimiento social.

Estudios sobre definiciones para movimientos sociales hay muchos, y destacamos el de Charles Tilly¹⁰ (Tilly y Wood, 2010) que propone que, entre las características de un movimiento social, se considere lo que llama "demostraciones de WUNC", o sea, demostraciones de *Valor* (conducta sobria), *Unidad* (insignias, canciones, etc.), *Número* (ocupación de calles) y *Compromiso* (resistencia ante la represión, sacrificio consciente).

El Instituto Hegoa, de la Universidad del País Vasco, España, está desarrollando una experiencia ejemplar con la intuición de construir unos marcos teóricos sobre la cooperación y los movimientos sociales transformadores; en esa experiencia participan, además del cuerpo docente del Instituto, miembros de ONG y de movimientos sociales (Vía Campesina y Marcha Mundial de Mujeres). Es una iniciativa sumamente interesante en el sentido de que brinda la oportunidad de conocer las diferencias entre unos y otros actores sociales, y de buscar los puntos de actuación conjunta, de camino al derrumbe de unas relaciones sociales desiguales.

En nuestro quehacer cotidiano y en nuestras alianzas debemos comprender y no perder de vista qué son las ONGD comprometidas con un desarrollo efectivo, justo y sostenible y desglosar, estudiar, difundir entre nosotras y nosotros cuáles son los objetivos por los que trabajamos, qué acciones son transformadoras, cuál es el horizonte estratégico, y cuáles son las actividades tácticas más idóneas y acordes con ese horizonte.

Sobre el desarrollo también existe una infinidad de estudios y debates, desde el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, hasta el desarrollo humano local. Queremos resaltar lo que no es desarrollo; pensar que si llevamos el patrón de consumo del Norte Político para el Sur estamos desarrollando, mejorando la vida de las personas, es un equívoco. Hay que disminuir el consumo en el Norte, y aumentar el del Sur, pero, otro tipo de consumo, que sea sostenible, y que sea cultural, geográfica y históricamente adecuado. El desarrollo capitalista y patriarcal no nos sirve a nadie.

3. LA COOPERACIÓN, LUCES Y SOMBRAS

Tenemos un problema mundial. Y no es la crisis, o las crisis. Nuestro problema es el sistema socio-político-económico capitalista y patriarcal.

Hay datos tristes: 1.200 millones de personas pasando hambre; 2.800 millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza, con menos de 2 dólares al día; el 43% de las muertes de niñas y niños son provocadas por diarrea, malaria, neumonía y SIDA; a cada hora, 57 mujeres se mueren por causas relacionadas con el embarazo y el parto (un total de 1370 cada día, 500 mil cada año).

Los beneficios de las empresas transnacionales no paran de aumentar; tal vez eso es lo que signifique el tan decantado crecimiento. Por ejemplo, el Banco Santander ha aumentado sus

¹⁰ Recomendamos también los estudios de la socióloga Maria da Gloria Gohn (Universidade de Campinas, Brasil), y del politólogo Breno Bringel (Universidad Complutense de Madrid).

beneficios en 34% en 2010, en relación al año anterior¹¹. Aunque se hable de crisis en todos los sectores, las ventas de esas empresas no disminuyen, y Syngenta –sangrienta empresa del agronegocio bajo cuyas órdenes ha sido asesinado el campesino Sin Tierra Valmir da Motta Keno, en 2007– ha logrado ventas por un valor de 11,6 mil millones de dólares en 2010¹².

¿Quiénes estamos en crisis, entonces? ¿Dónde hay que actuar, para superar esas espeluznantes diferencias?

La cooperación para el desarrollo encuentra muchas trabas para hacer su trabajo, si entendemos ese desarrollo como el proceso para llegar a un mundo justo, igualitario y sostenible. Miremos tres de ellas.

La deuda del Sur Político supone un elemento importante. La deuda bruta de América Latina llega a los 829 mil millones de dólares. Entre 2004 y 2010, fueron pagados 4,1 millones de millones de dólares (si, los datos de Ramón Pichs Madruga, del CIEM¹³, nos dice que son millones de millones, no es un equívoco de digitación). La media mundial de deuda pública *per cápita* es de 580 dólares; la media *per cápita* en Latinoamérica es de 1.701 dólares. La contribución por cada ciudadana española para la Ayuda Oficial al Desarrollo, en 2010, ha sido de 114 euros¹⁴.

Los datos nos dicen que no haría falta hacer donaciones para al Sur, si las deudas desapareciesen. Los beneficiarios de esas deudas eternas, que esclavizan América Latina y los otros continentes, son algunos Estados del Norte y las empresas transnacionales. Para ese momento histórico, hay que movilizar recursos en el Norte, y al mismo tiempo, combatir para que sean extintas las deudas del Sur.

Otra traba es la acción vampírica de las empresas transnacionales, también llamada “anti-cooperación”. Un caso de libro es lo que pasa en Níger, un país de los más “beneficiados” por la “ayuda” humanitaria de alimentos. La empresa francesa Nutriset produce el alimento terapéutico *Plumpy’ Nut*, una pasta supercalórica, hecha a base de cacahuete, comercializado en sobres que contienen 500 kilocalorías por unidad; esos sobrecitos son comprados por Unicef y entregados a las madres¹⁵; se dice que la finalidad es garantizar la seguridad alimentaria de las niñas y niños en dicho país africano.

De manera aparentemente contradictoria, si pensamos que la ayuda de emergencia debe ir en un sentido de tornarse innecesaria en el tiempo, Nutriset no planea disminuir su producción, permitiendo a las comunidades que construyan su soberanía alimentaria (Stronzake, 2009): de

¹¹ “No acumulado de 2010, o banco teve lucro líquido de R\$ 7,382 bilhões pelo critério das novas normas contábeis IFRS, 34% acima dos R\$ 5,508 bilhões de 2009.” <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/02/lucro-do-santander-e-de-r-7382-bilhoes-em-2010.html>.

¹² “As vendas totais da suíça Syngenta em 2010 tiveram um crescimento de 6% e somaram US\$ 11,6 bilhões.”, <http://www.aveworld.com.br/aveworld/noticias/post/syngenta-cresce-20-na-america-latina-em-2010>.

¹³ Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, Habana, Cuba.

¹⁴ El párrafo tiene datos de Cepal, y del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, de Habana, Cuba, marzo 2011.

¹⁵ Periódico Diagonal, Número 115, 10 a 23 de diciembre de 2009, y Número 117, 07 a 20 de enero de 2010, Madrid, España.

52 millones de euros anuales en beneficios en 2010, planean llegar a 180 millones en 2012¹⁶. O sea, ese tipo de cooperación atiende a los intereses de las empresas, ayudando a destruir las capacidades de las comunidades locales.

Simultáneamente, Níger es el tercer mayor productor de uranio en el mundo, y Francia es el mayor explotador de ese uranio¹⁷, principalmente por medio de otra empresa francesa, Areva, perteneciente al Estado francés.

No es difícil percibir que sin quitar las garras y el hambre de beneficios de las empresas capitalistas, no hay cooperación transformadora, en ningún lugar del mundo. En el ejercicio de la cooperación actual, hay que incluir el combate a esas empresas de la muerte, como las del agronegocio: Nestlé, Cargill, Monsanto, Syngenta, Bayer...

Emblemático y vergonzoso es también el caso de las semillas transgénicas, agrotóxicos y medicinas. Monsanto, tras el terremoto de Haití, ofrece toneladas de semillas transgénicas, alegremente aceptadas por el gobierno haitiano; felizmente, el campesinado organizado en la Vía Campesina en Haití, conocedor del riesgo que representan esas semillas, ha quemado la donación en la plaza pública. En las regiones del mundo donde las semillas transgénicas están más difuminadas, dependientes de los agrotóxicos producidos por las mismas empresas que producen esas semillas, ya sabemos el impacto negativo que supone depender de unas pocas empresas transnacionales.

Las mismas empresas que fabrican las semillas transgénicas de la muerte fabrican el paquete químico imprescindible para el cultivo de esas semillas, y también fabrican las medicinas para aminorar los innumerables problemas de salud causados por esos agrotóxicos (Paganelli *et al.*, 2010; Riva, 2007). Ahí está el caso de Syngenta, que fabrica plaguicidas, y con el nombre de Novartis¹⁸, fabrica antidepresivos; la depresión es causada también por el contacto con esos plaguicidas.

Un tercer aspecto problemático para la cooperación es la privatización de la cooperación, que anda en curso. Con la excusa de la "crisis", algunos gobiernos están incentivando a las ONGD a que busquen las empresas para ejecutar sus proyectos. Es una maniobra dentro las políticas neoliberales que vienen siendo implementadas en Europa, y se asocian a otras como la flexibilización laboral, el aumento en la edad de jubilación, el recorte en servicios públicos, la privatización de empresas públicas, etc.

Con lo que hemos expuesto, sobre la incompatibilidad entre los intereses de la población cuya plusvalía es explotada hace siglos, y los intereses de esas empresas explotadoras de plusvalía, la conclusión obvia es que privatizar la cooperación equivale al final de la cooperación, siempre que esa es entendida como acción transformadora, como acción anticapitalista y antipatriarcal.

¹⁶ http://www.solidaridad.net/imprimir6071_enesp.htm.

¹⁷ "A França, que não possui urânio, está completamente dependente das importações do minério para alimentar as suas 58 centrais de energia nuclear. Estas centrais produzem 80 por cento da electricidade do país." <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=8858>, y en <http://www.terra.org/articulos/art02106.html>.

¹⁸ En el año 2000, Astra Zeneca se fusiona con Novartis, fundando Syngenta; pero, sin dejar de usar los antiguos nombres en distintos productos.

Efectivamente, distribuir comida es importante; mantener las ONGD, es importante; enseñar a la población la necesidad e importancia de lavarse las manos y prevenir enfermedades es importante; construir una escuela, un hospital, es importante. Pero, siempre que esas acciones se enmarquen dentro de una estrategia de construcción de otra sociedad; en sí mismas, esas acciones son paliativas, son parches que nos ayudan a soportar la carga del capitalismo patriarcal.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN, ¿QUÉ ACCIONES PODRÁN EMPRENDER TANTO ONGDs COMO MOVIMIENTOS SOCIALES PARA LLEVAR A CABO UNA ACCIÓN CONJUNTA MÁS TRANSFORMADORA?

La acción transformadora debe apuntar al cambio de la estructura socio-político-económica. La Ayuda Oficial al Desarrollo, aunque pequeña si se compara con otros fondos, debe estar canalizada para las propuestas de cambio estructural. O sea, hay que promover acciones tácticas que acumulen y contribuyan con las acciones estratégicas.

A corto y medio plazo, tenemos que comprender y clarear el camino: los recursos económicos están concentrados en el Norte Político, la pobreza está concentrada en el Sur Político; ¿dónde se genera ese recurso, concentrado en el Norte? No olvidemos la plusvalía, a los explotadores y a las explotadas. ¿Basta con captar y devolver al Sur una pequeña parte de esa riqueza? ¿Qué más podemos y debemos hacer?

Porque tenemos tareas distintas, ONGD y movimientos sociales tenemos que trabajar juntas. Esa actuación conjunta nos exige la construcción de confianza, que empieza por conocer objetivos comunes, y que a su vez, piden principios de actuación semejantes, o sea, la colectividad, la democracia, el estudio permanente, entre otros.

El estudio, el proceso de formación organizado conjuntamente puede contribuir al trabajo colectivo. Hay que estudiar, reflexionar, debatir, comprender la estructura y la coyuntura de la sociedad, el funcionamiento del capitalismo. La formación es más amplia que el estudio teórico: nos formamos cuando actuamos, y el cómo hacemos las cosas nos hace a nosotras, no se puede olvidar que la forma también forma.

La formación debe estar conectada con la práctica cercana al pueblo; las propuestas de nuevas sociedades las tenemos que buscar en los anhelos de la clase trabajadora, no en alguna supuesta iluminación individual. La base social, movilizadora en los movimientos sociales, apoyada por las ONGD, es quien tiene el mandato, es quien, en última instancia, decide el camino a ser recorrido.

Esa práctica también se representa en la acción directa: exigir la anulación de las deudas del Sur Político; boicotear el agronegocio —Nestlé, Syngenta-Novartis, Coca-cola, Monsanto, Bayer, por ejemplo—; organizar grupos de consumo y acercarse a las campesinas y campesinos, comprando y consumiendo su producción; promover otra comprensión de lo que es el campesinado y el mundo rural, en especial a través de los espacios educativos; hacer públicamente la defensa de la soberanía alimentaria y de la reforma agraria. Todos son ejemplos de acciones formativas y directas en las cuales podemos trabajar todas y todos juntos.

En un plazo más largo, hay que repensar el Estado de bienestar social, sin acabar con el bienestar de las personas. ¿Cuál ha sido el coste del Estado de bienestar social que existió en el Norte Político? ¿Quién ha pagado ese coste?

A veces hemos escuchado que es necesario defender los derechos conquistados, en una referencia a la defensa de ese Estado de bienestar. Es preciso tener cuidado con no estar fomentando o defendiendo unos privilegios en el Norte Político, para continuar ejerciendo nuestra “solidaridad” con base en las contribuciones de una clase trabajadora más abastecida.

Si el Estado de bienestar social significa un pacto entre clases por el buen funcionamiento del capitalismo, hay que superar ese ‘Estado’. Hay que mirar más allá, para el bienestar de la población y de la naturaleza y el ambiente mundial.

La cooperación para el desarrollo tiene que trabajar por el fin de la cooperación para el desarrollo. Esa cooperación no es un fin en sí misma, debe caminar hacia un desarrollo construido por la clase trabajadora.

Hay que pasar de ser hinchas, de ser afición, a ser militantes políticos. ¿Cómo?

Los movimientos sociales deben seguir movilizandote gente, seguir formándose y formando, construyendo alianzas y tejiendo redes. Las ONGD, por su parte, en ese tejido transformador junto a los MMSS, deben realizar una labor de incidencia política, sensibilización, y movilización de recursos y personas.

La movilización de recursos, en especial en los espacios donde la riqueza mundial está concentrada —el Norte— es fundamental para llevar a cabo las luchas en todas las partes. La riqueza es una producción social colectiva, que ha sido apropiada individualmente a través del robo de la plusvalía; por eso, cuando las empresas transnacionales aparecen con donaciones en momentos de desastres, no hacen más que devolver una parte casi insignificante de lo que se han apropiado y que no les pertenece. En especial la movilización de recursos junto a los Estados, pues esa es una riqueza pública, y si no la utilizamos bien en la cooperación, los capitalistas la van utilizar para sus intereses.

Al movilizar recursos es posible ejecutar también una acción de formación política. Repito, la forma como hacemos las cosas también forma las personas involucradas. ¿Cuál es la relación que se establece con las socias donantes?

El dialogo político que existe entre los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales es el camino común que trillamos, y los objetivos comunes por los cuales luchamos. Al fin y al cabo, todas y todos somos militantes por la transformación social, por la construcción de un mundo no capitalista, no racista y no patriarcal. Si estamos en acuerdo con eso, con las pequeñas piedras que encontremos por el camino podremos ir construyendo la escalera para seguir adelante.

NUEVOS MARCOS DE RELACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES: LA IMPORTANCIA DE UNA ACCIÓN CONJUNTA.

DAVID SOGGE

Transnational Institute, Ámsterdam

Los recientes acontecimientos en Túnez y Egipto han servido para recordarnos el poder inspirador de los movimientos sociales emancipadores. Menos drásticos, pero podría decirse que aun más efectivos para promover grandes transiciones políticas, son por ejemplo los resultados del poder popular en Brasil, Bolivia y en otros lugares de América Latina.

Dichos avances se deben a la acción conjunta. ¿En qué medida han contribuido a los mismos las agencias de ayuda y las ONG? Opino que se requieren grandes dosis de modestia. En comparación con el papel de las organizaciones y movimientos basados en la afiliación —de poblaciones indígenas o minorías, organizaciones sindicales— la contribución de las ONG no destaca demasiado. En realidad, hay quien sostiene que en muchas ocasiones estas han servido para reforzar el *statu quo* existente, desalentando el desarrollo de movimientos sociales y la acción política, o dispersando las energías de los mismos. Los estudios sobre los efectos de las ONG extranjeras en Egipto y en otros países árabes han llegado a la conclusión expresada en este titular: “¡Demasiada sociedad civil y poca política!” (Langohr, 2004).

En esos grandes progresos políticos, puede resultar difícil detectar el papel que han desempeñado las agencias privadas de ayuda y otras ONG, pero algunas de sus redes y coaliciones sí que han sido relevantes y eficaces en campos más específicos en el ámbito de la política internacional. Pensemos por ejemplo en las ONG que aportan un apoyo crucial al éxito del movimiento feminista pro derechos reproductivos o a las campañas a favor de la prohibición de las minas antipersona, de la reducción del vertido de residuos tóxicos o de la restricción de la promoción por parte de las multinacionales de los sucedáneos de la leche materna “mataniños”, así como de las nuevas leyes estadounidenses que exigen que las empresas extractivas rindan cuentas claramente de sus beneficios. Tales logros son importantes, dada la rápida y enérgica velocidad con que el poder se está desplazando hacia espacios a menudo supranacionales y con deficiencias de gobierno, en condiciones de creciente desigualdad socioeconómica, y por ende política (Dütting y Sogge, 2010).

Resulta evidente la importancia que han tenido, para llegar a dichos logros, los marcos relacionales de la acción conjunta. La forma de organización de las ONG puede marcar la diferencia. Sin embargo, las ONG casi nunca son capaces de escoger libremente un modelo estándar, sólo porque les guste o porque quieran seguir las tendencias actuales. En cualquier caso, a veces hasta la gente inteligente hace eso mismo. Pensemos en el desbarajuste y el estrés que se genera en el interior de algunas agencias privadas de ayuda cuando sus directivos, en un intento de renovar su manera de organizarse, “compran” un modelo organizativo de “pseudomercado” que les han ofrecido unos consultores de gestión muy bien retribuidos. Recordemos también la prueba evidente de que las prácticas de gestión orientada a resultados han conducido a la pérdida de

poder y a otros efectos contraproducentes (Kilby, 2006; Denhardt y otros, 2009). Los modelos exitosos, por el contrario, no obedecen a la moda, en especial los inspirados en las normas neoliberales de la Nueva Gestión Pública. Más bien muestran respeto por los objetivos emancipadores, por la complejidad de los contextos particulares y por los miembros que participan.

Ya se han realizado muchos estudios sobre los modelos organizativos para sociedades sin ánimo de lucro. Para quienes quieren abordar un enfoque organizativo o probarlo, desde luego no faltan consejos, consultores y listas de “buenas prácticas”. Pero, al igual que el santo grial de las leyendas medievales, no hay un modelo perfecto, no hay una solución infalible a los problemas.

A continuación se presentan algunos casos que ilustran modelos de colaboración para objetivos concretos y en circunstancias concretas, cosa que puede contribuir a resaltar sus desafíos y dilemas, y por consiguiente a sugerir qué caminos vale la pena debatir o incluso seguir, y qué otros hay que evitar.

Para los fines de este documento, se pueden distinguir dos grandes categorías de modelos organizativos de acción conjunta:

- 1) redes y consorcios entre agencias privadas de ayuda;
- 2) alianzas y coaliciones para acciones específicas, en ocasiones combinando agencias privadas de ayuda, ONG y organizaciones basadas en la afiliación.

Los expertos en modelos organizativos (Alter y Hage, 1993) han identificado cuatro condiciones previas para la colaboración entre organizaciones:

- i) voluntad de colaborar,
- ii) necesidad de información o experiencia,
- iii) necesidad de recursos financieros,
- iv) necesidad de rapidez, flexibilidad y capacidad de adaptación.

Esta cuarta condición previa no suele ser una característica habitual de la categoría (1), las redes de promoción, y por tanto para nuestros fines la consideraremos como un aspecto muy relacionado con la categoría (2), alianzas orientadas a acciones específicas.

1. REDES DE PROMOCIÓN Y CONSORCIOS

Desde los años noventa, un gran número de agencias privadas de ayuda con sede en el Norte han estrechado sus relaciones, en particular para avanzar en sus sectores y hacer frente a la competencia. Las agencias privadas de ayuda basadas en el apadrinamiento de niños, la ayuda humanitaria o el desarrollo general han forjado grandes y prósperos consorcios internacionales. Ejemplos conocidos de ello son *Save the Children Alliance*, *Oxfam International* y *World Vision International*. Como forma de lograr objetivos corporativos mediante la comercialización de una “marca”, o de competir por las donaciones y las contrataciones oficiales, hay pocas dudas sobre

el éxito de dicho modelo, pese a que los consultores de gestión siguen sugiriendo maneras de incrementar aún más el éxito de dichos consorcios transnacionales (Huggett y otros, 2009). Algunas de esas redes de promoción, como las filiales de Médicos sin Fronteras, incluyen en ocasiones operaciones conjuntas para así satisfacer la necesidad de una acción rápida y la de adaptación. Respecto al valor añadido de dichas redes en lo tocante a la eficacia, la eficiencia y el efecto emancipador, no obstante, algunos estudios han expuesto ciertos puntos débiles, como el oportunismo y la disfuncionalidad (Cooley y Ron, 2002).

Los dos casos siguientes esbozan los tipos de campañas que se están llevando a cabo, así como sus persistentes problemas y dilemas, especialmente cuando se anteponen intereses y presiones financieras.

Caso 1: CIOV

El Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (CIOV) es una asociación sectorial a la que pertenecen agencias privadas principalmente humanitarias. Fundado en 1962 mediante la fusión de tres redes de agencias privadas de ayuda, constituyó en ciertos momentos el organismo aglutinador que encabezaba lo que algunos han llamado la “Internacional Humanitaria”. En 1997-1998, después de un periodo de crecimiento y diversificación, sufrió una seria crisis, una “experiencia cercana a la muerte” (Sogge, 1999). Algunas de las lecciones que se pueden extraer de aquel lamentable episodio son que las asociaciones de promoción, como la CIOV, pueden sobrecargarse de objetivos; que pueden incluir a nuevos miembros con gran divergencia de intereses —en este caso, ricas y poderosas agencias del Norte y ONG del sur económicamente inseguras— y después disimular los intereses divergentes, dejando de lado en la práctica a los miembros menos poderosos; que pueden salirse del camino en pos de los cantos de sirena que hablan del beneficio comercial, del “mercado humanitario” y de una visión neoliberal que convierte a las agencias de ayuda y a las empresas sin ánimo de lucro en competidores en el mismo.

Caso 2: El “consorcio forzoso” en el régimen de ayudas holandés

La expresión “consorcio forzoso” puede emplearse en referencia a otro modelo de colaboración entre ONG, en este caso en los Países Bajos, un país que destaca por su generoso mercado de donaciones y por sus subvenciones públicas a agencias privadas de ayuda y otras ONG. A lo largo de la pasada década, el Ministerio de Asuntos Exteriores holandés revisó repetidamente su régimen de subvenciones. Dichos cambios acarrearán importantes consecuencias para la organización interna y el comportamiento de las agencias privadas de ayuda y otras ONG, incluyendo la colaboración o la competencia entre ellas. La primera revisión consistió en crear un “pseudomercado” entre las agencias privadas de ayuda. Fue lo que hizo el gobierno al poner fin a la exclusividad del acceso a las subvenciones de la que gozaban las cuatro organizaciones de donantes antiguas y consagradas —virtualmente un cártel— e invitar a otras organizaciones a competir por las subvenciones. La segunda revisión del Gobierno consistió en fundir sus dos grandes esquemas de subvenciones, que apoyaban al menos a 90 organizaciones en 2009, en un único esquema, el “Co-Financing System II”. En el marco de dicho esquema, las organizaciones sólo podían optar a recibir financiación con la condición de que formasen un consorcio con otras ONG que también optasen a subvenciones. Hoy en día, veinte de tales “consorcios forzosos” (todos juntos representan a 70 organizaciones) han firmado contratos de subvención por cinco años con el Ministerio de Asuntos Exteriores holandés. Como se pretendía, el Ministerio ha

aliviado de este modo su carga administrativa: ahora sólo tiene que gestionar 20 expedientes de subvención en lugar de 90.

Pero al hacerlo, ha añadido un eslabón más en la cadena de la ayuda. Las agencias y otras ONG que optan a subvenciones –tanto las que consiguen las subvenciones públicas como las que no– se vieron obligadas a cerrar acuerdos costosos y desequilibrados en los que la sumisión a la burocracia se prioriza frente a una programación auténticamente profesional. Es fácil que la provisión de bienes y servicios cuantificables, de acuerdo con unos formatos predeterminados y con el planteamiento de objetivos de bajo riesgo se priorice frente a un trabajo de proceso intensivo, difícil de gestionar y a menudo innovador. Al igual que en otros regímenes de ayudas de países de Europa Occidental, las nuevas reglas han incrementado la competencia en el mercado de las donaciones; en consecuencia, los esfuerzos para desarrollar la imagen, la “marca” y la comercialización de las ONGD consumen hoy en día una parte mayor de los ingresos de las mismas. La pugna por los “socios locales” más adecuados también se ha intensificado desde que el propio gobierno holandés flirtea con ONG del Sur capaces de absorber fondos, financiándolas directamente desde sus embajadas. Muchos observadores (Nijs y Renard, 2009) cuestionan si los beneficios de dichos sistemas competitivos, intensivos en cuanto a objetivos y gestión, merecen la pena frente a sus costes, tanto en recursos como en oportunidades perdidas, como la innovación.

2. ALIANZAS Y COALICIONES EN FUNCIÓN DE ACTIVIDADES

Las relaciones de colaboración pueden desarrollarse siguiendo otras líneas más prometedoras, y de hecho lo hacen. Algunas siguen líneas Norte-Sur y Sur-Sur, a menudo con mezclas creativas de ONG profesionales y organizaciones basadas en la afiliación o en comunidades. He seleccionado casos que yo mismo he evaluado o conocido de primera mano.

Organizaciones sindicales: Redes de solidaridad Oeste-Este

Con la caída de los regímenes socialistas de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética, los sindicatos tuvieron que “reinventarse” por completo, y en condiciones muy desfavorables, cosa que no es fácil ni sencilla. Las condiciones previas para la colaboración –voluntad, necesidad de financiación, y especialmente necesidad de experiencia/conocimientos– estaban claras. En los Países Bajos y en otros lugares de Europa Occidental, las federaciones sindicales nacionales y los organismos internacionales aglutinadores, llamados Confederaciones Internacionales (Global Union Federations, GUF), comenzaron a responder rápidamente a las organizaciones de trabajadores del Este, muchas de ellas no familiarizadas con las reglas del juego en el capitalismo. Fue un proceso principalmente guiado por la demanda. Los sindicatos del Este querían nuevos conocimientos, y recibieron grandes dosis mediante miles de talleres de formación, intercambios de visitas y estudios del entorno. También recibieron cierta financiación (modesta) de los sindicatos occidentales, en algunos casos procedente de subvenciones públicas, como en los Países Bajos, así como de la OIT. La interacción fue horizontal, basada en la medida de lo posible en las normas de la solidaridad. Las confederaciones internacionales gestionaron gran parte del apoyo sectorial específico –las confederaciones de la industria química, por ejemplo, asistieron a las federaciones de su sector, y las confederaciones de la función pública ayudaron a los sindicatos de la sanidad. Las confederaciones internacionales contribuyeron a las redes de activistas: otro ejemplo es cómo el conocimiento de los sindicalistas occidentales de las corporaciones multinacionales ayudó a reforzar las

posiciones de negociación de los sindicatos del Este de Europa frente a las mismas. Tales redes contribuyeron también a influenciar la redacción de la legislación nacional sobre los derechos de los trabajadores (Croucher y Cotton 2009).

Para seguir adelante, la colaboración Este-Oeste tuvo que superar muchos obstáculos, por ejemplo las arraigadas jerarquías sindicato/empresa que arrastraban de la época socialista, y el desfavorable cambio económico neoliberal. Pero la colaboración sindical muestra al menos dos tipos de ventajas de las redes internacionales de organizaciones del mismo sector o de la misma “familia” sociopolítica. La primera es hacer posible la transmisión de ideas y de conocimientos prácticos basados en la experiencia; esto hace que trabajar en red sea más efectivo porque es *pertinente*. La segunda ventaja del acercamiento de sindicato a sindicato es que pueden emplear la confianza mutua —algunos sindicalistas se dirigen a otros como “hermanos” o “hermanas”— de manera que se incrementa la *legitimidad*.

En África, dada la gran diversidad de entornos sociales y políticos de las uniones sindicales, los activistas han tenido que desarrollar modelos de interacción diseñados país a país, o incluso sector a sector. Así por ejemplo, en contraste con los países del antiguo bloque del Este, los modelos de colaboración africana suelen tener muy en cuenta el papel de los actores de “apoyo sindical”: ONG de formación y de investigación, servicios de consultores freelance, de expertos en medios de comunicación y demás.

El activismo en la política antidrogas

Antes de la “guerra contra el terrorismo” estaba la “guerra contra las drogas”. Sus efectos negativos en el bienestar político y económico del conjunto de la sociedad de muchos países planteó durante mucho tiempo la necesidad de un conocimiento mayor y de propuestas alternativas. Hoy en día en los países afectados, tanto los funcionarios como los especialistas sanitarios e incluso los editorialistas conservadores reconocen el fracaso del enfoque convencional de la erradicación mediante la represión, y algunas de sus tremendas consecuencias; de hecho esos datos están saliendo ahora a la luz.

A mediados de los años noventa, después de años de investigación en apoyo a las organizaciones campesinas de Centroamérica (muchas de ellas en el campo de batalla de la “guerra contra las drogas”), un equipo de expertos con sede en Ámsterdam, el Transnational Institute (TNI), lanzó un proyecto de investigación para arrojar otra luz sobre dichas cuestiones y proponer políticas alternativas que acabarían con la espiral desestabilizadora de criminalización, violencia y corrupción política. En la página web de TNI¹⁹ se puede encontrar un informe sobre el contenido de su programa y sus logros. Como modelo de colaboración internacional, el programa ilustra algunas características importantes:

- Respeto a las personas que están “sobre el terreno”, incluyendo organizaciones basadas en la afiliación, como las de campesinos y granjeros, y contacto rutinario con ellas;
- Interacción continua “Norte-Sur”, con la creación de redes informales de investigadores, periodistas, activistas pro derechos humanos y otros, a escala nacional y regional (a menudo dependientes de centros académicos u ONG para sus relaciones formales);

¹⁹ www.tni.org/drugs.

- Conectividad “Sur-Sur”, incluyendo visitas mutuas, seminarios con investigadores, activistas pro derechos humanos y miembros de movimientos sociales, con vistas a construir una “comunidad de prácticas” socialmente arraigada y respetada por los organismos principales.
- Incremento de la conexión con funcionarios simpatizantes y especialistas de centros “oficiales” de investigación y política a escala nacional en los países afectados, así como con los diseñadores de políticas internacionales en reuniones de alto nivel (especialmente con el organismo contra la droga de las Naciones Unidas, pero también con el de la UE y de otras plataformas), pero siempre sin comprometer la integridad del programa.

Algunos recursos financieros se canalizan por medio del TNI a los participantes en los países objetivo; así pues, se deben desarrollar ciertas relaciones formales (contratos, informes financieros, etc.). Pero en general el carácter de la red es informal. Se hace hincapié en el rigor de la investigación, en el respeto a la confidencialidad y en la autonomía intelectual. El modelo da lugar a un enfoque flexible y matizado de unas cuestiones muy problemáticas. Igualmente, ofrece a los participantes la posibilidad de ir más allá de la simple opción política entre o bien prohibir y reprimir los narcóticos, o bien legalizarlos. Dicha lógica excesivamente simplista de “prohibición” frente a “legalización” deja poco espacio para la reflexión sobre la posibilidad de reformas concretas y urgentes, y puede por tanto constituir un obstáculo para llegar a una estrategia viable de reducción de los daños y para acabar con un sistema masivamente corrupto. Partiendo de dichas ideas, el modelo organizativo en red posibilita que el programa construya y mantenga unas relaciones de confianza en el ámbito local y activista, mientras que al mismo tiempo logra presencia e influencia en las redes políticas “internas” a escala mundial. Esa postura abierta, independiente aunque arraigada socialmente, ha permitido al programa introducir nuevos conocimientos, ofrecer interpretaciones alternativas de los existentes, fomentar el debate y contribuir a los cambios políticos que cada vez son más visibles en Europa y en las Naciones Unidas.

Los pobladores de asentamientos informales

El rápido y espontáneo crecimiento de los núcleos urbanos en África, Asia y América Latina ha superado a la mayor parte de los medios políticos y técnicos de desarrollo dirigido en base a líneas decentes y justas. Como es su costumbre, los funcionarios, los donantes y muchas ONG, o bien lo han ignorado o bien simplemente han tratado de usar a los habitantes de bajo nivel adquisitivo y a sus organizaciones como instrumentos en grandes esquemas desarrollados en oficinas. En vista de tales enfoques infructuosos y en ocasiones contraproducentes, se precisaban alternativas. En Bombay, en los años ochenta, surgió un movimiento—ahora presente en al menos 33 países y cerca de 100 ciudades—de organizaciones de pobladores de asentamientos informales y de barrios marginales, para reforzar la voz de los habitantes pobres y para mejorar sus condiciones de vida.

Los habitantes de dichos vecindarios, tanto propietarios como arrendatarios, forman grupos en los que las mujeres suelen constituir la gran mayoría. Dichos grupos se unen en federaciones que abarcan toda la ciudad. Para llevar a cabo los distintos métodos de construcción de organizaciones (ahorro, encuestas sociales, etc.) y los proyectos de construcción comunitaria basados en el “derecho por trabajo”, los grupos cuentan con la experiencia técnica y los servicios de asesoría de ONG profesionales creadas para tal fin y capaces de ofrecer servicios técnicos y otros.

De esos acuerdos urbanos surgieron las confederaciones nacionales de pobladores de asentamientos informales. Mediante las mismas, se han desarrollado conexiones entre distintas regiones, por ejemplo el Este y el Sur de África, permitiendo un “aprendizaje horizontal” por medio del intercambio de visitas y de otras formas de transmitir conocimientos y generar solidaridad. La asesoría especializada, como la de agencias técnicas o de universidades, se moviliza rutinariamente. Los funcionarios municipales y nacionales están incluidos en las actividades, pero en términos establecidos principalmente por las federaciones.

Este movimiento alcanzó una dimensión formal en 1996 con la fundación de Shack/Slumdweller International (SDI, www.sdinet.org). Construida básicamente desde las raíces, se trata de una alianza activa compuesta enteramente por organizaciones del Sur, principalmente federaciones basadas en la afiliación, pero también ONG profesionales asociadas. Su fundación responde a la necesidad de reforzar a las organizaciones locales y nacionales y hacer que se reproduzcan, así como a la de difundir el conocimiento sobre las cuestiones candentes, promover la creación de espacios para que las federaciones puedan dialogar con distintos niveles de la administración pública, y promover vehículos financieros para mejorar la vivienda y las infraestructuras públicas sobre la base de proyectos diseñados por residentes pobres. La SDI funciona mediante una pequeña secretaría en Ciudad del Cabo y una Junta internacional. Opera en calidad de plataforma coordinadora para el intercambio Sur-Sur y como un amplificador de las voces de los pobladores de asentamientos informales en el ámbito internacional, por ejemplo en reuniones organizadas por UNHabitat y el Banco Mundial, pero sin enmarcarse en modo alguno en la política o la órbita intelectual de dichos organismos; por el contrario, es crítica con muchos de sus enfoques. Mantiene la mayor autonomía posible igualmente al negociar su financiación, que procede de un abanico de fundaciones privadas, donantes públicos y agencias privadas de ayuda, que en ocasiones también sirven para difundir sus ideas y alegatos.

Los sin tierra y los granjeros pobres

A diferencia de la mayoría de las luchas urbanas, las luchas rurales para acceder a la tierra y al trabajo decente han estado presentes a lo largo de muchas generaciones, y sujetas a contestación y a manipulación, como ocurrió durante la guerra fría en América Latina y en Filipinas. Desde la guerra fría, ha surgido un nuevo movimiento, formado principalmente por jornaleros sin tierra y propietarios de pequeñas explotaciones, para reclamar los derechos sobre la tierra como derechos ciudadanos y para ejercer presión con vistas a lograr acuerdos mejores para los trabajadores rurales. Desde 1993, varias asociaciones, ONG y redes, en particular de América Latina y Asia, han formado una alianza transnacional, Vía Campesina (www.viacampesina.org). Hoy en día comprende cerca de 150 organizaciones nacionales y subnacionales, tanto ONG como asociaciones basadas en la afiliación. Colabora estrechamente con ONG profesionales y con otras redes, como la Foodfirst Information and Action Network. La estructura de Vía Campesina se ha hecho más formal, pero sigue estando muy descentralizada y opera mayormente por medio de las organizaciones miembros más que mediante una orquestación central operada por su (extremadamente modesta) secretaría general, cuya sede se encuentra actualmente en Indonesia. Su financiación procede de las organizaciones miembro, de fundaciones y de algunas agencias privadas de ayuda. Los representantes de Vía Campesina suelen participar en procesos consultivos globales, incluyendo los que realizan la FAO, el Banco Mundial y otras grandes agencias de desarrollo. Así pues, los cimientos de Vía Campesina son organismos basados en sus miembros, y constituye un nuevo “espacio civil” en el que estos pueden aprender, debatir y formular respuestas, y desde el cual pueden ejercer presión a favor del cambio en distintos ámbitos, incluyendo los globales.

3. CONCLUSIÓN

Este breve repaso ha esbozado algunas características de los marcos relacionales, en algunos casos basados en la cooperación Norte-Sur en el ámbito de la emancipación de la sociedad civil. Destacan dos tendencias. En primer lugar, entre las agencias privadas de ayuda del “Norte global”, en gran medida en respuesta a iniciativas en los mercados para conseguir donaciones y contratos públicos, han surgido modelos de colaboración sofisticados pero reglamentados; esto muestra tanto las luces como las sombras del “éxito”. En segundo lugar, algunas formas prometedoras de colaboración están surgiendo en el entorno de las personas del “Sur” global cuya pobreza y falta de poder han justificado intervenciones humanitarias. Si bien no constituyen una novedad (recordemos el movimiento sindical transnacional formalmente constituido que surgió en los años sesenta del siglo XIX), estas alianzas aportan un desafío importante y positivo a la comunidad de la ayuda y el desarrollo. En pocas palabras, están diciendo a quienes intervienen en la misma que el desarrollo, al igual que otras políticas, es algo que no se debe de hacer “sobre nosotros sin nosotros”.

¿Qué distingue a estos modelos nuevos de cooperación de los convencionales de “el que ayuda” y “el ayudado” en la cadena de la ayuda? Entre las principales diferencias figuran:

- Anclaje social entre la gente cuyos intereses y derechos fundamentales están en juego;
- Ideas y conocimientos en lugar de entrega de dinero y bienes; informar y guiar la interacción;
- El desarrollo interorganizativo —la construcción de la institución— se considera un valor en sí mismo, no simplemente un instrumento o artimaña de gestión o de recaudación de fondos;
- Las redes se desarrollan cada vez más como vehículos de la acción, no simplemente para el intercambio;
- La acción conjunta se enmarca en paradigmas políticos de construcción de poder, así como de contestación y de negociación con actores poderosos, y no en la resolución de problemas técnicos, ni en eludir la “participación” y los conflictos;
- Dichas alianzas trabajan deliberadamente para crear sus propios espacios políticos para el debate y el desarrollo de iniciativas. Prefieren no limitarse a aceptar invitaciones a espacios políticos controlados por otros (donantes, gobiernos, Banco Mundial, etc.), sino llegar a acuerdos con esos poderosos extranjeros en sus propios términos, y si es posible invitarlos a encontrarse en espacios políticos que ellos mismos, como movimientos sociales, han creado (Citizenship DRC, 2011).

Esos modelos emergentes suelen manifestar lo que se considera (Weyrauch, 2007) los aspectos fuertes de las redes: conocimientos compartidos, inclusión de distintos actores, uso de los elementos fuertes de unos miembros para compensar los aspectos débiles de otros, solidaridad y ayuda mutua, efecto multiplicador y peso político, laboratorios para la ciudadanía. En la medida en que tienen sus cimientos en la sociedad y toman en cuenta a sus bases, también pueden minimizar los elementos débiles más comunes de las redes internacionales: poca legitimidad, falta de transparencia, escasa rendición de cuentas, vulnerabilidad a la cooptación y el elitismo, falta de implicación en los sectores públicos locales y nacionales, débil impacto político.

Mirando al futuro, y para concluir, estos modelos se enfrentan al menos a seis desafíos:

- I) Garantizar los recursos financieros y materiales para mantenerse;
- II) Ofrecer incentivos tangibles, planteamientos y conexiones sociales que motiven a los miembros y que los “adhieran” unos a otros, a menudo combinando lo siguiente:
- III) Centrarse en objetivos comunes en el contexto de “estructuras de la oportunidad” reales;
- IV) Mantener el movimiento hacia adelante en la arena política, a pesar de que las “grandes victorias” sean inciertas y factibles únicamente a largo plazo (Fox, 2000);
- V) Desarrollar una gobernanza interna receptiva, transparente y responsable;
- VI) Desarrollar capacidades para continuar con los progresos y aprender de ellos.

REFLEXIONES SOBRE MODELOS ORGANIZATIVOS: ¿OTRO MODELO ES POSIBLE?

ANA R. ALCALDE

Solidaridad Internacional

1. EL CAMBIO COMO PARADIGMA

Puede ser que los condicionamientos estructurales continúen más inamovibles de lo que parecen y que las transformaciones que impliquen profundos traspasos de poder (*power shifts*) no tengan lugar con tanta asiduidad como a veces se esgrime. Pero la política y el desarrollo global se juegan hoy en día sobre un magma cambiante y dinámico y con mayores incertidumbres que hace 50 años. La percepción de que estamos ante una época de cambio y transformaciones de carácter global, de que los discursos, los marcos conceptuales, los compromisos políticos, las prioridades y los enfoques se suceden rápidamente, es cada vez más generalizada. Las comunicaciones, las alianzas, el conocimiento y las agendas políticas se crean y deshacen con celeridad. No puede entenderse y definirse el desarrollo sin una visión flexible, con capacidad de adaptación, de respuesta rápida y eficaz. Pero simultáneamente parecemos carecer más que nunca de una lectura global y de medio plazo, estratégica y convincente.

A priori podríamos pensar que este contexto juega a favor de las organizaciones sociales, por definición más vivas y vinculadas con las realidades y cambios sociales. En el contexto de ONGD españolas, sin embargo, las propias organizaciones manifiestan una importante preocupación y a la vez inhabilidad para adaptarse a los nuevos retos. Es como si no se encontrarán las estructuras, herramientas y modelos de gestión adecuados para abordar el trabajo en un contexto cuyo paradigma parece ser el cambio y la renovación constantes de discursos y modelos.

2. EL CONTEXTO DEL HOY

En un ciclo de diez años, las ONGD españolas han pasado a ser más numerosas y gestionar más fondos públicos y privados. Pero en esos mismos diez años el contexto global de las políticas de desarrollo y la AOD ha evolucionado también. Cuestiones clave sobre el desarrollo se han complejizado con la agenda de seguridad o la crisis financiera internacional. Nuevos actores del desarrollo o viejos actores que se recolocan en la economía política del desarrollo con la aparición de nuevos mecanismos de financiación persisten con viejas lógicas cada vez más cuestionadas. Estos diez años sin contundencia en el cumplimiento de los ODM o en la reducción de las desigualdades a escala global dejan también un vacío en términos de paradigmas del desarrollo. La cooperación española ha evolucionado pero más lentamente de lo que era necesario y con importantes retos institucionales todavía pendientes.

Las ONGD españolas en general, una parte pequeña de este puzzle global de actores, tienen que afrontar además sus propias limitaciones que dificultan la adaptación al cambio. Los pro-

blemas para construir una visión e interpretar el contexto actual, la excesiva dependencia de un financiador o de un tipo de financiador, la vulnerabilidad tradicional del sector para dar a conocer y explicar su trabajo y su relevancia a la ciudadanía son sólo algunos de los factores que dificultan sus capacidades de respuesta rápidas, flexibles e innovadoras y giros más rompedores en sus esquemas organizativos y herramientas.

3. LA CADENA DE VALOR VERSUS LA CADENA DE SUPERVIVENCIA

Una tensión interna que bloquea a las organizaciones y que es propia del sector social es que la cadena de supervivencia no tiene mucho que ver con la cadena de valor y están o han estado durante mucho tiempo en procesos divergentes.

La cadena de supervivencia está vinculada sobre todo al proceso de captación de fondos y de fondos públicos y a la rendición de cuentas económico-administrativa. Puede denominarse así porque es lo que permite a las organizaciones seguir existiendo y funcionando. Para la mayoría de las organizaciones sociales de cooperación, la dimensión de financiación pública de esta cadena es clave. Y es de supervivencia porque si las organizaciones no consiguen estos recursos públicos y/o cometen algún fallo de importancia en la rendición de cuentas económico-administrativa, fácilmente pueden llegar al borde del colapso económico.

La cadena de supervivencia con el tiempo, especialmente durante los últimos diez años, ha ido ganando mayor espacio en las organizaciones y asumiendo mayor cantidad de recursos humanos, económicos, tiempo e incluso *know how*. En el contexto español, esta cadena de supervivencia se ha vuelto incluso más compleja, con diferentes formatos y criterios según los financiadores y con una apuesta clara de microcontrol reiterado. Pero también en el último año y medio se ha hecho más angustiante con el tema de la crisis económica y la caída de la financiación pública, lo que sitúa a las organizaciones en un contexto aún más difícil.

Mientras tanto la cadena de valor, que serían otros procesos que luego se detallan vinculados al valor añadido que las organizaciones generan, tiene cada vez más dificultades para contar con tiempo y recursos. Esta divergencia podría ser muy difícil de explicar en organizaciones, por ejemplo de tipo empresarial, cuya supervivencia está muy vinculada al valor añadido de los productos y servicios que venden en el mercado. Sin embargo, en organizaciones sociales que hacen cooperación al desarrollo ya sabemos que esta linealidad, por compleja que sea, no tiene lugar. La toma de decisiones sobre el financiamiento de las organizaciones está lejos de los actores y socios con los que hacen el trabajo, que suelen ser organizaciones y colectivos de países en desarrollo.

Esta tendencia de divergencia entre la cadena de supervivencia y la cadena de valor, tomando la cadena de supervivencia cada vez más peso en las organizaciones, puede tener implicaciones no muy positivas a medio plazo. De hecho, ya hay indicios de dichas implicaciones. Este proceso puede contribuir a que las organizaciones sociales de cooperación sean cada vez más irrelevantes, más prescindibles y más sustituibles. Más irrelevantes en el sentido de menos capaces de jugar su papel como actores sociales generando procesos de participación ciudadana, de toma de conciencia y opinión pública, de presión y exigencia de rendición de cuentas a los actores públicos y privados del desarrollo. Más prescindibles, porque al no aportar sistemáticamente evidencias, aunque sean cuestionables, del impacto del trabajo de las organizaciones en un determinada área geográfica o sector o al no haber sabido transmitir con suficiente

contundencia a la ciudadanía la relevancia de su trabajo, el recorte de financiación para un determinado país o sector apenas tendrá transcendencia general. Más sustituibles, porque se corre el riesgo de que las organizaciones sociales de cooperación sean percibidas como meros subcontratistas o ejecutoras de la cooperación oficial.

4. RETOMANDO LA CADENA DE VALOR

Ante esta situación las organizaciones sociales de cooperación tienen que hacer una apuesta contundente por retomar la cadena de valor y reforzarla, pero ello no es sólo una cuestión de manejo de herramientas o reingeniería organizativa. Es y será también una cuestión ontológica, una revisión profunda del ser y de la razón de ser de las propias organizaciones y una identificación de las brechas entre lo que dicen que son y lo que realmente son.

Reforzar la cadena de valor consiste indudablemente en poner el énfasis en la calidad de lo que las organizaciones hacen en favor del desarrollo, ya sea ellas directamente o en alianza con organizaciones socias de países en desarrollo. Y este énfasis requiere que las organizaciones generen los espacios y dediquen los recursos y el tiempo necesario para poder analizar críticamente los resultados de las intervenciones y medirlos de manera profesional y creíble; para reflexionar y revisar de manera participativa las estrategias de trabajo y la viabilidad e impacto de sus enfoques; para valorar la calidad de los servicios y su sostenibilidad. En fin, y asumiendo la jerga dominante, para mostrar el impacto que nuestro trabajo tiene en los resultados de desarrollo de un área geográfica, de un grupo humano o de un sector.

En la cadena de valor es fundamental transformar esta información que las organizaciones tienen hoy en día dispersa, no homologada, de dudosa calidad, en conocimiento institucional y no conformarse sólo con los conocimientos de personas particulares que trabajan en la organización. La cadena de valor tiene que ver también con ser capaces de comunicar lo que las organizaciones saben y han aprendido y saber comunicarlo en el momento adecuado, en el lugar adecuado y quizás a las personas adecuadas.

La cadena de valor de las organizaciones sociales de cooperación está vinculada a tejer redes globales mediante la posibilidad de conectar personas y organizaciones. Personas y organizaciones, que en principio no tendrían por qué coincidir o no terminan de coincidir. Como organizaciones españolas tienen el potencial de generar alianzas en España con personas clave en instituciones, universidades, empresas y otras organizaciones cuyo *know how*, visión o liderazgo en conjunción con las socias del Sur pueda contribuir a impulsar procesos de intercambio de experiencias o de cambio a favor del desarrollo. Al ser organizaciones que trabajan en varios continentes y países, pueden, por ejemplo, conectar organizaciones de Perú, de Bolivia o de Ecuador que en principio no están trabajando juntas, organizaciones de Jordania con una agenda de derechos de las mujeres que podrían estar interesadas en conectar con organizaciones de Perú, etc...

Con toda esta suma de conocimiento, de capacidad de comunicarlo y de conexión de tejido social global se podría fortalecer la cadena de valor con el fin de, por una parte, poder innovar y por otra contribuir a crear opinión pública y movilizar en las sociedades en las que las organizaciones tenemos presencia y trabajo. Movilizar entendido en un sentido amplio de construcción de lo político desde la ciudadanía, de la parte de lo político que es global que, a su vez, cada día que pasa parece ser más amplia.

5. EL DILEMA

En pocas palabras, reforzar la cadena de valor haría a las organizaciones más relevantes, más imprescindibles y más insustituibles como actores de un mundo global democrático, igualitario, justo y redistributivo. Pero las organizaciones no pueden prescindir de su cadena de supervivencia, así que tienen que afrontar el dilema de *tener que guardar la ropa al mismo tiempo que nadar*, al menos algunas organizaciones, al menos por algún tiempo. La cuadratura del círculo es sencilla pero imposible a la vez. Tiene que ver con aligerar la cadena de supervivencia, porque no puede prescindirse de ella, y ganar tiempo para que personas y recursos trabajen en la cadena de valor. Es buscar atajo con valor añadido.

6. EN SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

Solidaridad Internacional se encuentra exactamente en este punto y las claves de este atajo para generar más valor añadido son las siguientes:

- A) Concentración geográfica y enfoque regional: una apuesta progresiva por reducir el número de países en los que SI interviene y concentrarlos en torno a ejes regionales, tratando de apostar a procesos en los que lo regional pueda jugar un valor añadido. Ese añadido puede estar en facilitar a organizaciones de países cercanos en una misma región conocerse y articular algunas agendas y en profundizar las alianzas con dichas socias, más allá de intervenciones concretas, en agendas de políticas públicas que tienen una dimensión global.
- B) Focalización sectorial estratégica, dejando de ser una ONGD totalmente generalista para concentrar en cada ciclo estratégico los recursos de la organización en torno a ciertos ejes temáticos. Esta focalización debe hacerse sobre la base de la experiencia y el *know how* del que ya se disponía en la organización y en articulación con las especializaciones de otras organizaciones en el contexto de la cooperación española. En el actual ciclo estratégico SI se centra en los Derechos Sexuales y Reproductivos, en la participación política en el ámbito municipal, en la vinculación entre la adaptación al cambio climático y el derecho a alimentación en zonas rurales.
- C) Reestructuración organizativa y especialización profesional. La reestructuración responde a reflejar las dimensiones de la cadena de valor en el organigrama, creando un área destinada a la incidencia política y a la movilización social y un grupo de trabajo informal sobre gestión del conocimiento. La especialización profesional de los recursos humanos responde a la focalización sectorial de la organización y su reflejo en puestos específicos tanto en la sede como en las oficinas en el exterior. Especialistas en género, gobernabilidad, acción humanitaria o en comunicación para el desarrollo que impulsen y aporten valor y *know how* en los procesos de desarrollo y de incidencia. Perfiles directivos y de relaciones institucionales al frente de las oficinas en el exterior. Pero también una definición más clara de los procesos de la cadena de supervivencia y de la cadena de valor permite diseñar los perfiles de los puestos de la primera cadena para ser desempeñados por profesionales especializados en gestión económica administrativa y no por profesionales generalistas de la cooperación cuyo potencial se proyectaría mejor en la cadena de valor.
- D) Una revisión de la relación Sede-oficinas en el exterior, donde la sede debe jugar un papel cada vez mayor de facilitadora e impulsora de las conexiones de tejido social global

y diseño de sistemas de conocimiento. Las oficinas en el exterior a su vez deben aportar calidad en el seguimiento del ciclo de las intervenciones, orientado a generar resultados y conocimientos, y un tejido de relaciones político institucionales en los ámbitos regional y nacional en el marco de agendas de incidencia más globales.

- E) Apuesta por sistemas de seguimiento y evaluación eficaces y “atractivos”. Innovar de una vez en esta materia del seguimiento y la evaluación (con evaluaciones de impacto por ejemplo) para que sea un proceso de transformación en la organización y aporte *inputs* a los debates sobre la calidad, la innovación y el conocimiento.
- F) Apuesta institucional clara y estratégica por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Más allá de algunas iniciativas más clásicas, Solidaridad Internacional ha optado por poner en marcha una red social dedicada a cooperación que se llama FaceCoop (www.facecoop.org), con la idea de que sea una red respaldada e impulsada por varias organizaciones sociales y de cooperación que están interesadas en crear espacios de comunicación más inmediatos y horizontales, abriéndose a todo un espacio político y social todavía por descubrir. Si ha puesto en marcha, también este año, una escuela virtual de cooperación, con la idea de ser capaces de devolver a la sociedad parte del conocimiento que consigue sistematizar y generar dentro de la organización.
- G) Apuesta estratégica en ciertas redes clave, para poder trabajar una agenda de incidencia política, que contribuya a crear opinión y que entre en los círculos de toma de decisiones. En este marco SI ha iniciado con otras dos organizaciones de la Plataforma 2015 un proceso de armonización/integración intenso que quizás pueda desembocar en una fusión de varias organizaciones. Este espacio de mayor integración ha tenido ya frutos interesantes. Por ejemplo, ha sido clave en la creación de una figura que permite una ejecución integrada de las intervenciones de desarrollo bajo la fórmula de Agrupación Temporal de Organizaciones (ATO), algo que antes no era posible, y que dicha ATO sea reconocida como la interlocutora con la AECID, por ejemplo. Este proceso de armonización e integración entre organizaciones está en este momento en una fase de estudio, de revisión de complementariedades e identificación de qué formulas jurídicas y sociales podría tener esta nueva organización con la idea de sumar en la cadena de valor, de tener enfoques estratégicos conjuntos y de generar una serie de servicios comunes que aligeren la cadena de supervivencia.
- H) Diversificación de la financiación. Por supuesto, la diversificación de la financiación es clave, porque mientras continúe el actual esquema de financiación, en el que muchas organizaciones son altamente dependientes de un donante o de un mismo tipo de donante, la apuesta por la cadena de valor se vuelve más compleja, casi un mito lejano al que llegar.
- I) Apertura de la organización a la sociedad o lo que se denomina tradicionalmente *Base Social*. Si ha puesto en marcha la figura “del/la voluntari@ activista”. Se trata de un grupo, que ahora está en torno a las cien personas, de voluntari@s de SI que se encargan de hacer real la presencia en la sociedad y en la calle, de difundir y trabajar los mensajes en espacios sociales donde normalmente las organizaciones no llegan o con las que habría potencial de alianzas más intensas como asociaciones de inmigrantes, asociaciones de vecinos, de mujeres, algunas organizaciones de jóvenes que resultarían clave a la hora de entablar un diálogo sobre qué está pasando en nuestras sociedades.

7. EPILOGO

Este salto hacia un futuro que ya está aquí es complejo pero también embaucador y sobre todo es un camino que, las organizaciones que apuestan por él, no deberían hacer solas y aisladas. La convivencia con compañeros de viaje para este proceso es estratégica porque las organizaciones tienen muy pocos incentivos reales para abordarlo, es más, en el contexto actual podrían existir más desincentivos que incentivos y una gran tentación de replegarse en el miedo y en lo conocido. Resulta necesario compartir el proceso, sus aprendizajes, sus errores y éxitos con otras organizaciones, ya sean del Norte o del Sur (usando una terminología cada vez más cuestionada), que estén ante las mismas encrucijadas, para aprender entre pares y compartir estrategias. Las organizaciones sociales de cooperación necesitan avanzar colectivamente en este proceso de cambio y de reorganización, que puede afectar a todo el sector y que quizá no sea posible evitar. Porque apostar por la cadena de valor es una cuestión de credibilidad de las organizaciones sociales que hacen cooperación, es una cuestión de legitimidad y también a medio plazo o a largo plazo será una cuestión de supervivencia.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA “CADENA DE LA AYUDA”²⁰

IGNACIO MARTÍNEZ
Plataforma 2015 y más

El sistema internacional de ayuda oficial al desarrollo es, por naturaleza, diverso, voluntario y desregulado. Como consecuencia de esta naturaleza, este sistema acusa una serie de restricciones y contradicciones que limitan sustancialmente el impacto y la eficacia de la ayuda, y dan lugar a relaciones de cooperación verticales y asimétricas (Sanahuja, 2007).

Como resultado de la diversidad y la desregulación encontramos un elevado número de actores, acciones, modalidades e instrumentos que configuran un sistema con altos niveles de descoordinación y una gran atomización de las intervenciones. Esto, a su vez, limita seriamente la eficacia y da lugar a problemas de absorción de la ayuda, además de contribuir a socavar las capacidades institucionales de los socios, que se ven obligados a dedicar buena parte de sus recursos a dar respuesta a los requerimientos de los donantes.

Asimismo, la voluntariedad y la desregulación producen importantes márgenes de discrecionalidad para los donantes, lo que provoca que el sistema de ayuda sea por naturaleza asimétrico. La asimetría y la discrecionalidad explican que sean los donantes quienes tengan la capacidad de decidir cómo ayudan, con cuánto ayudan y a quién ayudan (otra cosa es que decidan compartir estas decisiones con los receptores).

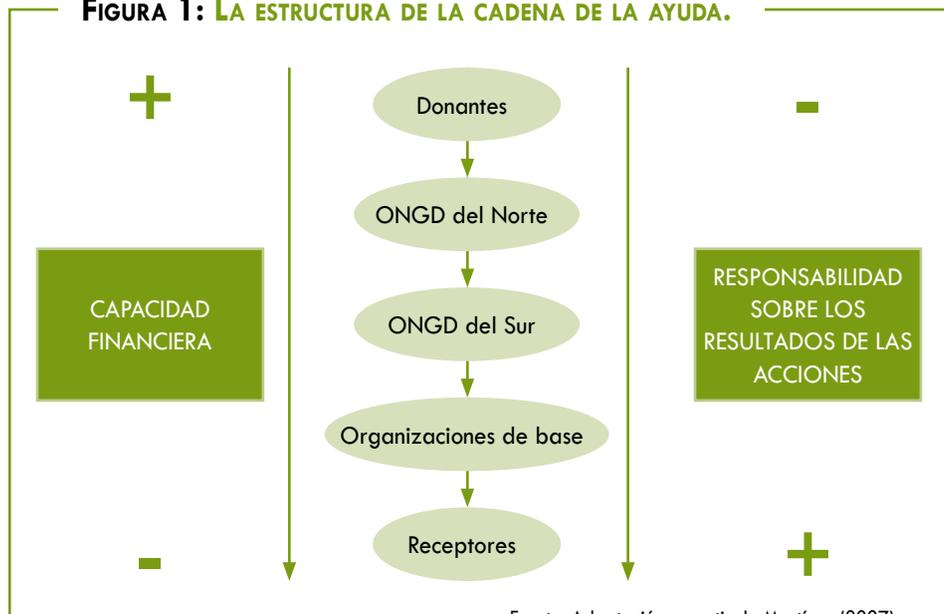
Esta asimetría configura un modelo de relaciones vertical al que numerosos autores han denominado el modelo de la cadena de la ayuda²¹. Como cualquier modelo explicativo el enfoque de la cadena de la ayuda encuentra sus limitaciones y no acierta a explicar todo el complejo marco de relaciones que se establece en el seno del sistema de cooperación internacional. No obstante, constituye un buen modelo para ejemplificar la influencia de algunos de los rasgos que definen la naturaleza del sistema de ayuda en los resultados de las relaciones y políticas de cooperación.

Así pues, la cadena de la ayuda determina de manera notable las relaciones que se establecen en el sistema de cooperación internacional, en el que los eslabones superiores serían los donantes, los inferiores los receptores y los intermedios las ONGD del Norte y del Sur, así como otros actores que configuran la denominada “industria de la ayuda”. Los elementos que con mayor fuerza influyen en esta determinación, y que a su vez componen la cadena de ayuda, son el sistema de financiación y el de rendición de cuentas (figura 1).

²⁰ El autor agradece los comentarios realizados al texto por Pablo Martínez Osés.

²¹ Uno de los que lo ha hecho con mayor intensidad y acierto ha sido David Sogge, (1998 y 2002): *Compasión y Cálculo*.

FIGURA 1: LA ESTRUCTURA DE LA CADENA DE LA AYUDA.



Fuente: Adaptación a partir de Martínez (2007).

El presente texto trata de analizar la participación de las ONGD en este último componente de la cadena de la ayuda: el sistema de rendición de cuentas.

1. LAS ONGD, LA CADENA DE LA AYUDA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas, a muy grandes rasgos, consiste en dar respuesta a los compromisos adquiridos con otros actores. Se trata de un proceso esencial para lograr mecanismos que garanticen la buena gobernanza (Ayuso y Cascante, 2009:13).

La rendición de cuentas –si es mutua, integral y múltiple²²– puede contribuir a redistribuir las responsabilidades en el sistema de cooperación internacional. Esta compensación en la atribución de responsabilidades entre donantes y receptores puede, a su vez, minimizar en cierta medida la asimetría propia del sistema internacional de ayuda. Las ONGD, en un esfuerzo de transparencia y responsabilidad y tratando de responder ante los compromisos adquiridos ante sus múltiples partícipes, se someten a ejercicios de rendición de cuentas inspirados por los principios de mutualidad, integralidad y multiplicidad.

No obstante, este enfoque de la rendición de cuentas responde en numerosas ocasiones a una dimensión más normativa que positiva, ofreciendo una imagen más cercana de cómo debería ser la rendición de cuentas que de cómo se produce esta en la práctica. En este sentido, es ne-

²² Rendición de cuentas mutua es aquella que responde a un criterio de reciprocidad, al hacer fluir la información desde los receptores hacia los donantes y viceversa. Es integral cuando se trata de una rendición de cuentas jurídica, económica y política. Por último, es múltiple cuando los diferentes actores rinden cuentas en dirección ascendente, descendente y horizontal.

cesario apuntar que la rendición de cuentas, las prácticas y mecanismos a través de los que este se expresa, está determinada, de manera notable, por la asimetría de información existente en el sistema de ayuda (Alonso, 2006:26). Esta asimetría se evidencia claramente en la composición de la cadena de la ayuda (figura 1): los actores más alejados de la ejecución de las acciones –los donantes– encuentran grandes dificultades para acceder a la información acerca del uso final de los recursos.

Para evitar o minimizar esa asimetría y compensar la falta de información se potencia la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso y destino que hacen fluir la información en dirección ascendente, es decir, desde los destinatarios de las acciones hacia los donantes (Alonso, 2006:26). Así pues, a pesar del principio de la “rendición múltiple”, la rendición de cuentas, en buena medida inducida por esta lógica, se produce mayoritariamente en dirección ascendente.

Este sistema de rendición de cuentas enmarcado en la cadena de la ayuda se caracteriza por una gran rigidez y orientación hacia el control del gasto, lo que lo convierte, en la práctica, en un sistema de fiscalización más que uno de rendición de cuentas cuando, precisamente, uno de los objetivos centrales de la rendición de cuentas debe ser, además de favorecer el control, analizar las relaciones causales entre las acciones y los resultados de desarrollo (Ayuso y Cascante, 2009:16).

Existe, por lo tanto, un claro predominio de la rendición cuentas jurídica y económica, sobre la rendición de cuentas de naturaleza política. Como muestra de ello, en España la justificación económica requerida por las entidades financiadoras supone más de dos tercios de las bases reguladoras, al tiempo que escasean otro tipo de mecanismos de rendición de cuentas relacionado con el grado de impacto o la consecución de objetivos (Ayuso y Cascante, 2009:90).

Como resultado, los procesos de rendición de cuentas producidos en el marco de la cadena de la ayuda generan una serie de efectos que, a menudo, limitan sustancialmente la calidad de las relaciones y suponen un obstáculo para el desarrollo efectivo de una rendición múltiple de cuentas, con capacidad de legitimación y transformación.

2. EFECTOS NEGATIVOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MARCO DE LA CADENA DE LA AYUDA

“Tecnocratización” y burocratización de las relaciones

El actual sistema de rendición de cuentas, basado en el control y la fiscalización, introduce en las relaciones –especialmente en aquellas que gravitan exclusivamente sobre la gestión conjunta de proyectos– la desconfianza como característica central de la relación, lo que da lugar a una distorsión de la comunicación entre las organizaciones asociadas, que ha llevado a las ONG locales a ser menos comunicativas sobre los problemas que surgen en las intervenciones de desarrollo, y a centrar su atención en el cumplimiento de los requerimientos y procedimientos administrativos²³ (Bebbington, 2005:939-940), alejando así el foco de atención de la mutua responsabilidad para elevar la calidad de las intervenciones. Esta lógica explica, en buena

²³ Se trata de un problema de confianza y comunicación que no es exclusivo de las relaciones entre ONGD del Norte y del Sur, es un problema que también se produce entre las ONGD del Norte y las agencias financiadoras.

medida, el paso de unas relaciones de partenariado a otras relaciones de corte instrumental, caracterizadas en palabras de Ballón y Valderrama por el “pragmatismo de los proyectos y los recursos” (2004:1).

La gestación de unas relaciones centradas en aspectos técnicos, cuando no burocráticos, de las relaciones entre las ONGD del Norte y del Sur al calor de la rendición de cuentas en el marco de la cadena de la ayuda da lugar a una doble paradoja. La rendición de cuentas ha sido larga e intensamente reivindicada desde la sociedad civil por la capacidad que tiene para “repolitizar” las relaciones y contribuir a un mejor reparto de responsabilidades, derechos y deberes entre donantes y receptores (Ayuso y Cascante, 2009:14). Sin embargo, y ahí reside la primera paradoja, este modelo de rendición de cuentas termina fomentando la instrumentalización y generando una lógica tecnocrática en las relaciones entre las ONGD y sus socios locales.

La segunda paradoja radica en el hecho de que el actual sistema de rendición de cuentas, lejos de resaltar las potencialidades de las ONGD para favorecer procesos de apropiación y fortalecimiento del tejido asociativo local las acaba limitando, precisamente por ese carácter instrumental y técnico que imprime a las relaciones.

Asimetría: consolidación de las relaciones verticales

Uno de los efectos indeseados que genera el sistema de rendición de cuentas enmarcado en la cadena de la ayuda es la reproducción, y consolidación, de las asimétricas relaciones de cooperación. Este hecho se evidencia de manera clara al observar cómo la información generada para rendir cuentas se dirige fundamentalmente hacia los actores de la cadena de la ayuda que mayor capacidad de sanción poseen, es decir, hacia los donantes. “En la medida que los mecanismos de sanción se alejan de la lógica de la financiación pierden fuerza como elemento sancionador”, lo que fortalece el predominio de la rendición de cuentas en sentido inverso al de la financiación, es decir, en dirección ascendente (Martínez, 2007:41-42).

El hecho de que en la práctica sean los donantes los que dispongan, casi en exclusiva, de mecanismos de sanción consolida las relaciones verticales y asimétricas, y evidencia, de nuevo paradójicamente, cómo la rendición de cuentas no llega a favorecer una atribución más justa de las responsabilidades.

A pesar de ello, el sistema de rendición de cuentas ofrece la posibilidad, como ya se ha mencionado, de limitar la asimetría y devolver información, en dirección descendente, relativa, entre otras cuestiones, a cómo tomaron las decisiones los actores situados en los eslabones superiores e intermedios, a cómo se evaluó la participación de los distintos actores, o a cómo se evaluaron los resultados de las acciones emprendidas. Este flujo de información hacia los eslabones situados en el extremo inferior de la cadena de la ayuda contribuiría, además de a generar procesos de aprendizaje, a fomentar la reciprocidad en las relaciones de cooperación y a una mayor apropiación de estas por parte de los receptores y los socios locales.

Desincentivo para la calidad de las acciones

Los mecanismos de sanción se activan más fácilmente cuando la rendición de cuentas evidencia un incumplimiento de los compromisos relacionados con los requerimientos financieros y el con-

trol del gasto, que cuando ocurre lo mismo con los compromisos adquiridos sobre los resultados. Dicho de otro modo, los mecanismos de sanción actúan con mayor contundencia sobre los problemas detectados en la gestión administrativa de los proyectos que en los identificados en la ejecución técnica de los mismos.

Este hecho es de extremada relevancia, ya que conduce a numerosas organizaciones —y de manera más intensa a las que mayor dependencia financiera acusan, por regla general las pequeñas organizaciones de los países socios— a dirigir buena parte de sus esfuerzos hacia la satisfacción de los procedimientos administrativos. Esto, en principio, no debería ser un obstáculo para garantizar la calidad de las acciones ya que la lógica en la que se basan las exigencias administrativas persigue garantizar la buena gestión de las acciones.

Ahora bien, el cumplimiento de los requerimientos administrativos no solo exigen una dedicación muy intensa de tiempo y recursos, sino que también afecta de manera clara a los procesos de toma de decisiones, en muchas ocasiones limitando la incorporación de criterios basados en la calidad. Concretamente, la búsqueda de satisfacción de los requerimientos administrativos permea la toma de decisiones sobre el diseño, la ejecución o las modificaciones sobre la marcha de las acciones, limitando en numerosas ocasiones la posibilidad de incorporar decisiones alternativas con mayor capacidad de generar resultados en términos de desarrollo. Como consecuencia, la calidad de las acciones se ve seriamente limitada por los condicionantes que la rendición de cuentas introduce “a priori” en los procesos de toma de decisiones.

Embudo de aprendizaje

Como afirman Ayuso y Cascante, el sistema de rendición de cuentas, si es integral y responde al principio de rendición múltiple, además de favorecer la transparencia y la responsabilidad, actúa retroalimentando a todos los agentes que participan en él (Ayuso y Cascante, 2009:14). Sin embargo, en un contexto en el que tanto las ONGD del Norte como las organizaciones del Sur encuentran dificultades para lograr la viabilidad organizativa, la exigente atención a la rendición de cuentas acentúa la debilidad estructural de las ONGD e introduce una limitación para la generación de aprendizaje organizativo. Al demandar una gran cantidad de recursos —personal, tiempo y conocimiento— dificulta la atención a otras esferas organizativas estratégicas para el aprendizaje y el fortalecimiento organizativo, como el análisis y la reflexión, la formación, la evaluación del propio trabajo o el diálogo con otras organizaciones basado en la búsqueda de aprendizaje (Martínez, 2007:113).

Esta exigencia para dar respuesta a los requerimientos administrativos se traslada de manera creciente a lo largo de la cadena de la ayuda en dirección descendente. De esta manera, es sentida con más fuerza y genera mayores restricciones a los eslabones con menor capacidad de gestión administrativa y mayor responsabilidad sobre los resultados finales de las acciones.

Ahora bien, las exigencias administrativas introducidas por las agencias financiadoras en el marco de la cadena de la ayuda no justifica la marcada ausencia de iniciativas de devolución de la información hacia los socios locales. Iniciativas que además de expresar una “rebeldía contra la cadena de la ayuda”, supondrían una oportunidad de hacer fluir procesos de aprendizaje en dirección descendente a lo largo de la cadena.

Distorsión del tejido asociativo local

Un último efecto indeseado generado por la rendición de cuentas en el marco de la cadena de la ayuda es la limitación de la contribución de las ONGD del Norte al fortalecimiento del tejido asociativo en los países en los que actúan las ONGD del Norte.

Las características del sistema de rendición de cuentas –su demanda de intensivas capacidades administrativas– provoca que no todas las organizaciones puedan dar respuesta a sus requerimientos formales. Este hecho conduce a numerosas organizaciones del Norte a priorizar las relaciones con organizaciones locales administrativamente fuertes, con una cierta capacidad de gestión, con el consiguiente desplazamiento de las pequeñas organizaciones que ello implica, lo que fomenta un asociacionismo vertical (Martínez, 2007:114), y en cierto modo, “políticamente” dirigido. Las ONGD que se integran en esta lógica son sancionadas positivamente por el sistema de financiación.

Además, como ya se ha mencionado, la dirección ascendente y la ausencia de reciprocidad que caracteriza a la rendición de cuentas, limitan una posible vía de aprendizaje para las organizaciones de los países socios, las que rara vez encuentran retroalimentación de la información a través de una valoración formal y oficial de su trabajo más allá de la aprobación de los informes (Martínez, 2007:114).

Las organizaciones locales, por regla general, demandan del sistema de rendición de cuentas la creación de un canal que, además de fiscalizar su trabajo, contribuya a redistribuir la información y a generar conocimiento acerca de los aciertos y desaciertos de todos los participantes de la cadena de la ayuda en las diferentes acciones de cooperación emprendidas. De esta manera la rendición de cuentas, además de cumplir la función de informar a los donantes, cumpliría una función de generación de conocimiento y aprendizaje para las organizaciones, favoreciendo así el fortalecimiento del tejido asociativo de los países socios (Martínez, 2007:114).

En este sentido, es bastante habitual que en la cadena existan demandas de abajo a arriba, aunque éstas no suelen ser atendidas. Las razones habituales son la falta de recursos o su incompatibilidad con las demandas de arriba abajo en términos de rendición de cuentas o, más concretamente, de justificación²⁴.

3. REFLEXIONES PARA AVANZAR HACIA UN MODELO DE RENDICIÓN DE CUENTAS LEGITIMADOR Y TRANSFORMADOR

El reto al que se enfrentan los actores de la cadena de la ayuda, y de manera esencial las ONGD, consiste en avanzar de un modelo de rendición de cuentas, en palabras de Ayuso y Cascante, “centrado en la jerarquía, orientado al control de recursos, burocrático y donde el cumplimiento de la normativa ha sido lo dominante”(Ayuso y Cascante, 2009:16), a otro en el que la rendición de cuentas favorezca el cumplimiento de sus objetivos de redistribución de responsabilidades, derechos y deberes, así como de transformación de la realidad.

²⁴ Ejemplos habituales suelen ser: coordinación entre actores donantes para realización de planes conjuntos, utilización de sistemas nacionales o locales de identificación y/o seguimiento, inversión en bienes no fácilmente justificables, orientación de las acciones en sentido políticamente contrario a los discursos oficiales

El modelo de la cadena de la ayuda aquí presentado supone un claro obstáculo para avanzar hacia ese modelo de rendición de cuentas legitimador y transformador. Este modelo, por cierto, refleja de manera muy fiel a la cooperación española y, especialmente, a la cooperación descentralizada.

Ahora bien, la existencia del marco institucional de la cadena de la ayuda, concretamente el marco legal y normativo, no exime a las ONGD de su parte de responsabilidad en la configuración y reproducción del actual modelo de rendición de cuentas. Es cierto que este marco es restrictivo y limitante, pero la acción de las ONGD no puede ser exclusivamente un resultado o un reflejo de dicho marco, sino fundamentalmente una respuesta ante él. Así pues, aunque limitado, las ONGD tienen un margen de respuesta para manifestar su “rebeldía” ante el modelo de rendición de cuentas tanto a través de vías individuales como colectivas.

Las vías individuales, al menos algunas posibles, se han sugerido a través del ejercicio de diagnóstico reflejado en estas páginas: devolución de la información en dirección descendente relativa a cómo se abordan los procesos de toma de decisiones, a cómo se valoró la participación de los distintos actores y cuáles fueron los resultados de las evaluaciones realizadas a los distintos actores y no solo a los ejecutores de las acciones.

Junto a los aspectos basados en la devolución de la información es importante que los procesos de toma de decisiones no reflejen de manera mayoritaria una respuesta adaptativa a los procedimientos exigidos por lo donantes, y se promueva el establecimiento de relaciones a largo plazo que, además de una gestión conjunta de proyectos, incorporen elementos basados en el intercambio de experiencias y conocimiento para favorecer el aprendizaje organizativo.

Asimismo, es importante evitar la priorización de organizaciones administrativamente fuertes a la hora de establecer relaciones, o al menos evitar la utilización de la capacidad de gestión administrativa como criterio principal para establecer la relación.

Además, la ruptura con el actual modelo de rendición de cuentas pasa por la puesta en marcha de ejercicios colectivos de transparencia y rendición de cuentas. En el caso español existen iniciativas que caminan en esa dirección, como el Código de Conducta de las ONGD o más específicamente la recientemente creada Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno de la Coordinadora de ONGD-España.

Las herramientas colectivas de rendición de cuentas, no obstante, no siempre son eficaces en su capacidad de rendición de cuentas y pueden incluso suponer un elemento de distorsión para la puesta en marcha de procesos de rendición de cuentas legitimadores y transformadores. Un ejemplo es la iniciativa de la Fundación Lealtad, que ha desarrollado una herramienta para informar a potenciales donantes sobre determinados criterios relativos a las “buenas prácticas de las ONG” que puedan ser de utilidad a la hora de decidir a qué organización apoyar.

A pesar de ser la herramienta de transparencia con mayor recorrido en España, es cuestionable su aportación a una genuina rendición de cuentas, por varias razones:

En primer lugar, cabe preguntarse qué se entiende por buenas prácticas y si los criterios para informar a los donantes acerca de estas son los más adecuados desde la perspectiva de desarrollo. La inclusión de determinados criterios, como la promoción del voluntariado, la diversidad

en la financiación, o la existencia de un determinado porcentaje de financiación privada, parece responder más al grado de atractivo que pueden tener para los donantes que a la calidad de las organizaciones y a su capacidad de transformación social. Al mismo tiempo, la ausencia de criterios que informan sobre la calidad de las acciones de las organizaciones, sobre la base social de estas, sobre la perspectiva de desarrollo que estas asumen, sobre el modelo de relaciones que establecen con los socios o sobre los resultados obtenidos por las organizaciones impide a los donantes tomar sus decisiones sobre la base de criterios de calidad e impacto.

Llama la atención que uno de los criterios establecidos en esta herramienta valore positivamente la obtención de fondos privados, dando a entender que estos limitan la dependencia de los fondos públicos. Este enfoque, que concibe a la financiación privada como menos limitadora y condicionada que la financiación pública, obvia las implicaciones que en numerosas ocasiones supone la financiación privada, a menudo más opaca, discrecional y condicionada que la financiación pública.

En segundo lugar, otro de los elementos que restan legitimidad como herramienta de rendición de cuentas a esta iniciativa es su público objetivo: los donantes. Por esta razón, se trata de una herramienta que carece de utilidad para informar a las organizaciones locales a la hora de establecer alianzas y estrategias con las ONGD españolas.

Por último, los criterios incorporados por esta herramienta no parecen aportar mayor transparencia y garantizar mejores prácticas que el exigente marco de calificaciones, concursos, publicidad, auditorías, intervenciones del Estado... que supone la financiación de las administraciones públicas (rendición de cuentas jurídica y económica).

Así pues, no parece que la presencia de un actor independiente garantice una mayor y mejor rendición de cuentas. Al contrario, parece contribuir al debilitamiento de lo colectivo como espacio de construcción de alternativas, en este caso de transparencia y rendición de cuentas.

En definitiva, corresponde a las ONGD apropiarse de los espacios de rendición de cuentas y desarrollar herramientas individuales y colectivas que pongan el acento en la devolución de la información hacia las organizaciones locales. Parece este un camino adecuado para avanzar hacia un modelo de rendición de cuentas legitimador y transformador, algo que solo será posible si se aborda desde una perspectiva de desarrollo e implementada de manera mutua, integral y múltiple.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y AUTORREGULACIÓN DE LAS ONG: UN PANORAMA GENERAL²⁵

CHRISTINA LAYBOURN²⁶
One World Trust

1. INTRODUCCIÓN

En el último cuarto de siglo, las ONG han logrado ir desempeñando un papel social cada vez más importante. En numerosos países, se han convertido en proveedoras de servicios esenciales, en importantes defensoras de sectores marginados de la población, así como en asesoras muy valoradas en cuestiones de políticas públicas. Pero este incremento de su responsabilidad e influencia ha llevado aparejado un creciente examen, procedente tanto de fuera como de dentro del sector. Esto ha suscitado a veces una serie de dudas: sobre la legitimidad de las ONG para responsabilizarse de servicios tan básicos y sobre hasta qué punto logran realmente cumplir los muy honrosos objetivos humanitarios que se plantean. Estas cuestiones han conducido a una mayor presión para que estas organizaciones mejoren su rendición de cuentas y su eficacia. Mientras algunas ONG están afrontando estos retos de forma interna y aislada, otras prefieren reunirse a escala regional, nacional e internacional para desarrollar normas y estándares comunes. Las estrategias sectoriales de cooperación y de autorregulación se están convirtiendo por lo tanto en un instrumento importante para las ONG, especialmente de cara a ganarse la confianza pública y a apoyar mejoras en todo el sector.

Este artículo repasa las principales iniciativas de autorregulación en todo el mundo y cómo estas iniciativas están apoyando y mejorando la rendición de cuentas de las ONG de desarrollo y de acción humanitaria. La primera parte resume las tendencias y modelos de autorregulación de las ONG, a partir de información procedente de la base de datos de *One World Trust* sobre programas de autorregulación²⁷ de la sociedad civil. La segunda parte analiza los potenciales beneficios internos y externos para las ONG que participan en programas de autorregulación. La tercera parte del artículo repasa los diferentes modelos gracias a los cuales las iniciativas de autorregulación pueden mejorar la rendición de cuentas y eficacia de estas organizaciones. Finalmente, la cuarta parte reflexiona sobre algunas cuestiones a tener en cuenta por parte de las ONG a la hora de plantearse cómo implementar las iniciativas de autorregulación y otros modelos de rendición de cuentas.

²⁵ Este artículo se basa en dos informes preparados por One World Trust en colaboración con World Vision: Langan, J.; Cavendar, A.; Lloyd, R. y Gwynne, B. (2009), "Responding to NGO Development Effectiveness Initiatives", *Briefing Paper Number 122*, Londres: One World Trust; y Langan, J.; Cavendar, A.; Palmer, T. y Gwynne, B. (2010), "Responding to Development Effectiveness in the Global South", *Briefing Paper Number 126*, Londres: One World Trust.

²⁶ Christina Laybourn es investigadora en One World Trust, un *think tank* global con sede en Reino Unido que se dedica a investigar vías prácticas para lograr una mayor transparencia y gobernanza globales. Para contactar con la autora: CLaybourn@oneworldtrust.org.

²⁷ SRI, *Self Regulation Initiatives*.

2. TENDENCIAS Y MODELOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ONG

En One World Trust hemos identificado más de 350 iniciativas de autorregulación de organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo que pretenden mejorar su rendición de cuentas y su eficacia. Acudiendo a nuestra base de datos sobre programas de autorregulación, hemos identificado algunas motivaciones y principios comunes a estas iniciativas, así como las diversas estructuras y mecanismos de funcionamiento de estos programas.

Factores que están motivando la multiplicación de iniciativas de rendición de cuentas de las ONG

La irrupción del debate sobre la rendición de cuentas y la eficacia de las ONG en el sector internacional del desarrollo y de la asistencia humanitaria puede atribuirse a varios factores: para empezar, una serie de escándalos acontecidos a lo largo de las dos últimas décadas ha deteriorado la “presunción de bondad” de estas organizaciones. Desde escándalos de alcance nacional por mala gestión de fondos por parte de ONG aisladas, hasta informes sobre las respuestas internacionales a crisis como la de Ruanda o del tsunami de 2004, toda una serie de sucesos ha ido minando la confianza pública en estas organizaciones. Estas se han visto pues cada vez más obligadas a buscar formas de garantizar a sus donantes el apropiado uso de los fondos.

Por otro lado, la creciente preocupación por la financiación de las organizaciones terroristas ha llevado a algunos gobiernos a reforzar su control sobre las actividades económicas de las ONG. Especialmente en los países del Sur Global, estas intervenciones externas están siendo percibidas como interferencias ilegítimas en los espacios de actuación de las ONGD. Pero puesto que se ven forzadas a cumplir diversas exigencias gubernamentales de información, muchas están elaborando sus propias iniciativas de rendición de cuentas, para “contraatacar” ante la amenaza de mayores regulaciones.

Por otro lado, la acelerada expansión del Tercer Sector en los últimos años, junto a los recortes de fondos de los donantes, ha generado una mayor competencia por unos recursos cada vez más escasos. Por ello, cada vez más a menudo las ONG se ven obligadas a convencer a sus donantes de que sus proyectos son tanto o más merecedores de fondos que otros, aportando información sobre el cumplimiento de sus objetivos y demostrando su eficacia.

Pero este interés por la rendición de cuentas y por la eficacia no está motivado únicamente por factores externos como los arriba planteados. Numerosas ONG consideran que el sector tiene que mejorar su rendición de cuentas a donantes y beneficiarios, por lo que están promoviendo un cambio de mentalidad, tanto en sus propias organizaciones como a una escala sectorial más amplia.

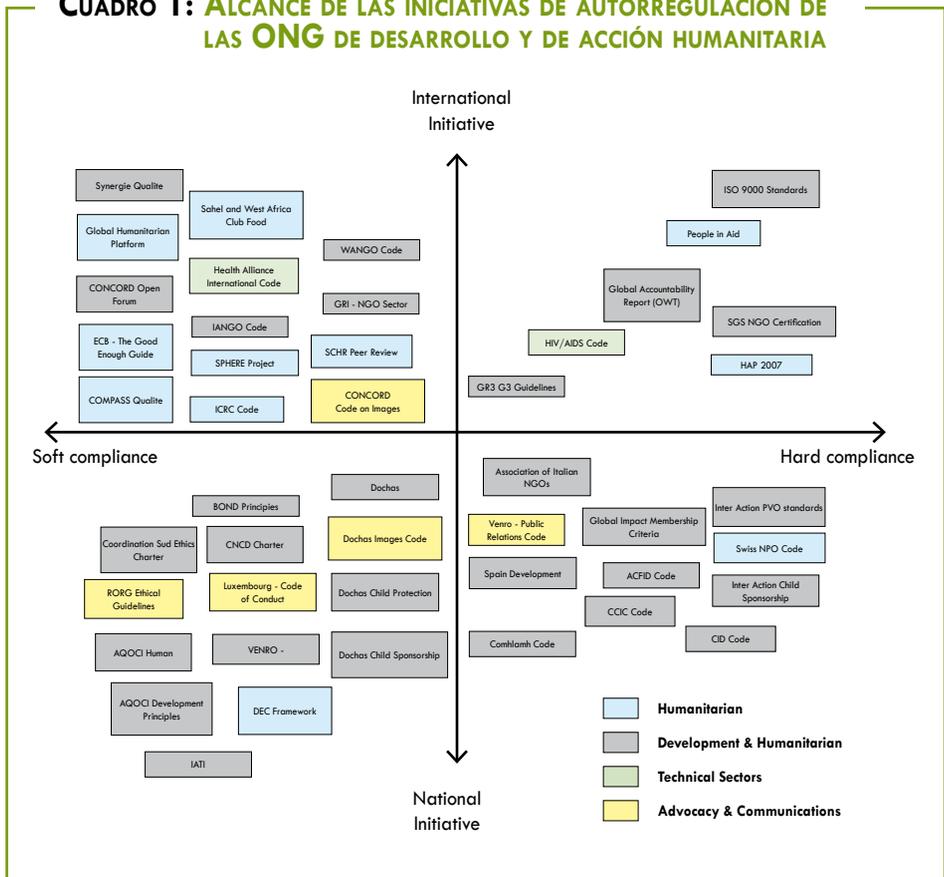
Alcance de las iniciativas de autorregulación

La base de datos de programas de autorregulación de *One World Trust* incluye diversas iniciativas de autorregulación para promover y apoyar la rendición de cuentas de las ONG: códigos de buenas prácticas, sistemas de certificación, premios, grupos de trabajo, servicios de información, etc. Su escala varía desde al ámbito internacional, con cientos de organizaciones participantes, como los *Sphere Standards*, hasta pequeñas iniciativas locales donde unos pocos miembros trabajan en estrecha colaboración. En cuanto a las iniciativas en sí, estas pueden

abarcar amplios principios de rendición de cuentas y de eficacia o bien centrarse en cuestiones más específicas relacionadas con áreas técnicas particulares (como el Código de buenas prácticas para ONG que luchan contra el VIH/SIDA) o con aspectos concretos de su funcionamiento (como el Código *People in Aid*, orientado a la gestión de los recursos humanos en estas organizaciones). Las iniciativas de autorregulación también acuden a diversos métodos para asegurarse de que sus participantes cumplan los principios y estándares planteados, desde la firma de un documento de compromiso hasta rigurosas evaluaciones realizadas por terceros.

El Cuadro 1 nos muestra la diversidad de escala geográfica, de planteamientos temáticos y de mecanismos de cumplimiento de las iniciativas de autorregulación para ONG de desarrollo y de acción humanitaria.

CUADRO 1: ALCANCE DE LAS INICIATIVAS DE AUTORREGULACIÓN DE LAS ONG DE DESARROLLO Y DE ACCIÓN HUMANITARIA



Principios comunes de la rendición de cuentas y eficacia de las ONG

La investigación de *One World Trust* sobre las iniciativas de autorregulación de las organizaciones de la sociedad civil ha hallado que muchas de ellas, tanto del Norte como del Sur globales, comparten unos principios fundamentales similares de rendición de cuentas y de eficacia. Hemos identificado así seis principios clave de eficacia que, combinados de una u otra manera, han

sido aplicados por ONG, plataformas de organizaciones y diversas iniciativas del sector del desarrollo, a lo largo de los últimos quince años.

El primer principio tiene que ver con la rendición de cuentas de las organizaciones ante sus colaboradores tanto internos como externos. Señala la naturaleza multidimensional de las demandas de rendición de cuentas de las ONG ante los destinatarios de sus programas, su propio personal, así como sus donantes y patrocinadores. El segundo principio se refiere a la apropiación, asociación y participación. Se centra en la implicación de los socios y socias locales en la toma de decisiones y en las propias actividades humanitarias y de desarrollo, subrayando el compromiso con un programa de trabajo que se base en las necesidades y prioridades de los mismos. El tercer principio se centra en la transparencia y en la buena gobernanza. Se refiere a la difusión de información sobre las actividades, estado de cuentas y acuerdos de gestión de la ONG para garantizar el control interno y la eficacia. El cuarto principio consiste en el aprendizaje, evaluación y gestión por resultados, presente en la mayor parte de las fuentes consultadas. Las organizaciones deben aprender del trabajo que hacen y mejorar sus estrategias en función del mismo. Se concede por ello gran importancia a la evaluación de los resultados y efectos, así como a la capacidad de aprendizaje de la propia experiencia. En quinto lugar, se subraya el principio de independencia de intereses políticos y económicos. Finalmente, el sexto principio consiste en el respeto de la diversidad y de los derechos humanos como guía de actuación de las ONG²⁸.

3. EFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE AUTORREGULACIÓN: MEJORAS EN LA LEGITIMIDAD Y EN LA EFICACIA

La participación en un programa de autorregulación puede aportar beneficios tanto internos como externos para una ONG. La adhesión a los principios o estándares de autorregulación, como los arriba descritos, puede mejorar su legitimidad a ojos de los donantes, de sus pares y de la opinión pública en general. Por otro lado, el desarrollo de dichos principios o estándares también puede conducir a un proceso de cambio organizativo dentro de la misma que incrementa su eficacia.

Legitimidad

Uno de los aspectos fundamentales de las iniciativas de autorregulación es que aportan un “sello de calidad” a las ONG que participan en las mismas, lo que incrementa su legitimidad a ojos de los donantes y del público (Gugerty, 2009), lo que puede resultar esencial cuando se compite por financiación o cuando se pretende llegar a poblaciones en situaciones complejas o peligrosas. Por ejemplo, para las organizaciones implicadas en incidencia política, un alto nivel de legitimidad resulta crucial para lograr que sus mensajes sean escuchados y tomados en cuenta (Hammer, Rooney y Warren, 2010).

La participación en iniciativas de autorregulación puede incrementar la legitimidad de una ONG de muchas maneras. El hecho de que una organización forme parte de una iniciativa de autorregulación demuestra su compromiso con una serie de buenas prácticas. Evidentemente,

²⁸ Para más detalles sobre los Principios de Eficacia, véase Langan, J.; Cavendar, A.; Lloyd, R. y Gwynne, B. (2009), “Responding to NGO Development Effectiveness Initiatives”, *Briefing Paper Number 122*, Londres: One World Trust, pág. 3.

esto también dependerá del respeto y credibilidad que suscite el programa de autorregulación en sí mismo, como promotor de transparencia y de eficacia. Si este cuenta con una reputación de estricto cumplimiento de sus principios, la legitimidad que aportará a sus participantes será mayor. Y a la inversa: otra iniciativa de autorregulación que tenga muchos participantes poco cumplidores verá afectada su reputación y la pertenencia a este programa puede llegar incluso a restar legitimidad al resto de sus miembros.

De forma más específica, el compromiso con algunos de los principios descritos en el punto anterior puede tener el efecto directo de aumentar la legitimidad de las ONG.

Para empezar, el compromiso con la transparencia, la buena gobernanza y la rendición de cuentas ante los donantes incrementa la legitimidad de una ONG en la medida en que garantiza apertura y honestidad con respecto a su gestión económica. Esto puede ayudar a la organización a no verse afectada por acusaciones de corrupción o de conflicto de intereses que a veces se lanzan contra todo el sector en su conjunto, aportando al contrario confianza a los donantes institucionales y privados, que saben que sus fondos están siendo usados apropiadamente.

En segundo lugar, se puede incrementar la legitimidad comprometiéndose con el principio de rendición de cuentas ante los y las beneficiarias. Algunas iniciativas de autorregulación pasan por alto esta área, centrando toda su atención en la rendición de cuentas ante los donantes. No obstante, cada vez más ONG y programas de autorregulación están entendiendo que resulta importante responder ante todos los actores implicados. Pero esta rendición de cuentas ante los beneficiarios va más allá de una simple cuestión ética. Mediante un compromiso claro de escucha y respeto hacia las personas que la organización pretende ayudar, la legitimidad de sus motivaciones aumenta, a ojos de éstos pero también de las instituciones gubernamentales y de los donantes.

En tercer lugar, en ciertos contextos el compromiso de independencia resulta crucial para asegurar la legitimidad de la organización. Esto depende de la situación del país de actuación: algunos programas de autorregulación de ámbito nacional, especialmente en el Norte, se sienten cómodos colaborando estrechamente con el gobierno o con el sector empresarial. Sin embargo, en otras situaciones puede resultar saludable para una ONG mostrar un claro distanciamiento de los intereses políticos y empresariales, especialmente si hay sospechas de prácticas corruptas entre estos actores. En tales casos, es necesario mostrar un compromiso explícito de independencia financiera y política, para aclarar que la organización se rige por sus propios principios asistenciales y humanitarios y que no responde a influencias ni a intereses de otras partes.

Eficacia

Si, por un lado, la participación en una iniciativa de autorregulación resulta valiosa por la legitimidad que aporta a la ONG, el compromiso de ésta con los principios o estándares de rendición de cuentas puede convertirse igualmente en un importante motor de cambio dentro de la propia organización, incrementando la eficacia de su trabajo.

En primer lugar, los principios de rendición de cuentas ante los beneficiarios y de apropiación fomentan que las ONG impliquen activamente a todos los actores en los procesos que les afec-

tan. Las consultas en las comunidades donde se actúa y el aprovechamiento de las habilidades y conocimientos locales suelen ser la mejor garantía de que el diseño del proyecto sea el apropiado y de que responda a las necesidades del lugar. Se mejora así la base de actuación local y se aumenta el compromiso de la comunidad con el proyecto. Todos estos aspectos suelen resultar fundamentales para la mejora de la eficacia de los proyectos de las ONG de desarrollo y de acción humanitaria.

En segundo lugar, el compromiso con principios como el aprendizaje, la evaluación y la gestión por resultados suele mejorar igualmente la eficacia de toda organización, al promover la implementación de políticas y de instrumentos de revisión de los logros y desafíos de su trabajo. También fomenta la creación de una cultura de aprendizaje continuo en torno a los desafíos identificados, lo que conduce a un proceso de mejora constante dentro de la organización.

Finalmente, principios como la rendición de cuentas y el respeto pueden resultar un aliciente adicional para el personal que trabaja en el proyecto. Por un lado, los profesionales pueden estar más dispuestos a trabajar para una organización que promueve tanto sus derechos como los de los beneficiarios, y que es abierta y transparente en su funcionamiento. La implementación de estos principios puede, además, crear un entorno laboral más favorable y positivo para el personal contratado. Estos principios pueden, por lo tanto, fomentar la eficacia de una ONG mediante la mejora de la calidad y rendimiento de su equipo profesional.

4. ¿QUÉ HACE QUE UN PROGRAMA DE AUTORREGULACIÓN RESULTE EFICAZ?

Como ya se ha comentado anteriormente, existen numerosos modelos de iniciativas de autorregulación. En función de toda una serie de factores, estos programas pueden alcanzar diversos niveles de éxito a la hora de transformar positivamente a las organizaciones participantes, de incrementar su legitimidad y de mejorar su eficacia.

Uno de los principales retos que debe afrontar toda iniciativa de autorregulación consiste en buscar las formas de contribuir a que las organizaciones participantes alcancen los objetivos o estándares que se han planteado. Si un programa de autorregulación cuenta con numerosas organizaciones con pobres resultados, esto puede acabar menoscabando la legitimidad del resto de participantes. Y es que la implementación de los principios o estándares de uno de estos programas puede ser un proceso trabajoso y lento: muchas ONG, aunque a priori estén de acuerdo con los principios de rendición de cuentas que han establecido, si no están suficientemente motivadas puede que no sean capaces de alcanzar un compromiso organizativo suficiente para cumplirlos.

Por ello, para que un programa de autorregulación resulte eficaz, debe motivar y apoyar a las organizaciones participantes. Las investigaciones al respecto aun no han alcanzado conclusiones definitivas sobre qué modelos resultan más eficaces que otros, pese a lo cual, el trabajo llevado a cabo por *One World Trust* sí señala algunos factores relevantes.

Mecanismos de cumplimiento

Con el fin de asegurar que los participantes alcanzan los estándares y de fomentar que los recién integrados se esfuercen por hacerlo, algunos programas de autorregulación implementan mecanismos de cumplimiento que consisten en controlar los resultados y en aplicar sanciones a aquellos miembros que no los alcancen (Cuadro 2). Dichos mecanismos pueden ayudar a consolidar la propia legitimidad del programa, y con ello la de sus participantes, aportando garantías de que los estándares están siendo respetados. La puesta en práctica de controles regulares, así como de sanciones, también motiva a las ONG a dedicar el tiempo y los recursos necesarios para lograr cumplir los estándares.

Los mecanismos de cumplimiento pueden ser reactivos, como los procedimientos de reclamación una vez investigadas las denuncias o sospechas de no cumplimiento, o proactivos, cuando el programa de autorregulación controla periódicamente en qué medida sus participantes cumplen con los estándares planteados. Con respecto a los planteamientos proactivos, existen diferentes tipos de evaluación: la autoevaluación, en la cual la propia organización estima si está alcanzando los estándares propuestos; la “evaluación entre pares”, donde esta es llevada a cabo por personas de otra ONG; y la evaluación de terceros, donde es una asesoría externa la que evalúa a las organizaciones participantes. En cuanto a las sanciones a los participantes que no cumplen con los estándares, estas también varían en cuanto a rigor: van desde discretas recomendaciones hasta multas o expulsiones hechas públicas²⁹.

CUADRO 2: COMPONENTES DE UN SISTEMA DE CUMPLIMIENTO

Función de control			Mecanismos de sanción
Planteamiento	Método de evaluación	Fuentes de datos para la evaluación	
Control proactivo	Autoevaluación	Consulta de archivos	Recomendaciones de actuaciones correctivas con discreción y confidencialidad
	Evaluación entre pares	Entrevistas / encuestas / visitas	Recomendaciones de actuaciones correctivas hechas públicas
	Evaluación de terceros	Ambos	Imposición de multas económicas
Control reactivo	Procedimiento de reclamación	Según la naturaleza de de la reclamación	Suspensión de la participación / expulsión
			Difusión pública de la expulsión

²⁹ Para leer más sobre el papel de los mecanismos de cumplimiento en los programas de autorregulación, véase Lloyd, R., Calvo, V. y Laybourn, C., (2010), “Ensuring Credibility and effectiveness: Designing compliance systems in CSO self-regulation”, *Briefing Paper number 127*, Londres: One World Trust,

Unos mecanismos estrictos de cumplimiento pueden resultar una manera muy eficaz de asegurar que las ONG participantes cumplan los principios y estándares del programa de autorregulación, si bien no siempre son los medios más apropiados para facilitar la rendición de cuentas y la eficacia. Por otro lado, los mecanismos de control más rigurosos y creíbles, que suelen incluir evaluaciones llevadas a cabo por terceros, resultan a menudo excesivamente caros para los participantes en la iniciativa. Aunque la amenaza de sanciones públicas tal vez sea la forma más eficaz para asegurar el cumplimiento de los estándares, puede resultar en realidad más productivo para el programa de autorregulación la aplicación de medidas que impliquen más discretamente a los participantes que no cumplen, así como la búsqueda de fórmulas de apoyo que faciliten dichos resultados. Los mecanismos de cumplimiento pueden, además, generar cierto rechazo entre ONG del sector, si consideran que resultan innecesarios o demasiado costosos en términos de tiempo. La confianza es un factor importante en este ámbito, por lo que muchas organizaciones pueden mostrar reticencias a embarcarse en este tipo de procesos si piensan que van a hallarse bajo un control innecesario. Por todo lo comentado, la eficacia de los diferentes modelos de mecanismos de cumplimiento va a depender pues estrechamente de los contextos en los que operen: cuando se da una fuerte necesidad de aumentar la legitimidad de las ONG, esta puede lograrse garantizando el cumplimiento estricto de los estándares por parte de las mismas; cuando estas organizaciones están muy implicadas en ser más transparentes en la rendición de cuentas, basta, en cambio, con aportar apoyo y orientación organizativa.

Otros aspectos clave para un programa de autorregulación eficaz

Más allá de la cuestión de los mecanismos de cumplimiento, se pueden identificar otros elementos clave útiles para facilitar la promoción y el apoyo de la legitimidad y de la eficacia de los participantes en el programa de autorregulación.

Para empezar, dicho programa será más eficaz si se adapta al contexto en el que actúan sus participantes. Mediante consultas con los mismos, se pueden hallar las mejores vías para cubrir sus necesidades y afrontar los obstáculos que deberán superar para cumplir con los estándares.

En segundo lugar, todo programa de autorregulación puede apoyar a sus participantes mediante todo un abanico de instrumentos y métodos. Se pueden realizar talleres periódicos, aportar guías para alcanzar estándares específicos o poner en contacto a las ONG de manera que compartan conocimientos y retos. Todo programa de autorregulación también puede apoyar a sus participantes teniendo en cuenta sus diversas necesidades. Cierta flexibilidad con los estándares o con los requisitos de información, en función del tamaño de la organización o de la fase en que se halle con respecto al cumplimiento de los mismos, puede ayudar a los que se esfuerzan por conseguirlo, así como motivar a los participantes más competentes para que sigan mejorando.

En tercer lugar, una iniciativa de autorregulación será más exitosa en el aumento de la legitimidad y de la eficacia de sus organizaciones participantes si aporta a éstas algo tangible a cambio. Como ya se ha comentado anteriormente, algunas ONG pueden estar en principio de acuerdo con los estándares propuestos por el programa de autorregulación, pero ser incapaces sin embargo de movilizar suficientes recursos sin unas contrapartidas más concretas. Así, en

esta línea, algunos de estos programas ofrecen acceso a financiación gubernamental, como el *Australian Council for International Development Code of Conduct*, que es obligatorio para toda ONG que quiera acceder a los fondos públicos AusAID. O bien, la concesión de un certificado a aquellos que alcancen los estándares es otra vía para “recompensar” a los participantes “más cumplidores”, aportándoles así una prueba tangible de sus buenas prácticas que puede ser mostrada a donantes y al público en general.

5. PARA LOGRAR UNA IMPLEMENTACIÓN EXITOSA DE LOS PRINCIPIOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Aunque una ONG se muestre, en la teoría, totalmente comprometida con los principios de rendición de cuentas y de eficacia promovidos por el programa de autorregulación, en la práctica, la implementación exitosa de tales principios puede resultar, en cambio, dificultosa. Dichas dificultades pueden afrontarse implantando herramientas o guías internas de rendición de cuentas dentro de la ONG. Pero para asegurar que estos mecanismos de rendición de cuentas puedan ser adoptados con posibilidades de éxito en todos los ámbitos de la organización, ésta debe comprobar cuidadosamente que sean adecuados a su forma de trabajar y debe identificar los apoyos y recursos que va a necesitar para esta tarea.

Cada ONG tiene una forma particular de trabajar así como intereses temáticos, áreas geográficas de actuación y estructuras internas diferentes. Cada organización debe pues asegurarse de que el programa de autorregulación, u otro modelo de rendición de cuentas en el que participe, sea adecuado a sus necesidades, así como de su capacidad para satisfacer los requisitos de información de dicho programa. Por ejemplo, ¿va a ser capaz de aportar un informe de terreno de cada uno de sus proyectos? También debe considerar si el programa cubre sus principales áreas de trabajo o si incluye estándares que no resultan relevantes para las mismas. Si el modelo de rendición de cuentas no satisface sus necesidades, la ONG tal vez tenga que crearse un modelo propio, o bien desarrollar estándares suplementarios que complementen los requisitos del programa de autorregulación.

Para cumplir satisfactoriamente los estándares de rendición de cuentas, toda ONG tiene que asegurar un compromiso organizativo suficiente con la tarea. En este sentido, la implicación de los altos directivos de la organización resulta crucial para asegurar que los principios sean integrados en la misma. No obstante, también es importante que el personal de todos los niveles de la organización se sienta implicado en el proceso, incluyendo a los profesionales que trabajan sobre el terreno y a los socios y socias. Pero, para que el personal pueda integrar con eficacia los principios de rendición de cuentas en su trabajo cotidiano, no sólo debe comprender el sentido de los mismos, sino captar también por qué son tan importantes. Para ello, la ONG tal vez necesite desarrollar sus propias herramientas y directrices para transmitirlo en términos de sus procesos organizativos específicos. Por último, toda organización ha de ser capaz poner a disposición suficientes recursos para apoyar la implementación de dichos principios. Aunque este proceso no tiene porqué conllevar unos costes excesivos, es importante concretarlos y preverlos para asegurarse de que otras prioridades organizativas no acaben “comiéndose” sus recursos. Esto puede requerir la previsión de un presupuesto específico y/o personal con responsabilidades específicas de promoción e implementación de los principios de rendición de cuentas en todos los ámbitos de la organización.

6. CONCLUSIONES

Las ONG de desarrollo y de acción humanitaria de todo el mundo están experimentando una creciente presión, por parte de los donantes, del público y del propio sector, para que demuestren y mejoren su rendición de cuentas y su eficacia. La participación en iniciativas de autorregulación es una de las formas para que estas organizaciones puedan impulsar cambios organizativos que respondan a estas demandas. Sin embargo, como se demuestra en este artículo, estas iniciativas pueden diferir considerablemente unas de otras en cuanto a alcance y métodos para aumentar la eficacia y legitimidad de las ONG. Por ello estas, para mejorar eficazmente su rendición de cuentas, deben considerar cuidadosamente qué modelos de autorregulación se adaptan mejor a sus necesidades y cómo asegurar un compromiso organizativo adecuado para cumplir los estándares.

SEGUNDA PARTE

DISCURSOS DE LAS JORNADAS EFICACIA
DEL DESARROLLO Y DE LAS ONGD:
RENOVANDO NUESTRO PAPEL

RENOVANDO NUESTRO PAPEL HACIA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

PLATAFORMA 2015 Y MÁS

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo es el resultado de un análisis realizado a partir de las presentaciones y debates que tuvieron lugar los días 17 y 18 de mayo de 2011 en las jornadas organizadas por la Plataforma 2015 y más, tituladas *Eficacia del desarrollo y las ONGD. Renovando nuestro papel*.

Además de un análisis del discurso recogido en dichas presentaciones y debates, el capítulo se nutre de un ejercicio de revisión bibliográfica y documental con el objetivo de exponer y, en la medida de lo posible, dar respuesta a algunos de los dilemas y desafíos que se les presentan a las ONGD.

Concretamente, el origen de las jornadas, así como el principal polo de las discusiones que en ellas se produjeron, respondía a la idea ampliamente compartida de que las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, y de manera muy clara las españolas, no están cumpliendo con el papel que potencialmente podrían desarrollar en la transformación social, en la promoción del desarrollo y a favor de unas relaciones Norte-Sur caracterizadas por la justicia y la equidad. Un enfoque de análisis crítico (y particularmente autocrítico) fue uno de los elementos mejor valorados por los asistentes a las jornadas, del que este texto quiere ser modesto continuador. Alejados de los mensajes y discursos autocomplacientes, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo reunidas durante dos días, compartimos una visión que tiene como base común la percepción de que los efectos de lo que hacemos no está a la altura de sus propósitos. Cabe entonces empeñarse, como tratamos de hacer aquí, en la búsqueda de diagnósticos que nos permitan aprender de los errores y abordar estos tiempos convulsos con estrategias y acciones mejor orientadas.

Así pues, en las próximas páginas se tratará de analizar las causas del insuficiente aprovechamiento de este potencial desde diversas perspectivas. Para ello se analizan diferentes dimensiones y ámbitos relacionados con los modelos organizativos de las ONGD: los valores y principios que guían su acción, sus modelos relacionales, su vinculación con la ciudadanía o su concepción de la rendición de cuentas, entre otros. Se trata de ámbitos y dimensiones que, sin ser todos los que configuran los perfiles y las actuaciones de las ONGD, son elementos esenciales para alcanzar planteamientos más estratégicos que potencien la capacidad de transformación de las ONGD.

Inicialmente el análisis gravitará sobre el proceso que hemos dado en llamar de “desnaturalización” —en tanto que ha significado, en mayor o menor medida, un alejamiento de las ONGD respecto a su naturaleza fundacional—. A partir de dicho proceso de desnaturalización se analizan y desgranar aspectos relacionados con los modelos organizativos, con las relaciones con otros actores establecidas por las ONGD y con su papel en la construcción de la política de cooperación y la agenda de desarrollo.

2. EL PROCESO DE “DESNATURALIZACIÓN DE LAS ONGD”

Una de las ideas que late con más fuerza en los discursos analizados es la constatación de una profunda transformación experimentada por parte de las ONGD españolas. Se habla, a menudo, de cambios profundos en el colectivo de ONGD que se han escenificado de manera más nítida en los últimos años³⁰. En este proceso de cambio las ONGD se han alejado de su naturaleza fundacional —por lo que se puede hablar de “desnaturalización”³¹—, en tanto en cuanto han visto limitada su capacidad de articulación y de movilización social y han notado cómo la relevancia que han tenido, al menos en los últimos tres lustros, como agentes de desarrollo, se ha ido desplazando progresivamente hacia terrenos más institucionalizados, alejándose de los espacios y los discursos más creativos de transformación de la realidad.

Es necesario aclarar previamente a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de naturaleza fundacional de las ONGD, puesto que estamos apelando a una idea latente en el imaginario colectivo, según la cual las ONGD son entidades formadas por personas que comparten la necesidad de organizarse para contribuir con su trabajo, sea este de denuncia o de promoción, a la transformación de la realidad, transformación que, en términos generales puede definirse como una respuesta basada en criterios de emancipación y de justicia.

Tratándose de un colectivo tan complejo y heterogéneo desde numerosos puntos de vista como el de las ONGD no es posible afirmar que todas las organizaciones han experimentado el mismo proceso de desnaturalización, en los mismos aspectos ni con la misma intensidad. No es posible siquiera afirmar que todas las organizaciones hayan experimentado un proceso de estas características: en algunos casos porque las organizaciones no se han despegado de los valores, prácticas y procedimientos organizativos originarios y, en otros casos, porque el propio nacimiento de algunas organizaciones ya partía de una idea “desnaturalizada” de lo que, al menos para el imaginario colectivo, debería ser una ONGD. En algunos casos se ha percibido como un proceso de cambio, evolución y crecimiento y, en otros, como un proceso, más problemático, de pérdida de identidad y alejamiento —no del todo consciente y voluntario— del proyecto organizativo originario.

El proceso de cambio en el que consiste la desnaturalización es un fenómeno complejo, explicado en buena medida por la lógica adaptativa de las ONGD a su entorno. Se trata, así pues, del resultado de la interacción de un marco estructural —el entorno— restrictivo con las respuestas de las ONGD ante dicho marco (Coordinadora, 2009a:64).

El marco estructural es de sobra conocido: institucionalización de la política de cooperación en España y aumento de los recursos financieros a disposición de las ONGD, crecimiento de las exigencias técnicas y burocráticas para acceder a los recursos financieros, crecimiento del número

³⁰ Cuando se alude al “colectivo de ONGD” de manera genérica existe el riesgo de perder de vista la enorme diversidad de organizaciones que lo componen y, por lo tanto, la parcialidad del análisis realizado. A pesar de dicho riesgo, la coincidencia en los análisis hace pertinente hablar de una transformación colectiva que en cualquier caso tiene como referente el “agregado” de las ONGD.

³¹ El concepto “desnaturalización” no ha sido utilizado expresamente ni en los discursos analizados ni en la literatura sobre el colectivo de ONGD. No obstante, se trata de un concepto que late con fuerza en numerosos análisis sobre las ONGD españolas, como se evidenció en las Jornadas realizadas por la Plataforma 2015 y más.

de ONGD y de la competencia por los recursos, complejización de la agenda de desarrollo, aumento del escrutinio sobre el trabajo de las ONGD, por citar solo algunas de las más influyentes en la toma de decisiones de las ONGD.

En este escenario, las respuestas mayoritarias de las organizaciones también son conocidas: importante concentración en la búsqueda de financiación, adaptación de la estructura organizativa para atender los procedimientos administrativos de la cooperación española, burocratización, crecimiento organizativo, profesionalización y formación técnica, búsqueda de espacios de interlocución con los poderes públicos y búsqueda de diferenciación respecto a otras organizaciones, entre otras respuestas.

Se trata, por lo tanto, de un proceso dilatado en el tiempo y que es testigo de la fuerte vinculación que las ONGD han tenido con la política de cooperación impulsada tanto por la Administración General del Estado (AGE), como por los gobiernos descentralizados.

Aunque nuestro análisis se centrará en la evolución de las interacciones que las ONGD han tenido con el mencionado marco estructural que supone su entorno más inmediato, conviene apuntar que esta evolución no puede desligarse de contextos explicativos más amplios. En las últimas décadas la configuración de las sociedades ha sufrido transformaciones importantes al hilo de los procesos de liberalización y expansión económica, así como de los avances en las tecnologías de información y comunicación. El “espacio social” en el que surgen y crecen las ONGD es un lugar delimitado por fuertes tensiones que han sido analizadas bien como procesos de mercantilización y de tecnificación de lo social, o bien como procesos de desmotivación o de despolitización de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Estos fenómenos, relacionados entre sí, han configurado nuevas formas de entender la participación ciudadana que han sido descritos simbólicamente mediante términos como “profesionalización”, que han inscrito a los modelos de organización social en una lógica modernizadora basada en el deslumbramiento producido por el conocimiento científico-técnico. Las narraciones que explican el tránsito del “voluntariado” a la “profesionalización” del sector dan cuenta de la profundidad de las transformaciones a las que nos referimos. También la aparición de nuevas articulaciones transnacionales de sociedad civil (Kaldor, 2003) ha supuesto un desplazamiento de las agendas clásicas de reivindicación y organización políticas que han podido contribuir a debilitar las raíces locales de las ONGD, y con ello a producir la sensación de cierta autonomía funcional respecto de las supuestas bases sociales, generando así notables contradicciones. Un análisis pormenorizado y detallado de estas cuestiones escapa al objeto de este capítulo que se centrará únicamente en el análisis del entorno más cercano a las ONGD, específicamente el que se refiere a la política de cooperación y al sistema institucional que la soporta y promueve.

2.1. Principales efectos del proceso de desnaturalización en las ONGD

Como todo proceso evolutivo generado a lo largo de años, el cambio protagonizado por las ONGD españolas ha tenido lugar en diferentes ámbitos y ha producido resultados diversos. No se trata de un proceso lineal de desnaturalización y por lo tanto de devaluación de todos los ámbitos del trabajo de las ONGD. Algunos de los resultados han podido contribuir favorablemente a lograr una mayor capacidad de actuación en algunos ámbitos de trabajo y otros, por el contrario, han limitado su capacidad como agentes de cambio. A continuación se plantean algunos de los avances y los retrocesos generados en el proceso de desnaturalización de las ONGD.

2.1.1. Más actuaciones y menos transformación

El creciente acceso a la financiación pública ha proporcionado, como se apuntó anteriormente, mayor capacidad de trabajo y al tiempo mayores exigencias técnicas y de gestión para las ONGD, lo que ha hecho necesaria una apuesta por la ampliación de las capacidades de las organizaciones en los ámbitos técnico y administrativo.

Como resultado —y fruto también del aprendizaje y la experiencia adquirida a lo largo de décadas de trabajo— se ha producido un aumento de la cantidad de las acciones realizadas por las ONGD. Existe la sensación generalizada de que con ello también se ha producido un aumento de la calidad en las intervenciones de numerosas ONGD, fundamentalmente en las intervenciones de desarrollo, basado en el mejoramiento de los perfiles de los recursos humanos y la ampliación de las mencionadas capacidades técnico-administrativas.

Ahora bien, no es fácil saber en qué medida se ha producido dicho aumento en la calidad de las intervenciones, y menos aún en qué medida este favorece la capacidad de transformación de las ONGD. La mejora de los perfiles de los recursos humanos de las ONGD y la ampliación de las capacidades, a pesar de haber reforzado los procesos de planificación, programación y ejecución de las acciones, no ha sido suficientemente contrastado en términos de impacto en el desarrollo a través de ejercicios de evaluación. Además, el aumento de las capacidades de las ONGD no significa necesariamente un aumento de la calidad de las intervenciones desde el punto de vista colectivo. En más de una ocasión se ha recurrido a la paradoja micro-macro para analizar la inconsistencia, en términos agregados, de la suma de acciones individuales. Diferentes análisis han tratado de poner de manifiesto cómo las dificultades de acompañar procesos de desarrollo por parte de las ONGD no se deben, por regla general, a la falta de calidad de las intervenciones individuales, sino a la ausencia de una lógica estratégica de conjunto basada en criterios de pertinencia y de desarrollo (Martínez, 2007:133). Las razones apuntadas aconsejan evitar establecer una relación directa entre el aumento de la calidad de los perfiles de las ONGD y el impacto de estas en el desarrollo.

Al mismo tiempo que se han generado mayores capacidades técnicas y de gestión por parte de las ONGD, la búsqueda de respuesta a los procedimientos administrativos y las necesidades financieras para alcanzar la viabilidad organizativa ha conducido a las organizaciones a una excesiva burocratización, donde los espacios de reflexión estratégica, de planificación conjunta y de análisis político de las intervenciones, se han ido paulatinamente reduciendo, si no desapareciendo, para dedicar cada vez mayores recursos y espacios organizativos a cumplimentar requisitos. Se trata de un proceso en el que los requisitos para las fases de identificación, formulación, ejecución y seguimiento se han ido convirtiendo en la finalidad del trabajo, más que en herramientas útiles para la adecuación del trabajo a los propósitos originales. Se introduce así el riesgo de considerar un buen trabajo el que responda en tiempo y forma a los requisitos y de esa forma *cumpla* con las condiciones que los financiadores exigen, independientemente de cuáles sean realmente sus resultados en materia de transformación social o de desarrollo. La burocratización de las ONGD se ha justificado desde la necesidad de incorporar sistemas más profesionales para la realización del trabajo, como la introducción de criterios objetivables en sus tomas de decisión, la adaptación de su información a estándares que permitieran su sistematización, o la adaptación de sus procedimientos administrativos y contables a las cada vez más comple-

las legislaciones y regulaciones. Pero este proceso de burocratización se ha convertido en excesivo en la medida en que han sido las adaptaciones a las diferentes herramientas y requisitos los que han gobernado de facto la evolución de las ONGD, terminando por ser determinantes a la hora de definir lo que las mismas hacen o dejan de hacer.

Así pues, las organizaciones se han profesionalizado, pero se ha tratado de una profesionalización sesgada por el excesivo peso de los aspectos organizativos, procedimentales y administrativos, con poco espacio para el análisis político de su quehacer. Como resultado, se han ido consolidando organizaciones con un marcado perfil técnico y altamente burocratizadas en sus procedimientos internos, en sus planteamientos estratégicos y en sus relaciones con otros actores y con la sociedad.

El elevado perfil técnico y la capacidad para gestionar un importante volumen de ayuda oficial al desarrollo (AOD) en un sistema de cooperación con evidentes limitaciones en materia de capacidades, entre otros factores, han permitido a las ONGD ocupar cada vez mayores espacios de interlocución con los poderes públicos, evidenciando así una gran cercanía —en ocasiones para la colaboración, en ocasiones para la crítica— con las administraciones públicas encargadas del diseño y la gestión de la política de cooperación.

Pero es precisamente esta tecnificación y burocratización la que explica, en buena medida, que, paralelamente, las ONGD hayan visto debilitadas su relación con la ciudadanía —al menos con la ciudadanía más movilizadora— y con su propia base social, perdiendo así parte de su capacidad de sensibilizar y fortalecer el tejido social a partir de la dinamización de una ciudadanía comprometida y movilizadora por el desarrollo.

Si el acceso a la financiación pública y los requerimientos administrativos para rendir cuentas sobre ella han generado los efectos descritos en la capacidad de transformación de las ONGD, los efectos de la financiación privada no han sido menores. Así como la financiación pública ha influido significativamente en la burocratización y el perfil técnico de las ONGD, la financiación privada ha tenido en términos generales, un efecto contradictorio en la capacidad transformadora de las ONGD.

Este tipo de financiación ha supuesto, por un lado, una mayor capacidad de actuación como consecuencia de la movilización de mayores recursos económicos. Sin embargo, por otra parte, ha influido en el proceso de desnaturalización, fundamentalmente en la pérdida de calidad en las relaciones con la ciudadanía, al basarse, en numerosas ocasiones en un intercambio crecientemente instrumental. Por una parte, la búsqueda de financiación privada ha transformado las relaciones de las ONGD con sus “socios”, relajando las obligaciones y compromisos de los mismos por el hecho de “pertenecer” a una ONGD. En poco más de dos décadas se ha constituido un amplio mercado de la solidaridad en el que los ciudadanos pueden escoger sus ONGD entre una amplia oferta de servicios y campañas de captación, asumiendo como única relación entre el ciudadano-cliente y la ONGD la del pago de una cuota o suscripción. Por otra parte la financiación privada no sólo procede de aportaciones de particulares, también procede de entidades del sector privado que en general han creado una oferta de financiación vinculada a la reputación o a la valoración “social” de sus negocios. De esta forma las ONGD han ampliado su financiación a cambio de proporcionar al sector privado una imagen más responsable ante los ojos de la sociedad.

En definitiva, como resultado del proceso de cambio descrito las ONGD han alcanzado un notable incremento de su capacidad de actuación. En esa búsqueda constante de “hacer más cosas”, no obstante, han descuidado sus vínculos con la ciudadanía y la base social, lo que se ha traducido en un déficit en materia de movilización social.

El reto que se deriva de este dilema es cómo hacer compatibles la lógica de la acción y la lógica de la participación para el cambio social, y lograr recuperar y fortalecer los vínculos con la ciudadanía sin perder la capacidad de actuación que hoy atesoran las ONGD. En cualquier caso, parece que la posible respuesta pasa por una subordinación de la lógica de la acción ante la de la participación para la transformación, lo que exige una profunda revisión de los actuales modelos organizativos de las ONGD.

2.1.2. Fragmentación, asepsia, y pérdida de capacidad de movilización

Otro de los elementos que explica el proceso de desnaturalización de las ONGD es la lógica competitiva que ha permeado los modelos de relaciones de numerosas organizaciones. Diversos estudios han analizado las consecuencias de las relaciones competitivas entre las ONGD (Coordinadora, 2009a:130-131; Martínez, 2007:91-102): falta de coordinación, fragmentación o pérdida de legitimidad, entre otras. Pero además, conviene destacar que la competencia entre ONGD también ha incidido de manera negativa en la capacidad de construir una lógica cooperativa por parte del colectivo de las ONGD y, con ello, de elaboración de discursos colectivos capaces de incidir en los procesos de toma de decisiones políticas y en la construcción de la agenda de desarrollo.

No quiere esto decir que las ONGD no hayan elaborado sus propios discursos, pero sí que estos no acostumbran a responder a una lógica cooperativa y consensuada y que, producto de la tensión competitiva generada por la búsqueda de recursos, tienden a vaciarse de contenido en un ejercicio de asepsia ideológica motivado por la búsqueda de acceso a un público más amplio y ante el temor a no recibir subvenciones como forma de represalia ante un posicionamiento político. Así pues, esta apuesta por la extensión del discurso —en detrimento de la profundidad del mismo— ha supuesto la posibilidad de acceder cada vez a un público más amplio y, con ello, un aumento del alcance y del grado de difusión de sus mensajes.

Pero sería erróneo atribuir exclusivamente a la lógica competitiva esta vacuidad discursiva de las ONGD en tanto que colectivo. También es reflejo de la elevada diversidad del denominado sector de las ONGD en España —diversidad expresada tanto en la naturaleza jurídica de las organizaciones, como en su implantación geográfica, posicionamiento ideológico y consiguiente visión del desarrollo, apoyos institucionales, grado de independencia y autonomía, especialización sectorial...—. Nos encontramos aquí con el problema de la representatividad del discurso y el de la paradoja de la participación. La construcción de un discurso representativo, que aglutine y busque acomodar a las diversas visiones y misiones, se acaba viendo desprovisto de contenido político y asumiendo un consenso de mínimos, generalmente orientado a la defensa de los intereses del colectivo y no tanto a la construcción de políticas. De esta manera, se ha producido la configuración casi generalizada de un discurso aséptico basado en aspectos técnicos y procedimentales, que ha contribuido a transformar la relación de las ONGD con la ciudadanía. Esta narrativa se refleja en el logro de una audiencia de amplio espectro, así como en una progresiva

pérdida de base social. Esta paradoja ha permitido caracterizar en la actualidad al conjunto de las ONGD como gigantes con pies de barro, haciendo referencia con ello a su amplia presencia pública en un contexto de disminución de sus bases sociales articuladas y comprometidas.

Así pues, como en el caso de la creciente burocratización, la dificultad para construir discursos colectivos transformadores supone una pérdida de capacidad movilizadora por parte de las ONGD.

2.1.3. Pérdida de relevancia como agentes de desarrollo

La respuesta adaptativa al entorno ofrecida por numerosas ONGD ha tenido como resultado, junto a los efectos descritos y en buena medida producto de estos, una pérdida de capacidad de análisis y de comprensión de la dimensión política de la agenda de desarrollo, tendiendo así a la simplificación de la realidad. Esta simplificación se produce por el predominio de la perspectiva técnica y por la constante dedicación a analizar los procedimientos para lograr la viabilidad organizativa³².

Muchos de los planteamientos globales de partida en los análisis de las ONGD se acaban enfrentando a su propia respuesta adaptativa al sistema de financiación, lo que se traduce en una actuación fragmentada y particular y, por consiguiente, desvinculada de la realidad compleja y global de la que se partía. Como resultado, la tendencia a simplificar la realidad acaba permeando en las ONGD, en sus actuaciones y, necesariamente, en su manera de entender su propio trabajo en el desarrollo.

Como consecuencia de todo lo anterior se observa, en términos generales, una sensación de pérdida: pérdida, por un lado, de relevancia como agentes de desarrollo aun reconociendo que se ha producido un notable incremento del papel de las ONGD como gestoras de la política de cooperación para el desarrollo; pérdida, por otro lado, de capacidad para realizar análisis globales y construir narrativas alternativas a favor de un modelo de desarrollo más justo y equitativo.

Asimismo, el balance realizado refleja una limitación de la capacidad de transformación social. Es decir, a pesar de que el fenómeno de desnaturalización descrito ha dado lugar tanto a aspectos positivos como negativos, el análisis de este proceso parece indicar que las ONGD han perdido más de lo que han ganado en su transcurso. Se trata de un proceso que ha generado una crisis de identidad en buena parte de ONGD al evidenciar un cierto distanciamiento de las acciones de las organizaciones respecto a sus valores y motivaciones originales. Un proceso que se expresa, paradójicamente, a través de un enorme crecimiento de las ONGD como actores de cooperación para el desarrollo al tiempo que de pérdida de relevancia como agentes de desarrollo.

En este proceso las ONGD, producto de su profesionalización y su creciente interlocución con espacios de la política de cooperación, han incrementado su capacidad para manejar

³² Este fenómeno ha sido descrito y analizado por diferentes autores. En la presente publicación se analiza desde perspectivas distintas. En el capítulo IV A. Alcalde hace un análisis de la fractura entre cadena de valor y cadena de supervivencia de las organizaciones. En el capítulo I P. Martínez plantea la necesidad de desarrollar una mirada más política por parte de las ONGD. Asimismo, este fenómeno es analizado por Martínez (2011) al describir la "dinámica de la acción frente a la dinámica de la transformación".

debates políticos con un alto grado de complejidad técnica, debates que casi nunca logran reflejarse en sus comunicaciones o relaciones con la ciudadanía dado que las ONGD optan por el discurso simplista de la realidad. A menudo las propias ONGD expresan esta paradoja cuando reconocen que se enfrascan en un lenguaje excesivamente técnico y asumen sus dificultades para traducirlo de forma comprensible para el conjunto de la ciudadanía. También puede ser una muestra de esta paradoja, como se aborda más adelante, las tensiones que algunas ONGD muestran entre sus objetivos políticos y sus objetivos en materia de marketing o captación de adhesiones. En los últimos tiempos esta tensión parece resolverse más a menudo a favor de los segundos, por lo que el discurso simplificador de la realidad se convierte en un requisito.

Para entender mejor este proceso de desnaturalización conviene atender de manera más profunda a algunos de elementos que determinan el comportamiento y la labor de las ONGD. A ello se dedica el siguiente epígrafe.

3. LOS EFECTOS DE LA DESNATURALIZACIÓN EN LOS MODELOS ORGANIZATIVOS DE LAS ONGD

Uno de los aspectos más evidentes del proceso de cambio protagonizado por las ONGD desde su nacimiento hasta la actualidad es el creciente proceso de profesionalización al que se ha aludido. A menudo se identifica la profesionalización como un factor causante de la desnaturalización, del alejamiento de la cadena de valor y del distanciamiento de la base social. Parece innegable que el proceso de profesionalización se ha dado simultáneamente al proceso que ha limitado la capacidad de transformación social de las ONGD. La relación entre ambos procesos no es clara, aunque habitualmente se pueda identificar profesionalización con pérdida de la capacidad de actuación para el cambio estructural.

En principio no está tan claro que toda profesionalización sea un factor negativo en sí mismo, ya que esta supone mayores recursos humanos y mejor formados, una lógica de trabajo más constante y de más largo recorrido, así como una metodología de trabajo más rigurosa. El problema parece erradicar no tanto en la propia profesionalización como en una profesionalización mal entendida, que ha desplazado el foco de prioridad de los fines a los medios para alcanzarlos.

En esta concepción reduccionista de la profesionalización la dimensión política del trabajo de las organizaciones, aquella que conforma su potencial de transformación social, no ha sido suficientemente atendida. Por el contrario, se ha tratado mayoritariamente de una profesionalización marcadamente técnica, caracterizada por la priorización dentro de las organizaciones de un modelo orientado a la gestión, acompañado de una creciente burocratización y lastrada por una pérdida de relevancia de la reflexión estratégica y el análisis político de su quehacer.

En este sentido, el discurso de las propias ONGD muestra un amplio consenso al afirmar el efecto limitador que la carga de gestión y la burocratización ejercen sobre ellas. Se trata de un efecto que ha conducido en numerosas ocasiones a las ONGD a priorizar decisiones que apuntan a la viabilidad organizativa —las relacionadas con la cadena de supervivencia— sobre las decisiones que conducen al cumplimiento de la misión de las ONGD —aquellas relacionadas con la cadena de valor³³—.

³³ Esta reflexión se ha abordado en mayor profundidad en el capítulo IV, elaborado por Ana Alcalde en la presente publicación.

Como es sabido, esta priorización repercute en numerosos ámbitos asociados a la labor de las ONGD: establecimiento de relaciones con organizaciones que aportan viabilidad a la cadena de supervivencia en detrimento de las relaciones con organizaciones que lo hacen a la cadena de valor; una laxa y ambigua definición estratégica que pudiera resultar aceptable para cualquier potencial financiador; escasos recursos destinados a la reflexión y el análisis crítico poco apreciados por los actores más importantes desde la perspectiva de la viabilidad.

Entre los diversos factores que han influido en este proceso ha sido muy importante la estrecha vinculación de las ONGD con la política de cooperación que, prácticamente desde su origen, se apoyó significativamente en las ONGD. Este hecho, que se produjo de manera particular en la cooperación descentralizada, supuso una creciente fuente de financiación, al tiempo que elevó las exigencias en materia de transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión de los fondos. Conviene recordar que la cooperación española se caracteriza por una elevada fragmentación institucional y una elevada heterogeneidad y complejidad de procedimientos administrativos.

Pero junto este y otros factores determinantes en la tecnificación y burocratización que responden a una naturaleza externa existen factores de carácter interno resultado de las propias decisiones organizativas de las ONGD. En otras palabras, aunque existe un contexto que ha favorecido la escalada técnica y burocrática en la que se han visto inmersas las ONGD, esta es fundamentalmente un resultado de las propias decisiones de las ONGD y, aunque compartida con las administraciones públicas, es producto de su propia responsabilidad.

En definitiva, la cadena de supervivencia por la que han optado de manera mayoritaria las ONGD no es una realidad impuesta por el marco estructural de la cadena de la ayuda. Es una decisión estratégica que ha favorecido el crecimiento de las estructuras de las organizaciones y ha dado lugar a modelos organizativos con elevada capacidad de gestión. Al mismo tiempo, esta opción ha posibilitado el proceso de desnaturalización y la consiguiente pérdida de identidad y desconexión con los valores originarios de buena parte de organizaciones.

Ante este dilema estratégico cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿es necesariamente incompatible la existencia de una elevada capacidad de gestión y puesta en marcha de amplias estructuras y volúmenes de trabajo con una férrea conexión con los principios y valores organizativos?, ¿y con una estrecha y cómplice vinculación con la base social?, ¿son incompatibles elevados niveles de burocratización con una gran capacidad de movilización social?

Estos interrogantes plantean importantes desafíos a las ONGD. Uno de ellos es tratar de hacer compatibles ambas lógicas, representadas por la cadena de valor y la cadena de supervivencia. Sin embargo, la experiencia ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones la dificultad de encontrar este equilibrio. Asimismo, ha evidenciado cómo la primacía de la cadena de supervivencia acaba por desnaturalizar a numerosas ONGD.

Parece, por lo tanto, que si se quieren evitar los efectos que ha generado el proceso de desnaturalización y recuperar el valor que las ONGD pueden aportar para impulsar dinámicas más transformadoras, es importante revisar los modelos organizativos de las ONGD. Pero la revisión de los modelos organizativos no parece aconsejar a las ONGD la experimentación un nuevo proceso de búsqueda de identidad que les lleve a olvidar buena parte de su aprendizaje y a desprenderse de su capital técnico y social para convertirse en un tipo de organizaciones

distintas –ya sea en organizaciones indiferenciadas de los movimientos sociales en un extremo, o de entidades prestadoras de servicios, por otro–, sufriendo así nuevamente, en realidad, un proceso de pérdida de identidad.

Así pues, el desafío consiste en buscar el equilibrio que permita a las ONGD lograr mayor capacidad de transformación social sin perder la perspectiva sobre qué tipo de organizaciones son. Por el contrario, es preciso lograr la coherencia tratando de vincular y reforzar la lógica de transformación con la lógica de la supervivencia.

Dicho de otra manera, es de importancia estratégica para las ONGD abordar un proceso de reflexión y cambio desde la priorización de la coherencia del modelo organizativo con los valores que afirman perseguir las ONGD. Este proceso, que supondría una suerte de “renaturalización”, estaría caracterizado por la recuperación de la identidad, por una mirada más global e integral de la agenda de desarrollo que recupere el sentido político³⁴ y por una revitalización de la relación con la base social y otros colectivos sociales. Esta revitalización pasa necesariamente por la búsqueda de modelos organizativos que exploren nuevos tipos de participación y militancia (Aranguren, 2010). Pero es de importancia estratégica hacerlo sin perder capacidad de interlocución, capacidad técnica y capacidad de gestión.

3.1. Modelos organizativos: ámbitos de decisión estratégicos para las ONGD

No es posible, ni seguramente deseable, proponer una receta válida para el conjunto de las ONGD en relación a los modelos organizativos. No es posible por la elevada heterogeneidad del colectivo a la que ya se ha aludido y que aconseja huir de análisis y propuestas que apunten a la uniformidad. No es deseable porque supondría el fin de la andadura de caminos distintos y divergentes que dan lugar a un aprendizaje colectivo.

Ahora bien, sí es posible y deseable aprovechar la reflexión existente sobre los modelos organizativos de las ONGD para tratar de apuntar claves que puedan orientar decisiones estratégicas y organizativas más adecuadas que las actuales para lograr aprovechar todo el potencial de transformación social de las ONGD.

Es cierto que el denominado marco estructural de la cadena de la ayuda –caracterizado por un sistema de financiación limitado y atomizado y por un sistema de rendición de cuentas rígido y marcadamente jurídico y económico– en el que actúan las ONGD no favorece ese cambio. Sin embargo, la existencia de un entorno que no es facilitador para el cambio no debe ser razón suficiente para no abordar el proceso de cambio de los modelos organizativos.

El proceso de transformación por el que se aboga en estas páginas, caracterizado por la búsqueda de modelos organizativos más adecuados, ya ha sido abordado a través de diferentes iniciativas desde muy distintos ámbitos. Desde la práctica, son numerosas las ONGD que están tratando constantemente de mejorar sus prácticas organizativas, para avanzar hacia modelos superadores de las actuales limitaciones para el cambio estructural. Desde la reflexión y el análisis, diversos estudios han abordado esta cuestión y han tratado de aportar

³⁴ En el capítulo I se abordó en profundidad la pertinencia de desarrollar una mirada más política por parte de las ONGD.

propuestas sobre aspectos organizativos que prioricen la capacidad de transformación y movilización social³⁵.

A continuación se presentan algunos elementos a tener en cuenta para la puesta en marcha de modelos organizativos más transformadores. Se trata de elementos que afectan a la toma de decisiones sobre diferentes ámbitos: valores y misión de la organización, acción colectiva frente a la acción individual, relaciones con otros actores, decisiones estratégicas, política de financiación y política de transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

3.2. Valores, principios y misión de las organizaciones

Uno de los elementos comunes de los discursos que confluyen en torno a las ONGD es la constatación de la creciente desvinculación de sus prácticas respecto de sus valores, principios y misión. Esta desvinculación da lugar a uno de los rasgos fundamentales del proceso de desnaturalización descrito en páginas anteriores: la pérdida de la perspectiva estratégica de su acción por la interiorización, en numerosas ocasiones de manera inconsciente, de una perspectiva eminentemente técnica o incluso instrumental de los proyectos y acciones.

Por esta razón, cuando se plantea la importancia de volver a los valores y principios fundacionales de las ONGD, se está hablando de la pertinencia de adquirir la capacidad de interpretación de la realidad desde una dimensión política. No se trata de algo trivial, ya que esta perspectiva implica un cambio en la manera que las ONGD entienden el desarrollo y, con ello, las dinámicas generadoras de desarrollo y su propio papel en estas.

Esta constatación, que incorpora la necesidad de una recuperación de la perspectiva política en el trabajo de las ONGD, no significa que todas deban centrar sus energías en el trabajo de incidencia política. Implica la necesidad de que todas aborden el trabajo desde un enfoque que asuma que el desarrollo es fundamentalmente una categoría política vinculada con el enfoque basado en derechos y el cambio estructural. Se trata de una perspectiva que, lejos de ser nueva, está fijada en el Código de Conducta de las ONG de la Coordinadora de ONGD-España. Este documento afirma que las ONGD se caracterizan por “tener una voluntad de cambio o de transformación social, participando activamente en la mejora de la sociedad mediante propuestas favorecedoras de unas relaciones Norte-Sur más justas” (Coordinadora, 1998:5). Además, el Código afirma que las ONGD deben incorporar entre sus objetivos la lucha contra las desigualdades, la pobreza y sus causas y desarrollar una práctica coherente y consecuente con estos objetivos (Coordinadora, 1998:5).

La mirada política por la que se aboga en este análisis no consiste, por lo tanto, en una radicalización de los mensajes, ni en un giro generalizado del conjunto de las ONGD hacia las labores de incidencia política, sino en la búsqueda de coherencia de las acciones de las ONGD con los valores y principios inspiradores de la transformación social, política y económica a favor del desarrollo. Principios que han constituido su fundamento y su razón de ser. Ahora deben ser recuperados como guías para reorientar sus decisiones y relaciones cotidianas.

³⁵ Algunos de estos análisis pueden encontrarse en Sogge (2005 y 2008), Coordinadora (2009a y 2009b), Martínez (2011). Asimismo, en la presente publicación se aborda esta reflexión en los capítulos I y IV.

3.3. Acción colectiva y modelos relacionales

Las ONGD han impulsado numerosos espacios colectivos y fórmulas de trabajo conjunta. A pesar de la puesta en marcha de consorcios, agrupaciones temporales o fusiones entre organizaciones, o de la existencia de redes, plataformas, coordinadoras y federaciones de ONGD, tanto en España como en los países en los que trabajan las ONGD españolas, las relaciones entre las organizaciones no han avanzado de manera generalizada, en los últimos años, hacia una mayor cercanía y cooperación.

Por el contrario, existe un amplio consenso entre las ONGD al reconocer, como se indicara anteriormente, la existencia de elevados niveles de competencia (Coordinadora, 2009a: 130-131). Además, el escenario actual de recortes en materia de AOD tanto por parte de la Administración General del Estado como de los gobiernos descentralizados, parece ser un factor potenciador de la competencia. Más allá de la competencia por la obtención de fondos públicos, las ONGD también compiten en el espacio público mediático, en el que pugnan por obtener difusión y reconocimiento público de sus marcas. Tras el espectacular incremento de las acciones del llamado marketing solidario de los últimos años, existen al menos dos tipos de razones, relacionadas entre sí a menudo hasta la confusión. Por un lado, estrategias de ampliación de la base social o de colaboradores que puedan contribuir a agrandar sus presupuestos. Por otro lado intereses orientados a ampliar la influencia de sus posiciones en la generación de opinión pública. Ambas estrategias se retroalimentan y se confunden en un espacio limitado que es objeto de gran competencia. Por último también hay que mencionar la competencia en la disputa de espacios de interlocución política, con los consabidos riesgos de clientelismo y favoritismo asociados a las relaciones con las instituciones políticas.

Este escenario de competencia es pertinente para hacer una reflexión sobre la vulnerabilidad de las ONGD a título individual y sobre las limitaciones de la acción individual de las ONGD. Vulnerabilidad ante los citados recortes y restricciones financieras, y limitaciones en materia de interlocución política, generación de discurso y construcción de la agenda de desarrollo.

Ahora bien, si es cierto que el momento es importante por la existencia de oportunidades para el cambio, no lo es menos que se trata de un momento de riesgo. El contexto de crisis económica y financiera en el Norte, y los recortes en materia de AOD, que ponen en entredicho la viabilidad organizativa de numerosas ONGD, incorporan el riesgo de, desde una perspectiva reactiva, orientar la actuación colectiva hacia la defensa de los intereses del colectivo de ONGD, en detrimento de la acción conjunta a favor de la participación en la construcción de la política y la agenda de desarrollo.

Independientemente de la opción por la que se inclinen las ONGD —generación de redes, trabajo a través de plataformas, fusiones entre organizaciones, agrupaciones temporales, consorcios...—, la vía colectiva parece ser un camino imprescindible para el desarrollo de modelos organizativos más sólidos y con capacidad de fortalecer a las ONGD y potenciar su capacidad como agentes de cambio.

Se habla aquí de la vía colectiva como una apuesta por las relaciones cooperativas entre organizaciones, es decir, aquellas en las que se produce una genuina articulación, intercambio de saberes, complementariedad en la acción, construcción de un discurso colectivo capaz de permear la agenda política. Esta vía colectiva que exige la madurez necesaria

para asumir nuevas identidades –pérdida de identidad individual y construcción de identidad colectiva–, ceder espacios de soberanía en la toma de decisiones y superar el anclaje institucional en el que en numerosas ocasiones se posicionan las ONGD (Coordinadora, 2009a:129). Se trata, así pues, de asumir la responsabilidad individual que las ONGD han adquirido tanto con sus socios como con sus partícipes y, especialmente, de asumir la responsabilidad colectiva que las ONGD, como agentes de desarrollo, han adquirido con el conjunto de la humanidad (Coordinadora 1998; Coordinadora, 2009a:123-125). Este planteamiento, en definitiva, no es otra cosa que una incorporación del pensamiento cosmopolita y global a la propia acción de las ONGD, entendiendo que la vía colectiva es la más adecuada para afrontar los retos que afectan al conjunto del colectivo, en este caso el de las ONGD.

De lo contrario, si no se abordan estos desafíos y se asume la doble responsabilidad –individual y agregada– los ejercicios colectivos se autolimitarán a intereses corporativos y se reducirán a un estéril debate sobre tamaños y recursos. De esta manera la acción colectiva será insignificante en relación a la capacidad de cambio estructural e insuficiente para avanzar desde las actuales relaciones de competencia hacia genuinas relaciones de cooperación.

Las relaciones de las ONGD en el seno del denominado “tercer sector” son solo una parte, aunque sin duda importante, de las relaciones que establecen las ONGD. En un mundo complejo en creciente proceso de interrelación a escala global las ONGD han ido tejiendo una tupida malla de relaciones: relaciones con otras organizaciones sociales, vinculación con movimientos sociales, participación en redes internacionales, participación en campañas de incidencia con actores de distinta naturaleza...

Pero las relaciones establecidas por las ONGD no han evolucionado únicamente en respuesta a la creciente complejidad de un mundo global y diverso, sino también en respuesta a las propias necesidades organizativas. Se observa en las relaciones de las ONGD una tensión entre la búsqueda de marcos relacionales para la acción colectiva –marcos complejos que exigen a las ONGD traspasar sus propias fronteras asociativas y articularse con actores de muy distinta naturaleza, pero que son estratégicos desde la perspectiva del desarrollo– y el establecimiento de relaciones instrumentales al servicio de la viabilidad del proyecto organizativo. Esta tensión, que no es más que otra manifestación de la imposición de la cadena de valor sobre la cadena de supervivencia, ha marcado los modelos de relaciones de las ONGD, y está muy presente en las distintas alternativas adoptadas por estas.

Aunque la tensión descrita no ha ejercido la misma influencia en todas las organizaciones, la apuesta mayoritaria por la viabilidad de los proyectos organizativos ha dado lugar a algunas tendencias generalizadas: distanciamiento, extensión, burocratización e instrumentalización. Concretamente, las ONGD han visto debilitado el vínculo con la ciudadanía y con la base social, generándose un distanciamiento respecto a sectores sociales ampliamente movilizados políticamente. Seguramente, como parte del mismo proceso las ONGD han extendido su relación con la opinión pública, accediendo a un mayor número de públicos. Asimismo, las relaciones entre ONGD y los movimientos y organizaciones sociales se ha enfriado, evidenciándose un creciente distanciamiento e incluso, en ocasiones, ciertos niveles de conflicto. Por último, las ONGD, en buena medida como resultado del marco restrictivo de la cadena de la ayuda, han experimentado una creciente burocratización e instrumentalización también de las relaciones con las ONG del Sur.

Esta instrumentalización, causada por la propia lógica de priorizar la gestión frente a una articulación de relaciones más estratégicas fundamentadas en verdaderas asociaciones entre organizaciones orientadas a reducir las asimetrías, limita las capacidades de romper el modelo relacional de la cadena de la ayuda y reduce la capacidad de acción conjunta de las organizaciones.

Es posible realizar una lectura de estas relaciones instrumentales con las organizaciones socias del Sur como una persistencia de un modelo de relación vertical, que deriva en una reproducción del papel donante-receptor en detrimento de estrategias que exploren otros modelos de relación con mayor capacidad transformadora³⁶.

La priorización de la cadena de supervivencia condiciona las relaciones con las organizaciones socias limitando los espacios para una verdadera estrategia conjunta, que vinculara áreas de intervención entre organizaciones y planificaciones a largo plazo con potencial de transformación.

3.4. Relación con los movimientos y las organizaciones sociales

Diferentes factores políticos, sociales y económicos explican la tardía aparición de las ONGD en España con respecto a los países de su entorno. No es hasta bien entrados los años ochenta cuando la sociedad civil organizada en España —a la luz de los cambios políticos y económicos registrados en el país— comienza a asumir una mirada internacional. Son años de creciente solidaridad y apoyo a la sociedad civil en otros países del Sur que se expresan en un papel activo en diferentes conflictos políticos y crisis humanitarias en la escena internacional.

Se trata de un fenómeno que coincide en el tiempo con la incipiente gestación del sistema de cooperación español, que pronto se convierte en una fuente de financiación —e institucionalización— para estos movimientos y organizaciones de la sociedad civil. Esta breve explicación permite ilustrar la fuerte vinculación entre los movimientos sociales y las primeras ONGD que comenzaron a surgir en la década de los años ochenta del pasado siglo y, en menor medida, en las décadas siguientes.

Este análisis, no obstante, no agota la explicación de las relaciones entre los movimientos sociales y las ONGD en España. Muchas de las ONGD activas en la actualidad responden a un origen bien distinto, no vinculado a los movimientos sociales, sino en respuesta a un compromiso profesional y técnico con el desarrollo. Son por lo tanto organizaciones impulsadas desde sectores de la sociedad claramente diferenciados de los movimientos sociales: sectores profesionales, partidos políticos, sindicatos, entre otros espacios e instituciones.

En resumen, aunque no se puede hablar de una vinculación natural generalizada entre ONGD y movimientos sociales, lo cierto es que buena parte de las primeras mantuvieron durante años con los segundos unas relaciones de cercanía, complementariedad y complicidad que en los últimos años, al calor del mencionado proceso de desnaturalización de las ONGD, se han ido enfriando haciéndose evidente una brecha entre ambos actores.

³⁶ En este sentido, informes como el *Partner feedback report* realizado entre 26 organizaciones internacionales a iniciativa de *Keystone accountability*, llega hasta el punto de valorar la satisfacción de las organizaciones socias respecto de elementos como la puntualidad en el desembolso de los fondos, la flexibilidad en los cambios del presupuesto o la contribución a costes generales de las ONG del Sur. (*Keystone performance surveys*, 2011, disponibles en <http://www.keystoneaccountability.org/services/surveys/socialinvestment>).

Actualmente, tras los años de distanciamiento, encontramos mayoritariamente unas relaciones marcadas por la indiferencia y el conflicto, tendencias ambas que además parecen crecientes, a menos que algún cambio de rumbo pudiera proporcionar nuevos espacios de complicidad y colaboración. Esta brecha abierta entre ONGD y movimientos sociales ha sido marcada en mayor medida por los movimientos sociales, lo que indica una percepción asimétrica entre ambos colectivos. Los movimientos sociales han desarrollado una visión muy crítica sobre las ONGD, amparada en la creciente profesionalización, la consiguiente pérdida de base social y un excesivo “trabajo de oficina” en detrimento del “trabajo de calle”. Dicho de otra manera, los movimientos sociales critican a las ONGD su creciente perfil técnico y reformista, frente al trabajo de movilización social y una visión más rupturista y transformadora que ellos afirman poseer. Es decir, las críticas no solo se asientan en los métodos a través de los que lograr las metas de estos colectivos, sino fundamentalmente en los objetivos de transformación social. Las ONGD, por su parte, no parecen haber desarrollado una mirada tan crítica hacia los movimientos sociales, al menos no de una manera generalizada.

Esta mirada crítica se basa en un análisis fundado, como pone de manifiesto que estos mismos argumentos pueblen los ejercicios de autocrítica que, generalmente de manera interna, se hacen a sí mismas en numerosas ocasiones las propias ONGD. Esta mirada crítica, no obstante, también adolece de una excesiva simplificación de la heterogeneidad, diversidad, complejidad y, en ocasiones, contradicciones existentes entre las ONGD.

Esta mirada, no obstante, si quiere ser certera y constructiva no debe obviar dos factores importantes: en primer lugar la riqueza de posicionamientos y perspectivas acerca del papel de la sociedad civil, la movilización social y la incidencia política existente dentro del amplio colectivo de las ONGD. Muchos de estos posicionamientos y perspectivas son coincidentes con las adoptadas por los movimientos sociales en su apuesta por objetivos transformadores. En segundo lugar, y teniendo en cuenta tanto la diversidad de las ONGD como de los movimientos sociales y con ello las diferencias e incompatibilidades que entre ellos puedan existir, se trata de colectivos que poseen potencialidades complementarias para el cambio social. Los movimientos sociales y ONGD, aunque expresen diferencias en las estrategias para lograr sus metas, son coincidentes si no en su totalidad, sí al menos parcialmente en sus objetivos de transformación social, como pone de manifiesto buena parte de sus agendas específicas: movimiento feminista y lucha por la equidad de género, movimiento ecologista y lucha por la sostenibilidad ambiental, movimiento campesino y soberanía alimentaria, por poner solo algunos ejemplos.

Lo cierto es que las actuales relaciones de indiferencia y conflicto no son beneficiosas para el objetivo común de avance hacia un modelo de desarrollo más justo y equitativo con todos los seres humanos del planeta. Movimientos sociales y ONGD carecen, por sí solos, de suficiente capacidad para el logro de sus objetivos finalistas de transformación. La capacidad de movilización de los movimientos sociales con la que logran irrumpir en la agenda y la presencia en espacios de interlocución y el acceso a medios de comunicación de las ONGD ofrecen posibles complementariedades para reorientar las relaciones entre ambos actores de la sociedad civil hacia la superación de la indiferencia y el conflicto, y a favor de la transformación social.

Es cierto que la complementariedad entre ambos colectivos debe basarse en la especialización en aquello en lo que son más fuertes. Ello, no obstante, exige la necesidad de minimizar las diferencias para evitar las relaciones de conflicto, potenciar la cooperación en los espacios —físicos, temáticos, discursivos y simbólicos— de encuentro. Y ello exige, a su vez, como ya se ha indicado

en repetidas ocasiones, una apuesta por parte de las ONGD por reorientar su capacidad de interlocución hacia objetivos menos instrumentales y más vinculados con la generación de política y cambio estructural.

En cierto modo, tal vez sea este momento de crisis del modelo económico de bienestar en el que las ONGD surgieron, en el que podríamos aprender de las experiencias que en este sentido se dieron entre organizaciones de los países del Sur en los años noventa, cuando conscientes de la necesidad de aunar esfuerzos para resistir a algunos de los principales efectos de la globalización económica, lograron situar en la agenda de las organizaciones la necesidad de trabajar en redes que, convergiendo en la diversidad (Amin, Samir, 2002: 343), proporcionaran alternativas frente a la hegemonía de las políticas neoliberales de ajuste macroeconómico y liberalización comercial. Puede ser ahora el tiempo de tejer redes de solidaridad (Díaz-Salazar, 1996) desde una perspectiva menos encadenada a la lógica donante-receptor, menos basada en institucionalidades jurídicas y más en la reflexión y la acción políticas colectivas. No en vano aquellas resistencias cristalizaron en las principales generaciones de alternativas políticas que hoy día actúan en el imaginario social, constituyendo una especie de sujeto transnacional de sociedad civil organizada (Echart, 2008), y que fueron reconocidas globalmente a partir de los primeros Foros Sociales o de las protestas articuladas *antiglobalizadoras*.

3.5. Relación con la ciudadanía, la base social y la opinión pública

En los últimos años, a la vez que se gestaba el proceso de desnaturalización, las ONGD han visto cómo se producía un alejamiento respecto a la base social y la ciudadanía, al tiempo que se evidenciaba un acercamiento a la opinión pública y un incremento del respaldo social (Coordinadora, 2010a). La Coordinadora de ONGD-España cifra en algo más de dos millones de personas la base social de las ONGD a ella asociada (Coordinadora, 2010b:35). Pese a ello, existen serias dudas sobre la pertinencia de asociar el apoyo ciudadano a las ONGD con una amplia base social³⁷. El tipo de apoyo generalizado prestado por la ciudadanía permite hablar, más propiamente, de un amplio respaldo social a las ONGD.

Este cambio en el contrato con la ciudadanía es una manifestación más de cómo ha influido la tensión generada por la búsqueda de marcos relacionales para la acción colectiva y el establecimiento de relaciones instrumentales desde la óptica de la viabilidad organizativa.

Se trata de un cambio de prioridades en las relaciones de las ONGD. Estas han pasado, de manera casi generalizada, de perseguir la vinculación con colectivos altamente identificados con los valores y principios de las organizaciones, y con un alto potencial de movilización, a fomentar relaciones con un colectivo de ciudadanos más amplio, con menor capacidad de movilización social y mayor capacidad de respaldar económicamente a las organizaciones.

Este cambio de prioridades se refleja en la tensión generada entre dos discursos a menudo contrapuestos y en disputa: por un lado, un discurso dirigido a los colectivos más cercanos e identificados con las organizaciones —a la propia y a la potencial base social, en el sentido más estricto— que es complejo, analítico y con un elevado contenido político. Se trata, en definitiva

³⁷ Este cuestionamiento se basa en la computación de algunos de los tipos de vinculación a las ONGD como base social, concretamente buena parte de los socios y padrinos, donantes o entidades privadas. Esta cuestión ha sido abordada en el capítulo I de la presente publicación.

de un discurso próximo a la educación para el desarrollo y orientado a la generación de ciudadanía comprometida. Por otro lado, el discurso dirigido hacia el conjunto de la ciudadanía, canalizado a través de la publicidad y los medios de comunicación. Se trata de un lenguaje más sencillo y en ocasiones simplificador, con menos contenido político y mayor carga emotiva, orientado fundamentalmente a la búsqueda de apoyo financiero.

La pujanza del discurso orientado hacia la movilización de recursos —en una expresión más de la apuesta por la cadena de supervivencia— ha sido, así pues, un factor fundamental para explicar el cambio en el modelo de contrato social existente entre las ONGD y la ciudadanía. Un discurso que en el actual contexto puede cobrar aun mayor fuerza, en detrimento del discurso orientado hacia la movilización social: la reducción de la AOD española, tanto por parte de la AGE como de las administraciones descentralizadas, puede suponer un mayor protagonismo de las decisiones relacionadas con la cadena de supervivencia. No obstante, existe un elevado consenso al identificar a la pérdida de base social como uno de los elementos críticos en la capacidad de movilización y transformación social de las ONGD.

La falta de capacidad de movilización debe ser observada también en su contexto. Un contexto marcado en los últimos años por una crisis de participación y por una sociedad en aparente proceso de despolitización. Ahora bien, esta realidad y este contexto no pueden hacer pasar por alto que la pérdida de capacidad de movilización de las ONGD es un hecho, que además está vinculado a su propia pérdida identitaria.

En este sentido, los recientes acontecimientos ocurridos en las calles y plazas españolas han puesto de manifiesto que el proceso de despolitización era tan solo aparente, y que el potencial de movilización social no estaba agotado. Una de las reflexiones que conviene hacer a las ONGD a raíz del movimiento del 15M es que desde hace más de una década no han sido capaces de descifrar las claves de la movilización, seguramente por la poca atención dedicada a comprender dichas claves así como por la falta de contenido político de sus mensajes y la creciente desconexión con la realidad social, política y económica de la sociedad española. En realidad las ONGD han estado proponiendo *ofertas* para la movilización cuando al alejarse de su base social —o al modificar el contrato— se habían alejado también de las principales fuentes de *demandas* de movilización social y política.

Así pues, parece necesaria una llamada a la repolitización del trabajo de las ONGD, explorando formas de recuperar su ser natural en tanto que espacios de participación ciudadana y en tanto que organizaciones activas en la construcción de políticas públicas coherentes con los retos que plantea un nuevo modelo de desarrollo.

Asimismo, la construcción de un discurso cosmopolita sobre el desarrollo como un derecho humano, una responsabilidad colectiva y una política global parece una vía adecuada para la superación de la opción dicotómica entre un discurso instrumental y aséptico, al servicio del propio proyecto organizativo, y un discurso desfasado y parcial, incapaz de abarcar la complejidad de nuestro entorno cambiante, así como de relacionar las demandas, necesidades y derechos del conjunto de los habitantes del Planeta, sin perder de vista las demandas, necesidades y derechos del entorno más inmediato. La clave del discurso cosmopolita reside en la capacidad de entender lo local en relación con lo global, comprendiendo con ello la necesidad de articular respuestas locales coherentes con los retos globales lo que lo sitúa en una nueva dimensión glocal.

3.6. Transparencia y rendición de cuentas

Los capítulos V y VI de esta publicación se centraron en los modelos y prácticas de rendición de cuentas de las ONGD tanto desde una lógica colectiva como individual. Por esta razón no se abordarán nuevamente en profundidad los modelos y las prácticas de rendición de cuentas y sus efectos en la actuación de las ONGD. El objetivo en esta sección se limita a plantear algunas reflexiones sobre cómo la rendición de cuentas constituye un elemento fundamental para abordar el cambio hacia modelos organizativos más transformadores, con una mayor conexión con la base social y una mayor transparencia en las relaciones con sus socios y partícipes.

En numerosas ocasiones se ha afirmado que el sistema de financiación y de rendición de cuentas de la cooperación española, así como los espacios de financiación privada, en los que actúan las ONGD hace realmente compleja la puesta en marcha de ejercicios de rendición de cuentas que cumplan con los principios de mutualidad, multiplicidad e integralidad (Ayuso y Cascante, 2009). La existencia de este marco restrictivo para la rendición de cuentas individual hace especialmente relevante la puesta en marcha de herramientas colectivas de transparencia y rendición de cuentas que ofrezcan información de utilidad tanto para la ciudadanía como para las organizaciones locales.

No obstante, no solo la existencia de un marco restrictivo explica la ausencia de espacios de rendición de cuentas. En pocas ocasiones la ONGD han priorizado la puesta en marcha de verdaderos mecanismos de rendición de cuentas, con capacidad de generar aprendizaje, de redistribuir las responsabilidades en las relaciones de cooperación, favoreciendo así unas relaciones menos asimétricas y burocráticas³⁸.

La Coordinadora de ONGD-España es, seguramente, el espacio colectivo en el que las ONGD españolas han hecho más esfuerzos para reflexionar sobre la necesidad de articular una propuesta mancomunada, que ha dado lugar a la creación de una herramienta de transparencia y buen gobierno (Coordinadora, 2010c).

La creación y puesta en práctica de esta herramienta es importante, ya que viene a cubrir el vacío existente en este ámbito y a complementar al Código de Conducta de las ONGD de la Coordinadora de ONGD-España. Empero, el proceso de debate, reflexión y discusión hacia la aprobación de esta herramienta evidencia la falta de un claro consenso entre las ONGD sobre la trascendencia que la transparencia y la rendición de cuentas posee tanto para los modelos organizativos como para la propia práctica del desarrollo. Se trata de un debate en el que confluyen, al menos, tres perspectivas diferenciadas de la rendición de cuentas que implican diferentes visiones del grado de responsabilidad adquirido frente a otros actores así como del valor que la rendición genera a las propias organizaciones y a sus socios y partícipes.

Una primera perspectiva sería la de aquellas organizaciones favorables a la puesta en marcha de herramientas colectivas de rendición de cuentas. Estas organizaciones han desarrollado una visión estratégica de la rendición de cuentas, al concebirla como un proceso que genera valor a la actuación de las ONGD, favorece su legitimidad, es una manera de responder a sus compromisos y de asumir su propia responsabilidad, al tiempo que se erige en un elemento diferenciador del colectivo de las ONGD. Por regla general se trata de organizaciones que han asumido una cierta

³⁸ Esta cuestión se desarrolla en mayor profundidad en el capítulo V de la presente publicación.

cultura de la rendición de cuentas y que realizan esfuerzos en materia de transparencia. Por esta razón, son también organizaciones a las que la puesta en marcha de herramientas colectivas de transparencia y rendición de cuentas no les supondrá, en principio, un elevado coste de gestión.

Una segunda perspectiva es menos favorable al desarrollo de ejercicios colectivos de transparencia y rendición de cuentas. Se trata de organizaciones que se oponen a estos ejercicios porque, en el escenario de restricciones financieras, elevada burocratización y gran rigidez en los procedimientos administrativos en el que actúan, las herramientas colectivas para la rendición de cuentas y la transparencia tendrían un efecto perverso, ya que absorberían recursos humanos y financieros, generarían mayor burocratización y aumentarían aun más la carga administrativa. Estas organizaciones, ante la tensión entre la necesidad de fortalecer los procesos de rendición de cuentas y las propias necesidades organizativas, sitúan en un segundo plano la apuesta por la rendición de cuentas.

Entre ambas perspectivas se sitúan organizaciones con una mirada más indiferente y pasiva hacia la transparencia y la rendición de cuentas. Se trata de organizaciones que no adoptan un posicionamiento claro y asumen los ejercicios colectivos de transparencia y rendición de cuentas como otro procedimiento administrativo más con el que cumplir.

Estas dos últimas perspectivas denotan una baja cultura y compromiso con la rendición de cuentas y la transparencia, y un planteamiento pragmático que antepone la cadena de supervivencia a la cadena de valor, diferenciándose así de aquellas organizaciones que sí observan en estas prácticas una vía para lograr un mayor valor a través de una más sólida vinculación con la base social y la ciudadanía, o de unas relaciones más horizontales y sinceras con las organizaciones del Sur. En este sentido, es importante destacar que en el seno de la Coordinadora de ONGD-España, donde también se produce esta diversidad de maneras de entender la transparencia y la rendición de cuentas, se ha puesto en marcha la Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno de la Coordinadora (2010c). En definitiva, esa puesta en marcha parece indicar que debiera prevalecer la visión más comprometida con la rendición de cuentas y la transparencia colectiva. Ello depende, no obstante, del uso y grado de implementación futuro de dicha herramienta por parte de las ONGD.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

4.1. Del uso de espacios de interlocución política...

Anteriormente se afirmó que las relaciones entre las ONGD y otros actores y colectivos se han transformado en los últimos años dando lugar a diferentes tendencias: debilitamiento de las relaciones con la ciudadanía y la base social, extensión de las relaciones con la opinión pública y enfriamiento de las relaciones con los movimientos y organizaciones sociales, por citar las que se han tratado aquí en mayor profundidad.

Paralelamente, en las últimas dos décadas las ONGD han ido adquiriendo una mayor capacidad técnica, gestionando un mayor volumen de AOD, lo que ha favorecido una intensificación de sus relaciones con las administraciones públicas. Este acercamiento no ha supuesto que las relaciones hayan estado exentas de conflicto y tensiones —especialmente en determinados periodos— y caracterizadas exclusivamente por la cooperación.

Asimismo, la intensificación de las relaciones ha dado lugar a un hecho paradójico: a medida que las ONGD han transitado desde un perfil político apoyado por una sólida base social y una articulación con los movimientos sociales hacia perfiles más técnicos, han ido ganando espacios de interlocución en diferentes ámbitos de diálogo y negociación de las políticas públicas de cooperación para el desarrollo.

Esta afirmación responde a un análisis de la realidad de las ONGD españolas, pero conviene apuntar al respecto que ha tratado tan solo de una de las posibles opciones para incidir en la agenda política. En otras palabras, la constatación de esta realidad no significa que la capacidad técnica y una elevada participación en la gestión sea la única vía —ni siquiera la más eficaz— para conquistar amplios espacios de interlocución política. Existen otras vías complementarias, como la búsqueda de legitimación para la interlocución como resultado de contar con una amplia y sólida base social, u otro tipo de apuestas más disruptivas como las que, por regla general, plantean los movimientos sociales (Echart, 2008).

La conquista de espacios de negociación política, tal y como se ha producido, ha dado lugar, a su vez, a una nueva paradoja: la especialización técnica y la consiguiente pérdida de capacidad de análisis y de comprensión de la dimensión política de la agenda de desarrollo han actuado a menudo como limitantes del diálogo político. De este modo, los espacios de interlocución se ven vaciados de contenido y reducidos, en numerosas ocasiones, a espacios de discusión técnica, cuando no a mecanismos para el debate instrumental (Coordinadora, 2009a:72).

El marco normativo e institucional, así como el modelo de gestión de la política pública de la cooperación española y el papel concedido a las ONGD en esta, no contribuyen a la construcción de un entorno favorable para garantizar una participación de calidad. Es decir, una participación que salvaguarde la autonomía de las organizaciones sociales y potencie su capacidad de transformación.

La sobreatención a los aspectos de supervisión de la ejecución económica de las acciones de cooperación y el cumplimiento de las tareas administrativas termina absorbiendo buena parte de las energías, esfuerzos y recursos de las ONGD. Se produce, de esta manera, una distorsión que termina desplazando al debate político, desatendiendo así las responsabilidades que las administraciones públicas y las ONGD —distintas, pero ambas importantes— tienen en la construcción de una política pública que sitúe a los procesos de desarrollo en el centro del debate. Este hecho es fundamental ya que resta a las ONGD capacidad estratégica para generar un discurso crítico capaz de alimentar y enriquecer la política pública de cooperación para el desarrollo.

4.2. A la producción de la política...

Las ONGD se encuentran ante la necesidad de elevar el perfil de su participación en la política a partir de una mayor capacidad de interlocución a través de la articulación de propuestas técnicamente sólidas y viables, y políticamente estratégicas.

La reflexión crítica acerca de los modelos organizativos y del papel de las ONGD como agentes de desarrollo se produce, seguramente, tarde. Se produce tarde porque lo hace en respuesta a la conjunción de dos amenazas: la crisis económica y financiera global, y las debilidades de las ONGD provocadas por el proceso de desnaturalización experimentado por muchas de ellas.

Si el proceso de reflexión por el que en estas páginas se aboga pretende apuntalar la capacidad de cambio de las ONGD y aumentar su influencia política, no puede estar guiado por una lógica reactiva a la búsqueda de la adaptación al nuevo contexto. Sería esta una vía segura para perder una oportunidad de crecer cualitativamente como colectivo.

Por ello, a pesar de la premura, en el momento actual, y vislumbrando el escenario de recortes en las partidas de AOD y de retroceso en la política de desarrollo como supuesta única respuesta a la crisis financiera y económica global, es más trascendental que nunca, si cabe, el desempeño de ese rol por parte de las ONGD españolas para hacer prevalecer la cadena de valor. Se trata de un escenario, no obstante, que incorpora un serio riesgo, dadas las restricciones financieras que estrangulan la cadena de supervivencia, de orientar la interlocución hacia la defensa de los compromisos cuantitativos en materia de AOD e, indirectamente, en la defensa del colectivo de ONGD.

Aunque puede parecer una obviedad afirmar la necesidad de trascender el debate más allá de la financiación y sus implicaciones para abrazar un genuino diálogo de políticas, no lo es tanto al observar cómo los debates sobre la financiación y los procedimientos administrativos terminan por absorber buena parte de los debates entre las ONGD y los poderes públicos. Es fundamental, por el contrario, situar en el centro del debate y la negociación el objetivo (declarado) compartido por ambos actores: la modificación de la realidad para promover un modelo de desarrollo sostenible y basado en derechos. Pareciera que sobre ese punto de referencia debería gravitar todo el debate, y al servicio de ese objetivo dedicar las energías en cualquier negociación. Asimismo, es necesario no limitar este debate a la política de cooperación para abrazar un enfoque más amplio en defensa de la coherencia con el desarrollo del conjunto de las políticas de las diferentes administraciones públicas.

La apuesta por una mayor participación de las ONGD en la construcción de políticas públicas con impacto en el desarrollo –la apuesta por la vía de la transformación– se asienta en un análisis de las potencialidades que estas organizaciones tienen para movilizar a la sociedad, articularse con otros colectivos sociales de la denominada “sociedad civil global” (Kaldor, 2003), lograr una mayor educación y sensibilización de la ciudadanía sobre los problemas del desarrollo y de incidir en la toma de decisiones del conjunto de los agentes de desarrollo.

Se trata, por todo ello, de una apuesta por el poder simbólico y material que las ONGD poseen, por recuperar y potenciar su capacidad para construir discursos alternativos en la práctica del desarrollo e incorporarlos a la discusión pública. En definitiva, es una apuesta por la capacidad de las ONGD de producir la política de desarrollo y de legitimar propuestas encaminadas a construir un proceso de gobernanza global que sitúe a los derechos humanos de todas las personas en el centro de la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA



LISTADO DE BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO I: REDEFINICIÓN DEL PAPEL DE LAS ONGD: HACIA UNA MIRADA MÁS POLÍTICA

- Coordinadora de ONGD-España (2010): *Informe de la Coordinadora sobre el sector de las ONGD 2009*, Publicaciones Coordinadora, disponible en línea <http://www.informe2009.coordinadoraongd.org/uploads/informe2009.pdf>, consultado el 12 de mayo de 2011.
- Jerez, A., Sanpedro, V., y López Rey, J. A. (2008): *Del 0,7% a la desobediencia civil. Política e información del movimiento y las ONG de Desarrollo (1994-2000)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Martínez Osés, P. J., y Martínez-Gómez, R. (2006): "Iniciativas ciudadanas para el cumplimiento de los ODM", en *Revista en Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 17, IUDC-UCM, Madrid.
- Martínez Osés, P.J. (2010): "ONG y ciudadanía del siglo XXI: incidencia política para el desarrollo mundial", en Guerra, A., Tezanos, F., y Tezanos, S. (eds.): *La lucha contra la pobreza y el hambre*, VIII Encuentro Salamanca, Editorial Sistema, Madrid.
- Revilla, M. (2002): *Las ONG y la política*, Editorial Istmo, Madrid.
- Romero, M. (2009): "Partenariados tóxicos: la función de la RSC en la subordinación de las ONG al sector privado", en Hernández, J. y Ramiro, P. (eds.): *El negocio de la responsabilidad*, Icaria-Paz con Dignidad, Barcelona.
- Serrano, M. (2001): "Las ONG entre la empresa y el estado: ¿cambio o reproducción del sistema?", en Nieto Pereira, L. (Coord.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Serrano, M. (2002): "Las ONGD en la encrucijada: del estado de bienestar a la franquicia del estado", en Revilla, M.: *Las ONG y la política*, Editorial Istmo, Madrid.

CAPÍTULO II: SUR Y NORTE, ONGD Y MOVIMIENTOS SOCIALES, ¿HACIA EL DIÁLOGO POLÍTICO?

- Paganelli, A. et al. (2010): *Glyphosate-Based Herbicides Produce Teratogenic Effects on Vertebrates by Impairing Retinoic Acid Signaling*, Laboratorio de Embriología Molecular, CONICET-UBA, Facultad de Medicina, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Riva, M. (2007): *Atenção à saúde de pequenos agricultores do município de Encruzilhada do Sul – RS*, Departamento de Fonoaudiología, Centro Universitario Metodista, Porto Alegre, Brasil.
- Stronzake, J. (2009): "Soberanía alimentaria como una alternativa para la emancipación de la mujer", en Stronzake, J. et al.: *Soberanía Alimentaria desde y para el Empoderamiento de las Mujeres*, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

- Tilly, Ch. y Wood, L. (2010): *Los movimientos sociales, 1768-2008*, Barcelona, Crítica.

CAPÍTULO III: NUEVOS MARCOS DE RELACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES: LA IMPORTANCIA DE UNA ACCIÓN CONJUNTA

- Alter, C. y J. Hage, (1993): *Organisations Working Together*, Newbury Park: Sage Publications.
- Saturnino M. B. y Franco, J. (2009): *Transnational Agrarian Movements Struggling for Land and Citizenship Rights*, IDS Working Paper 323, Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Cooley, A., y Ron, J. (2002): “The NGO Scramble: Organizational: Insecurity and the Political Economy of Transnational Action”, *International Security*, 27:1, pp. 5-39.
- Croucher, R. y Cotton, E. (2009): *Global Unions, Global Business. Global Union Federations and International Business*, Londres: Middlesex University Press.
- Citizenship DRC (2011): *Blurring the Boundaries: Citizen Action Across States and Societies. A Summary of Findings from a Decade of Collaborative Research on Citizen Engagement*. Brighton: Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability (Citizenship DRC). Disponible en: <http://www.drc-citizenship.org>
- Denhardt, J., Terry, L., Delacruz, E. y Andonoska, L. (2009): “Barriers to Citizen Engagement in Developing Countries”, *International Journal of Public Administration* 32, pp. 1268-1288.
- Dütting, G. y Sogge, D. (2010): “Building Safety Nets in the Global Politic: NGO collaboration for solidarity and sustainability”, en *Development*, 53:3, pp. 350–355.
- Fox, J. (2000): *Assessing Binational Civil Society Coalitions: Lessons from the Mexico-US Experience*, Chicano/Latino Research Center, Working Paper No. 26, University of California, Santa Cruz. Disponible en: <http://escholarship.org/uc>
- Huggett, J., Milway, K. y Kramer, K. (2009): *Increasing Effectiveness in Global NGO Networks*, Boston: Bridgespan Group. Disponible en: <http://www.bridgespan.org/increasing-effectiveness-in-global-ngo-networks.aspx>.
- Langohr, V. (2004): “Too Much Civil Society, Too Little Politics. Egypt and Liberalizing Arab Regimes”, en *Comparative Politics*, 36:2, pp. 181-204.
- Kilby, P. (2006): “Accountability for Empowerment: Dilemmas Facing Non-Governmental Organizations”, *World Development* 34(6):951-963.
- Nijs, L. y Renard, R. (2009): *Reforming government funding of development NGOs. A comparative analysis of eight European donors*, Working Paper 2009.01, IOB, University of Antwerp, www.ua.ac.be/dev.

- Sogge, D. (1999): “ICVA’s Near-Death Experience: Temptation and Redemption in the Humanitarian International”, *Development in Practice*, 9:4, August, pp. 449-456.
- Weyrauch, V. (2007): *Weaving global networks. Handbook for policy influence*, Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

CAPÍTULO IV: REFLEXIONES SOBRE MODELOS ORGANIZATIVOS: ¿OTRO MODELO ES POSIBLE?

- Coordinadora de ONGD-España (2010a): *Informe del Sector 2009*, Publicaciones Coordinadora, disponible en línea: <http://informe2009.coordinadoraongd.org/>
- Coordinadora de ONGD-España (2010b): *Así nos ven*, Publicaciones Coordinadora, disponible en línea: <http://www.coordinadoraongd.org/>
- Coordinadora de ONGD-España (2009a): *La gestión para resultados en el nuevo marco de la cooperación para el desarrollo. II Encuentro del sector*, Publicaciones Coordinadora, disponible en línea: <http://www.coordinadoraongd.org/>
- Coordinadora de ONGD-España (2009b): *Base social y participación ciudadana. II Encuentro del sector*, Publicaciones Coordinadora, disponible en línea <http://www.coordinadoraongd.org/>
- Coordinadora de ONGD-España (2009c): *Apropiación, armonización y alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil. II Encuentro del sector*, Publicaciones Coordinadora, disponible en línea: <http://www.coordinadoraongd.org/>
- Foro sobre eficacia del desarrollo de las OSC (2010): *Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actores del Desarrollo*, disponible en línea: <http://www.cso-effectiveness.org/>
- Foro sobre eficacia del desarrollo de las OSC (2011): *Las organizaciones de la sociedad civil como actoras del desarrollo. Consulta regional América Latina y el Caribe del foro abierto de OSC*, disponible en línea: <http://www.cso-effectiveness.org/>
- Keystone (2011): *NGO Partner Survey 2010*, Keystone Performance Surveys, disponible en línea: <http://www.keystoneaccountability.org/>
- Martínez, I. y Martínez, P. (2011): “Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política”, en *Anuario 2010. Las políticas globales importan*, Plataforma 2015 y mas, disponible en línea: www.2015ymas.org
- Pérez, A. (2011): *Crisis y debate en la cooperación descentralizada*. ARI. Real Instituto Elcano, disponible en línea: <http://www.realinstitutoelcano.org>
- Plataforma de ONG de Acción Social (2010): *Propuestas para mejorar la Financiación Pública del Tercer Sector de Acción Social*, disponible en línea: <http://www.plataformaongs.org/>

- Severino, J. M. y Ray, O. (2010): *The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action*. Working Paper 218. Centre for Global Development, disponible en línea: <http://www.cgdev.org/>
- Shafik, N. (2011): *The future of development finance*. Working Paper 250. Centre for Global Development, disponible en línea: <http://www.cgdev.org/>

CAPÍTULO V: LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA “CADENA DE LA AYUDA”

- Alonso, J. A. (2006): “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, p. 17-39, Fundació Cidob, Barcelona.
- Ayuso, A. y Cascante, K. (2009): *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo*, Exlibris Ediciones, Madrid.
- Ballón, E., y Valderrama, M. (2004): *Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización*, ALOP.
- Bebbington, A. (2005): “Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Nongovernmental Aid Chains”, en *World Development* Vol. 33, N°. 6, pp.937-950.
- Lingan, J., Cavendar, A., Lloyd, R. y Gwynne, B. (2009): “Responding to NGO Development Effectiveness Initiatives”, *Briefing Paper Number 122*, Londres, One World Trust.
- Lingan, J., Cavendar, A., Palmer, T. y Gwynne, B. (2010), “Responding to Development Effectiveness in the Global South”, *Briefing Paper Number 126*, Londres, One World Trust.
- Martínez, I. (2007): *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Madrid, ICEI.
- Rodríguez-Carmona, A. (2002): *Las ONGD como agentes de desarrollo: la cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social: un estudio de caso: la experiencia del proyecto PN-23 de Care Bolivia en Villa Serrano*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo).
- Sanahuja, J. A. (2007): “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo” en MESA, M. (2007): *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*. Anuario 2007-2008, Madrid, Ceipaz, pp. 71-101.
- Sogge, D. (ed.) (1998): *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Icaria, Barcelona.
- Sogge, D. (2002): *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Icaria, Barcelona.

CAPÍTULO VI: RENDICIÓN DE CUENTAS Y AUTORREGULACIÓN DE LAS ONG: UN PANORAMA GENERAL

- Gugerty, M. (2009), “Signaling Virtue: voluntary accountability programs among non-profit organizations”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 42, págs. 243-273.
- Hammer, M., Rooney, C. y Warren, S. (2010): “Addressing accountability in NGO advocacy: Practice, principles and prospects of self regulation”, *Briefing paper number 125*, Londres: One World Trust.
- Lingan, J., Cavendar, A., Lloyd, R. y Gwynne, B. (2009): “Responding to NGO Development Effectiveness Initiatives”, *Briefing Paper Number 122*, Londres, One World Trust.
- Lingan, J., Cavendar, A., Palmer, T. y Gwynne, B. (2010): “Responding to Development Effectiveness in the Global South”, *Briefing Paper Number 126*, Londres, One World Trust.
- Lloyd, R., Calvo, V. y Laybourn, C. (2010): “Ensuring Credibility and effectiveness: Designing compliance systems in CSO self-regulation”, *Briefing Paper Number 127*, Londres: One World Trust.

CAPÍTULO VII: RENOVANDO NUESTRO PAPEL: HACIA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

- Amin, S. (2002): “Convergencia en la diversidad de los movimientos sociales” en Díaz-Salazar, R. (ed.), *Justicia global*, Barcelona, Icaria-Intermon.
- Aranguren, L. (2010): *La nueva órbita de la participación social*, Claves para el 2015, Plataforma 2015 y más – IEPALA, Madrid.
- Ayuso, A. y Cascante, K. (2009): *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo*, Exlibris Ediciones, Madrid.
- Coordinadora de ONGD-España (1998): *Código de Conducta de las ONG de la Coordinadora de ONGD España*, disponible en línea:
http://www.coordinadoraongd.org/uploads/descargas/Codigo_de_conducta_2008.pdf.
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (2007): *La transparencia y rendición de cuentas en las ONGD: situación actual y retos*, Madrid, disponible en línea:
<http://www.congde.org/ant/l%20Encuentro%20%28%20publicacion%29/Transparencia.pdf>.
- Coordinadora de ONGD-España (2009a): *Apropiación, armonización y alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil*, Publicaciones Coordinadora, disponible en línea:
http://www.coordinadoraongd.org/uploads/documentos/20091021_121059_AAA_Organizaciones_sociedad_civil.pdf.
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (2009b): *Base social y participación ciudadana*, Publicaciones Coordinadora, Madrid, disponible en línea:
http://www.coordinadoraongd.org/uploads/documentos/20091021_131018_base_Social_y_participacion_ciudadana.pdf

- Coordinadora de ONGD-España (2010a): *Así nos ven*, Publicaciones Coordinadora, disponible en línea:
http://www.coordinadoraongd.org/uploads/documentos/20100706_130710_Asi_nos_ven_web_low.pdf.
- Coordinadora de ONGD-España (2010b): *Informe de la Coordinadora de ONG para el desarrollo-España sobre el sector de las ONGD 2009*, Publicaciones Coordinadora, disponible en línea:
<http://informe2009.coordinadoraongd.org/uploads/informe2009.pdf>.
- Coordinadora de ONGD-España (2010c): *Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno de la Coordinadora*, Publicaciones Coordinadora, disponible en línea:
http://www.coordinadoraongd.org/uploads/descargas/herramienta_TRyBG_dic2010_v6.pdf.
- Díaz-Salazar, R. (1996): *Redes de Solidaridad Internacional para derribar el muro Norte-Sur*, Madrid, Ediciones HOAC.
- Echart, E. (2008): *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, Catarata, Madrid.
- Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. A. (Coords.) (2001): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. CIDEAL, Madrid.
- Kaldor, M. (2003): *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Barcelona, Tusquets.
- Martínez, I. (2007): *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Madrid, ICEI, disponible en línea:
<http://www.ucm.es/info/icei/res/secciones/pdf/estudioseinformes2.pdf>.
- Martínez, I. (2011): "La agenda de eficacia de la ayuda: ¿referente para la sociedad civil?", en Gómez-Galán, M. (Ed.): *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI*, Cideal, Madrid, disponible en línea:
http://www.cideal.org/admin/uploads/publicaciones/eaacwfsxg__sociedadcivil_cideal_web.pdf
- Sogge, D. (2005): *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Icaria, Barcelona.
- Sogge, D. (ed.) (2008): *Comasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Icaria, Barcelona.

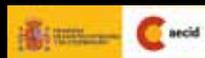
serie

EL MUNDO

LA POLÍTICA

LAS PERSONAS

en el desarrollo



En los últimos tiempos diferentes fenómenos como la crisis financiera global, la crisis alimentaria, el cuestionamiento del modelo de desarrollo vigente, o la insatisfacción ante un sistema de cooperación ineficaz en su capacidad de transformación y ante el papel que las ONGD desempeñan en él, han evidenciado la necesidad de revisar la capacidad de transformación que las ONGD poseen en este contexto: ¿son las estrategias organizativas de las ONGD las más adecuadas para potenciar su capacidad de transformación?, ¿son los modelos de relaciones los más pertinentes para construir alianzas estratégicas para el desarrollo?, ¿existe un entorno verdaderamente facilitador para el cambio?

El reto es cómo hacer compatibles la lógica de la acción y la lógica de la participación para el cambio social, y lograr recuperar y fortalecer los vínculos con la ciudadanía sin perder la capacidad de actuación que hoy atesoran las ONGD. En cualquier caso, parece que la posible respuesta pasa por una subordinación de la lógica de la acción ante la de la participación para la transformación, lo que exige una profunda revisión de los actuales modelos organizativos de las ONGD.

