



El impacto de la crisis sobre el tejido social solidario de España: efectos y reacción de las ONGD frente a la crisis

Kattya Cascante y Erika Rodríguez

Documento de trabajo 188/2014

Con la colaboración de:

fundiPAX

FUNDACIÓN INICIATIVAS PARA LA PAZ



Kattya Cascante Hernández

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la UCM y la Universidad de Newcastle (RU). Magíster en Cooperación Internacional (IUDC/UCM y AECID) y Máster Oficial de Políticas y Democracia (UNED). 15 años en la gestión de proyectos de desarrollo en países de América Latina, Centroamérica y África. Analista e investigadora multidisciplinar del Sistema Internacional de Ayuda al Desarrollo. Actualmente es responsable del Área de Cooperación al Desarrollo del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas, compaginándolo con la docencia en distintos másteres de Cooperación Internacional y el Tercer Sector (IUDC, URJC, UPV, F. Ortega y Gasset y UAM) y actividades de consultoría, investigación académica, análisis políticos y prensa.

Erika Rodríguez Pinzón

Socióloga por la Universidad Nacional de Colombia (2000), y candidata a doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Cuenta además con estudios de posgrado en la UAM, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, FLACSO y el World Bank Institute. Ha sido investigadora visitante en las Universidades de Carleton, Copenhague y Nacional de Colombia. Se desempeña como consultora para diferentes organismos internacionales, es profesora asociada de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido investigadora en varias universidades y desde 2010 es Coordinadora de América Latina en la Fundación Alternativas. Se especializa en estudios del desarrollo, cooperación internacional, seguridad y relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Ha publicado numerosos artículos, y ha sido ponente en más de una veintena de congresos y seminarios internacionales.

Este documento de trabajo ha sido posible gracias a la colaboración y financiación de la Fundación de Iniciativas para la Paz (FUNDIPAX); creada en Madrid el 23 de junio de 1.993, inscrita en el Protectorado del Ministerio de Cultura con el nº 223C, reconocida, clasificada e inscrita como Fundación Cultural Privada de promoción con el carácter de benéfica según Orden Ministerial de 21 de julio de 1.993 (B.O.E. del 31 de julio de 1.993).

fundiPAX

FUNDACIÓN INICIATIVAS PARA LA PAZ

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas
© Kattya Cascante y Erika Rodríguez

ISBN: 978-84-15860-34-1
Depósito Legal: M-29494-2014
Edición: Iosu Latorre
Maquetación: Estrella Torrico

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
1. Aproximación conceptual: tejido social solidario	12
1.1. Asociacionismo, solidaridad y participación	
1.2. La política internacional de cooperación al desarrollo	
1.3. La ciudadanía y su asociación con el desarrollo	
1.4. ONGD	
2. España: tejido social solidario, cooperación al desarrollo y sociedad civil	30
2.1. Actores de la sociedad civil española en la cooperación al desarrollo	
2.2. Las ONGD en España	
3. Consideraciones finales de la crisis sobre el tejido social solidario español	71
4. Conclusiones	76
5. Recomendaciones	79
Bibliografía	84
Índice de gráficos y tablas	88

Siglas y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CE	Constitución española
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CONGDE	Coordinadora Nacional de ONGD Española
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EPA	Encuesta de población activa
EpD	Educación para el desarrollo
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos del milenio
ONGD	Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto interior bruto
PNUD	Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación

El impacto de la crisis sobre el tejido social solidario de España: efectos y reacción de las ONGD frente a la crisis

Kattya Cascante y Erika Rodríguez

En este nuevo informe del Laboratorio de Ideas de la Fundación Alternativas se pretende analizar la situación de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) en España, entendiéndolas como parte del entramado de instituciones políticas, sociales y económicas que intervienen en la política española de cooperación internacional al desarrollo, y como resultado de la implicación de la sociedad civil española. El escenario del análisis en que se basa no es otro que la crisis sistémica de financiación, donde el modelo social, económico y político está en plena transformación. El marco viene establecido por las dificultades prolongadas, a las que todavía no se puede descartar una intensificación mayor del déficit democrático, la desigualdad y la pobreza en todo el mundo.

Nuestra hipótesis de trabajo parte de considerar que las élites de poder que gobiernan y dominan los estratos de la economía española no contemplan la importancia del tejido social solidario y, por lo tanto, no ha habido mayores impedimentos a la hora de debilitar a los actores que lo hacen más relevante: ONGD y sociedad civil. Los incumplimientos, tanto en los compromisos internacionales sobre la ayuda oficial al desarrollo, como con el contrato social que afecta directamente a la cohesión interna de la sociedad española, se presentan como un coste necesario en esta factura de la crisis. En este sentido, y a diferencia del Gobierno, la sociedad civil española no se alinea con esta tesis y, aunque sin mecanismos suficientes para movilizarse con eficacia ante el desmantelamiento del sistema de protección social y de cooperación internacional, se instala en capacidades adquiridas y produce respuestas más comprometidas con la aldea global.

Según el barómetro de confianza (Edelman Trust Barometer, 2014), el 59% de los españoles tiene confianza total en las ONG, lo que contrasta significativamente con la confianza total en el Gobierno, que ronda el 20%. A través de la evolución de su base social, financiación y actividades que implican directamente a la sociedad civil española, como son la educación para el desarrollo y la incidencia política, las ONGD no han reaccionado de igual forma ante la crisis. Según su dependencia financiera y sus vinculaciones con el exterior, orientan sus esfuerzos hacia una estrategia u otra para seguir trabajando en sus principios y valores, mientras se anclan en el tejido social solidario para seguir construyendo una ciudadanía capaz de denunciar el déficit democrático.

Introducción

“Dos retos importantes se encuentran dentro de nuestras fronteras: conseguir la coherencia de políticas de Estado y la legitimidad de la política de desarrollo y cooperación en base a una ciudadanía concienciada y exigente con la calidad de la ayuda”.

(III Plan Director de la Política Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, 2009)

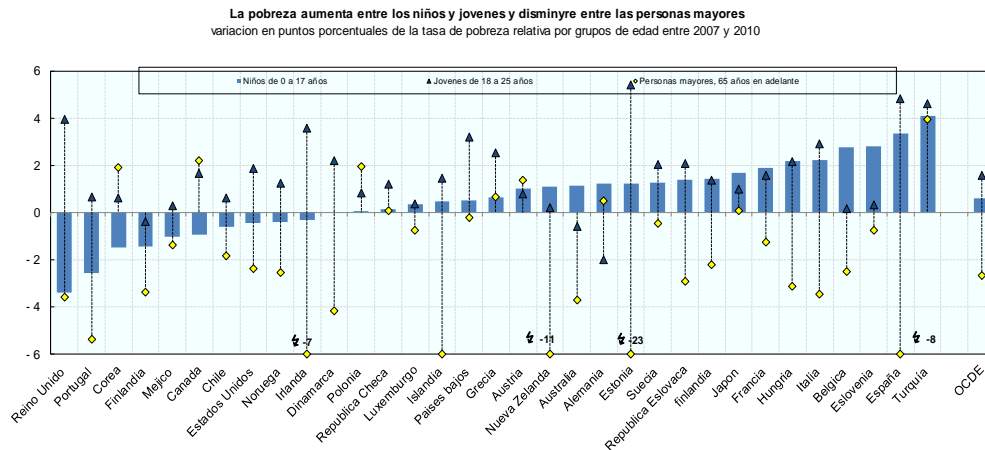
¿Qué impacto ha tenido la crisis financiera sobre las organizaciones no gubernamentales (ONGD) dentro del tejido social solidario español?

En este documento se pretende analizar la situación de las ONGD en España, entendiéndolas como parte del entramado de instituciones políticas, sociales y económicas que intervienen en la política española de cooperación internacional al desarrollo, y como resultado de la implicación de la sociedad civil española.

El escenario del análisis es la crisis sistémica de financiación, donde el modelo social, económico y político está en plena transformación. El marco no parece ser otro que el de dificultades prolongadas sin todavía poder descartar una intensificación mayor del déficit democrático, la desigualdad y la pobreza en todo el mundo.

El mercado laboral español, regido por instituciones que no están preparadas para un estancamiento del crecimiento económico y donde la flexibilidad es solo asumida por el trabajador, ha llegado a colapsar las rentas de los más pobres. No se trata únicamente de si todo esto podría haberse evitado (política del ladrillazo, burbujas especulativas, etc.), sino, más bien, de la forma en que se han cargado los costes de esta crisis. En España esto se ha traducido en la destrucción de empleos en los sectores menos cualificados especialmente, en el aumento de la precariedad y en la constatación de un sistema de protección social inadecuado; circunstancias que significan menores ingresos para las rentas bajas, pero también un aumento de la pobreza real. Una pobreza severa, que, según la encuesta de población activa (EPA), ha pasado de 7 a 9 millones de personas entre 2010 y 2013, y cuyo crecimiento todavía no se ha estancado.

Gráfico 1. Pobreza por grupos de edad en los países de la OCDE



Fuente: OCDE (2014) Society at a Glance, indicadores sociales

Si algo parece evidenciar esta crisis es el deterioro sufrido por los colectivos más vulnerables. Los jóvenes (fundamentalmente no universitarios), inmigrantes y trabajadores de baja cualificación han asumido la mayor parte del coste (Gráfico 1 y Tabla 1). Y lo han hecho en una sociedad que ya planteaba indicadores de desigualdad preocupantes.

Tabla 1. Desempleados por sexo, edad, educación y nacionalidad

	2006	2010
Hombres	6,4	19,8
Mujeres	11,6	20,6
Edad 15-24	17,9	41,6
Edad 25-49	7,5	18,6
Edad 50-64	5,7	13,8
Nivel educativo bajo (menos que estudios secundarios)	10,3	27,4
Nivel educativo medio (estudios secundarios)	8,5	18,8
Nivel educativo alto (estudios postsecundarios)	6,3	1,8
Nacionales	8,1	17,9
Extranjeros	11,5	32,1
Total	8,6	20,1

Fuente: Datos tomados de: Miguel Laparra y Begoña Pérez Eransus (coord.) (2012) *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*; Colección Estudios Sociales; Núm. 35, Obra Social la Caixa, pág. 41

Como puede verse en esta tabla, en sus primeros años la crisis afectó de forma muy contundente a los jóvenes. En el año 2010, la tasa de desempleo era de un 41,6%, y en los últimos años ha aumentado significativamente hasta ubicarse en un 50%. La baja escolaridad es también un factor de mayor riesgo de desempleo: el 27,4% del paro frente al 1,8% de los graduados postsecundarios, aunque es cierto que después del 2010 estos últimos también se han visto más afectados por la destrucción de empleo y la pérdida de calidad de este. Otro de los colectivos afectados de forma más profunda ha sido el de los inmigrantes, que casi duplicaba en 2010 la tasa de paro del de los nacionales y triplicaba el desempleo anterior a la crisis. Son este tipo de colectivos los que siguen soportando las peores consecuencias de la crisis y los que tardarán más tiempo en ver cambios sustantivos en su situación, puesto que la creación de empleo para estas personas requerirá una mayor estabilidad en la economía. Los jóvenes, de hecho, arrastrarán las consecuencias de la pérdida de productividad y de estabilidad durante su madurez.

La tendencia interna es consistente con la global. Hoy en día, “las 85 personas más ricas del mundo tienen la misma riqueza que los 4.000 millones de los habitantes más pobres de la Tierra¹”. Aunque la globalización sí ha supuesto una reducción de la desigualdad entre países, no ha impedido el incremento de la desigualdad interna dentro de ellos. La desigualdad interna ha crecido como consecuencia de esta crisis financiera y se agudiza especialmente debido a las decisiones políticas que, en vez de avanzar hacia una mayor democratización, responden a la polarización económica. Las élites del poder, aquellas que lideran los deciles de población de ingresos más altos, demandan mecanismos políticos que reproducen la desigualdad y relegan las preferencias de los deciles de la población con ingresos más bajos. Se afianza una paradoja: se demanda más presencia del Estado a la vez que una menor redistribución, donde, con menos impuestos, se ofrezcan más servicios públicos.

Nuestra hipótesis de trabajo es que precisamente estas elites del poder que dominan los estratos de la economía española no contemplan un tejido social de solidaridad suficiente que contrarreste esta tendencia. Los incumplimientos, tanto en los compromisos internacionales sobre la ayuda oficial al desarrollo (AOD) como con el contrato social que afecta directamente a la cohesión interna de la sociedad española,

¹ Zygmunt Bauman (2013), *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?* (Paidós).

se presentan como un coste necesario en esta factura de la crisis. En este sentido, y a diferencia del Gobierno, la sociedad civil española no se alinea con esta tesis y, aunque sin mecanismos suficientes para movilizarse con eficacia ante el desmantelamiento del sistema de protección social y de cooperación internacional, se instala en capacidades adquiridas y produce respuestas más comprometidas con la aldea global.

Tabla 2. Apoyo de la ciudadanía a la AOD española

¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la idea de que España debe implicarse de forma significativa en la ayuda a los países menos desarrollados?	De acuerdo	En desacuerdo
Porque hacerlo es un deber moral	81	16
Porque así ayuda a construir un mundo más justo y sostenible	80	18
Porque así contribuye a evitar la inmigración ilegal	65	32
Porque es una forma de garantizar la seguridad nacional e internacional	59	36
Porque refuerza la imagen y la influencia de España en los organismos internacionales	57	39
Para ayudar a que aumenten las ventas de bienes y servicios de las empresas españolas en el extranjero	54	42

Fuente: encuesta de Metroscopia para Planeta futuro: *El País*, 5 de febrero de 2014, La ayuda a los países pobres, un deber moral para el 81% de los españoles

Como se puede observar en el extracto de la encuesta de la tabla 2, se registran los motivos por los cuales los españoles creen en la cooperación al desarrollo. Es importante subrayar que, más allá de motivos materiales, la mayoría cree que es un deber moral y que es necesario crear un mundo más justo y sostenible. La solidaridad, en este sentido, puede considerarse un valor y no una estrategia. A lo que cabe añadir que, según el barómetro de confianza (Edelman Trust Barometer, 2014), el 59% de los españoles tiene confianza total en las ONG, lo que contrasta significativamente con la confianza total en el Gobierno, que ronda el 20%.

A través de la evolución de su base social, financiación y actividades que implican directamente a la sociedad civil española, como la educación para el desarrollo y la incidencia política, las ONGD no reaccionan de igual forma ante la crisis. Según su dependencia financiera y sus vinculaciones con el exterior, orientan sus esfuerzos hacia una estrategia u otra para seguir trabajando en sus principios y valores, mientras se anclan en el tejido social solidario para seguir construyendo una ciudadanía capaz de denunciar un consensuado déficit democrático.

1. Aproximación conceptual: tejido social solidario

En este apartado se desarrolla una aproximación al concepto del tejido social solidario. Asimismo, se analiza cómo se crea y construye este desde la confianza y la obligación de reciprocidad del asociacionismo que genera la lucha contra la pobreza. Para reflexionar sobre el papel de las ONGD en España en el momento actual, creemos que es necesario profundizar en el origen y los límites del concepto de capital social con el que todos los autores coinciden a la hora de vincularlas, así como matizar un asociacionismo que depende de la solidaridad y de los niveles de participación para su desarrollo.

Decimos que surge el tejido social cuando el conjunto de redes personales, estructurales, formales y funcionales de iniciativas o asociaciones se constituye en un activo para los individuos y la sociedad, ya que les permite ampliar sus opciones y oportunidades para mejorar su calidad de vida. Definido así por el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), el tejido social constituye el telar de valores y cultura de una sociedad donde el individuo participa para evitar su aislamiento y potenciar sus principales relaciones sociales, así como los valores de confianza y la solidaridad. El tejido social se debilita cuando las normas de convivencia ciudadana no son respetadas o impunemente violadas, o cuando las leyes son fácilmente incumplidas (PNUD). Por ello, se puede entender también por tejido social desde las relaciones de cooperación de un barrio hasta el contrato social que permite a un país seguir siéndolo.

Pero ¿qué es y cómo se construye el tejido social? Según Robert Putnam², una sociedad caracterizada por la reciprocidad generalizada es más eficiente que otra desconfiada, por la misma razón que la eficiencia del dinero es mayor que la del trueque, pues, si no tenemos que compensar cada intercambio al instante y podemos acumularlo, podremos realizar muchas más cosas. La confianza es el lubricante de la

² Putnam, Robert D. (2003), *El declive del capital social: un estudio internacional sobre sociedades y el sentido comunitario*. Editorial Galaxia Gutenberg,

vida social. Y a eso se le llama capital social³. En este sentido, el enfoque de capital social prueba que comunidades con lazos de reciprocidad y confianza, que se materializan en beneficios sociales, consiguen desarrollar más sus capacidades que las que no lo tienen. Diversos organismos como el PNUD, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional hablan de promover la formación de capital social, a pesar de no tener tan claro si una intervención externa puede o no favorecer su formación. El mismo Putnam, al hablar sobre la posibilidad práctica de construir capital social en grupos que carecen de él, concluye que “la construcción de capital social puede llevar a mayores tasas de éxito en los programas de superación de la pobreza que incorporan elementos de autogestión y de fiscalización de servicios por parte de la sociedad civil”.

En su libro *Making Democracy Work* (1993), Putnam analiza las condiciones que permiten la existencia de instituciones efectivas para la democracia, originando un debate sobre el papel de las asociaciones civiles en el funcionamiento de la democracia. Un asociacionismo que genera una “comunidad cívica” que permite la creación de capital social, caracterizado, primordialmente, por la confianza de la ciudadanía en las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia social (Putnam, 1993:167). Sin embargo, Margaret Levi (2001) recuerda cómo el surgimiento de la mafia en el sur de Italia obedeció a la incapacidad del Estado para promover confianza y la cooperación social. El Estado puede facilitar el desarrollo de relaciones de confianza solucionando problemas de información, de supervisión o de ejecución de acuerdos.

El papel del Estado es, por tanto, crucial en las condiciones que favorecen la participación de la ciudadanía, y esto se manifiesta en un estudio realizado por Hall (2003: 76) en Gran Bretaña, donde señala cómo la afiliación a asociaciones formales muestra una relación estadísticamente significativa con el activismo político y la atención de los individuos en general, pero no está intensamente relacionada con los niveles de confianza política, sino más bien con la confianza social. Es decir, la vida

³ Capital social son los “aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación. En la teoría marxista, el capital, en conjunto con el trabajo, produce plusvalía, lo que hace posible su reproducción y acumulación (Marx, 1966). En sus líneas generales, estos conceptos y categorías son aplicables al análisis del capital social. Véase, por ejemplo, para beneficio mutuo”. Putnam señala que el trabajo en conjunto es más fácil en una comunidad que tiene un stock abundante de capital social.

asociativa activa no vacuna a la sociedad contra la desconfianza política. Los niveles de confianza social y política responden a una gama de factores que están más allá de los modelos de sociabilidad; entre ellos podría muy bien hallarse la actuación del gobierno del momento. Por lo tanto, el autor afirma que los niveles de participación política en Gran Bretaña siguen siendo altos a pesar del nivel aparentemente bajo de confianza en los políticos y las instituciones políticas. La confianza política no guarda una relación estrecha con la participación política individual. Los nuevos movimientos sociales canalizan el descontento por los líderes e instituciones existentes, dirigiéndolo hacia una participación política eficiente. Los gobiernos británicos han realizado desde este siglo grandes esfuerzos por cultivar el sector del voluntariado, sobre todo implicándolo en la prestación de servicios sociales. A medida que la población adquiere una formación superior, se compromete más en los asuntos comunitarios. La transformación del sistema de educación británico dejó de ser profundamente segregacionista por clase y género, además de centrarse en la escolarización primaria y secundaria, y se mostró limitado en cuanto a las provisiones para la educación postsecundaria en la década de los cincuenta. En los ochenta, proporcionaba estudios secundarios a la mayoría de las personas y ofrecía muchas más plazas, en un sistema extendido de postsecundaria, a individuos de una gama de orígenes familiares mucho más amplia.

En la relación entre participación en asociaciones y generación de confianza, Putnam advierte el compromiso cívico desde la confianza particularizada originada en las asociaciones, pero los mecanismos para transformarse en una confianza social son las críticas más recurrentes en su trabajo, ya que Levi (2001: 108) señala que no ofrece una definición suficientemente precisa de confianza. Asimismo, señala que, en algunos momentos, se utiliza para hablar de confianza en las instituciones o el gobierno, y en otras implica la moralidad general de la propia comunidad. Para esta autora, la confianza se origina más en las experiencias que tiene la gente en instituciones que están fuera de pequeñas asociaciones que como resultado de ellas. De ahí enfatiza que la confianza se crea en grupos de afinidad, como la etnia, religión o algún valor compartido, y este valor los conduce a confiar en algunos sí y en otros no tanto. Sin embargo, Putnam justamente afirma que las asociaciones más heterogéneas generan mayor confianza social, ya que el conocimiento de las características de la cultura de otros grupos y sus valores posibilita que esta confianza

vivida sea extendida al resto de la sociedad. Es decir, si pensamos en la confianza como una posibilidad, el miembro de una asociación forma expectativas acerca del comportamiento futuro de otros miembros utilizando la información que ha adquirido en experiencias pasadas con ellos, y estas son extrapoladas a la gente en general.

Sin embargo, para autores como Francisco Herreros⁴, el cómo se construye esa confianza resulta primordial para las consecuencias del capital social, sobre todo en relación con el buen funcionamiento de las democracias. Basándose en los enfoques desarrollados por James Coleman en trabajos como *Social Capital in the Creation of Human Capital* y *Foundations of Social Theory*, que definen al capital social como un conjunto de recursos derivados de la participación en redes sociales, Herreros concibe como recursos de capital social a las obligaciones de reciprocidad y la información, ambas accesibles para los individuos a través de las relaciones sociales que establecen. Por un lado, las obligaciones de reciprocidad se derivan de relaciones de confianza, debido a que, primero, si un individuo A confía en B, B es deudor de una retribución en el futuro hacia A, y, segundo, si A confía en B, B tiene la obligación de honrar la confianza depositada en él, es decir, de no defraudar a A. Por otro lado, la información es un recurso estratégico porque permite el acceso a otros recursos y oportunidades y, además, posibilita conocer las preferencias de otros. En contraposición con Putnam, Herreros considera estas preferencias en sí mismas como capital social, relacionadas directamente con la confianza y, por tanto, que permiten la obligación de reciprocidad.

Así mismo, Herreros desarrolla el concepto del capital social distinguiendo entre sus fuentes (la red de relaciones y la confianza), sus manifestaciones (recursos en forma de información y de obligaciones de reciprocidad) y sus consecuencias (la cooperación, por ejemplo). El autor se centra en las dificultades generar las primeras, debido a la falta de incentivos para invertir en la confianza, que es concebida como una expectativa sobre las preferencias de otros individuos, y que, como se mencionó, se asocia al capital social en tanto genera obligaciones de reciprocidad. La confianza toma la forma de confianza particularizada, que es confianza en conocidos, y de

⁴ Autor que, junto con de Francisco (2001), va más allá y explica el concepto de capital social como la variedad de los recursos que se obtienen a partir de formas de asociación y reciprocidad derivados de la participación del individuo en redes sociales (familiar, comunitaria, de vecinos o una organización no gubernamental). Se trata, por tanto, de un concepto estrechamente vinculado a la participación en alguna red donde los individuos pueden obtener recursos de reciprocidad.

confianza social o generalizada, entendida como confianza en extraños. El primer problema de la forma de creación de capital social se refiere a que el capital social presenta algunas características de un bien público, como la imposibilidad de exclusión y la sustractibilidad, que, en definitiva, permiten a los individuos beneficiarse de este recurso sin incurrir en costos para su provisión. Esto provoca que un individuo A no tenga incentivos en invertir en capital social, pues un individuo B, que se comporta como *free rider*, se beneficia del esfuerzo de A al acceder a las externalidades positivas gracias a su participación en una red social. El segundo problema se refiere a la asimetría de información que afecta a la decisión de un individuo de confiar en conocidos (confianza particularizada) y en desconocidos (confianza social). Ante estos problemas que supone la creación de capital social, la solución indicada por autores como Coleman es generarlo como subproducto de otras actividades.

En este sentido, la participación en asociaciones que persiguen fines determinados puede producir confianza particularizada y confianza social. La confianza particularizada se puede formar a través del conocimiento del «tipo» de los individuos, es decir, accediendo, a partir de sus comportamientos pasados, a información privada sobre las preferencias de los otros miembros de la asociación, sobre la base de lo que se tienen expectativas de si estos son o no dignos de confianza.

Por todo ello, el capital social puede considerarse como el factor necesario para que la ciudadanía se constituya como un actor social en una sociedad civil democrática, mediante la asociatividad. Que esto pueda ocurrir depende, en gran medida, del papel que desempeña el Estado frente a las formas propias de capital social comunitario: subsumiéndolo en relaciones clientelistas de carácter autoritario y paternalista, o reforzándolo en la sinergia y en la “coproducción” de institucionalidad. En este sentido, una destrucción parcial o debilitamiento del capital social sería una pérdida irreparable.

1.1. Asociacionismo, solidaridad y participación

Considerando, por tanto, la buena salud del capital social como una condición para el fortalecimiento de la democracia, la eficiencia institucional, el desempeño económico

y la acción colectiva, analicemos las aportaciones que un asociacionismo a una organización para el desarrollo significa para una sociedad y sus individuos.

Asociarse voluntariamente a una ONGD supone ocupar espacios públicos diferenciados, organizarse por reglas de tolerancia recíproca y de igualdad bajo valores de compromiso con los derechos humanos y el desarrollo equitativo de todas las personas del mundo. Al mismo tiempo, se produce un contrapeso a la excesiva concentración de poder de los componentes del Estado y Mercado, mientras se desarrolla un espacio público, al margen del discurso “oficial” (y de la clase política) para tratar las cuestiones que están fuera de agenda, no por su falta de pertinencia, sino por el escaso rédito político, económico y social que conlleva promoverlas; una serie de hábitos civiles que propician que la sociedad pueda expresar el ejercicio tanto de su propia libertad como el respeto a la libertad de los demás. Una sociedad “incivil” empobrece la esfera pública. Las acciones violentas que acompañan a ciertos hábitos inciviles hacen difícil o imposible el debate público, “inhiben al público de articular claramente sus ideas, le impiden concentrar su atención en sus focos de interés, le obligan a gastar toda su energía en defenderse del ruido del entorno, le habitúan a escuchar pasivamente, le desmoralizan y le empujan hacia la apatía o la no participación en el debate” (Pérez Díaz *et al.*, 2000: 6). El desarrollo de hábitos inciviles ejerce una presión social conformista, de la difusión de un sentimiento de miedo a salirse de la fila, al “qué dirán”, generando una hipertrofia de los sentimientos de solidaridad de las asociaciones o de otras comunidades (como la propia nación o la comunidad política).

Pero, además, el asociacionismo debe contar con mecanismos que permitan su desarrollo, un marco institucional que, además de proteger y apoyar a las asociaciones que lo componen, fomente la afiliación a ellas y la creación de nuevas entidades. El grado de filiación a las asociaciones indica el bienestar y calidad de vida de una sociedad dinámica, participativa y democrática, un vínculo entre la ciudadanía y el sistema político único.

Del mismo modo, el asociacionismo debe responder a la motivación primera de asociarse: la solidaridad. Etimológicamente, la palabra solidaridad hace referencia a un comportamiento *in-solidum*, es decir, que se enlazan los destinos de dos o

más personas para organizarse política y socialmente donde el fin principal es el bienestar de todos y cada uno de los individuos que lo conforman. De este modo, ser solidario no se limita al ofrecimiento de ayuda, sino que implica un compromiso con aquel al que se intenta ayudar.

Siguiendo al filósofo Aranguren (2009), la solidaridad puede describirse en términos de convergencia de cuatro momentos que se complementan. Una primera *reacción* ante la injusticia en que viven las personas y pueblos de nuestro mundo. Una consiguiente *determinación* por embarcarse en los procesos que tratan de erradicar las causas que lo generan. Un tercer momento en el que se considera un *deber* en tanto que somos responsables los unos de los otros en un mundo desequilibrado. Y, por último, un *estilo de vida* que pone en juego todas nuestras posibilidades y que repercute en nuestro proyecto vital. Desde esta definición, Aranguren propone cinco modelos de solidaridad. El primero de ellos refleja una solidaridad por necesidad ante los riesgos que ponen en peligro el sistema de vida y que es preciso abordar solidariamente para, al menos, no perder el grado de bienestar conseguido. El segundo modelo contempla la solidaridad como espectáculo donde la lógica de mercado y sus leyes de máximo beneficio manejan e instrumentalizan la solidaridad ante una sociedad civil que no se expresa. El tercer modelo reduce la solidaridad a una campaña, un desembarco mediático donde la acción se queda en la superficie de los problemas sin interrogarse por las causas que los generan. En el cuarto modelo se trata de alcanzar una cultura solidaria tras un proceso de realización y conquista de la autonomía personal. En el quinto y el último modelo, la solidaridad se articula a través de la cooperación internacional para el desarrollo, definiendo esta como un tipo de relaciones entre Estados. Estos cinco modelos abarcan todos los ámbitos en los que la solidaridad debe penetrar en la sociedad, para consolidar valores y principios que construyan una visión global del mundo. Para afrontar los males y bienes públicos es preciso transitar por las interconexiones de una sociedad civil cada vez más entrelazada y más necesaria en los desafíos globales (cambio climático, pobreza, desigualdad, etc.). Pero ¿cómo se logra esa penetración y cómo se consolida el sistema de asociacionismo a la cooperación internacional desde una sociedad determinada?

La democracia es el único sistema político en el que las libertades y los derechos de las personas imponen límites inconfundibles en el ejercicio del poder y, por lo tanto, es el único sistema capaz de garantizar las libertades necesarias para que las personas desarrollen sus capacidades: por ejemplo, la libertad de participar en la vida pública, organizarse, decidir sobre su propia vida (O'Donnell, 1993: 305).

El desarrollo de los países empobrecidos está estrechamente vinculado al desarrollo de los países más adelantados, con múltiples conexiones y bajo una relación de simétricas responsabilidades tal y como preconiza la Agenda de la Eficacia de la Ayuda adoptada en la Declaración de París (2005)⁵. Alcanzar los principios de esta agenda recomienda mecanismos de participación que favorezcan la implicación de la sociedad civil con el desarrollo.

Si los cauces de participación definidos desde los poderes públicos resultan insuficientes para canalizar la opinión o demandas ciudadanas, la ciudadanía que se moviliza por los temas de cooperación y desarrollo de terceros Estados no lo es menos. En esta materia, la participación ciudadana es fuente de legitimidad de las políticas, pero, además, es el origen de ideas y recursos para mejorar la toma de decisiones. Este aspecto contribuye a la construcción de la confianza pública en las instituciones de gobierno, mejorando la calidad de la democracia⁶. La apropiación democrática solo puede derivarse de la integración de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso de planificación, implementación y evaluación, pues las distintas voces que emanan de la sociedad civil han de ser determinantes de los objetivos de las políticas (Betteraid, 2008). En este proceso, el aspecto más importante de la participación es garantizar que se da un acceso equitativo a todas las voces y no se genera una discriminación entre aquellos que tienen mayor capacidad para hacer valer sus intereses propios y aquellos que no las tienen, y asegurando así un proceso de desarrollo en función del interés general y no de intereses particulares (Cunill, 2000). Esta aproximación conceptual reconoce en la existencia del tejido social solidario una mejora de la calidad de vida de la sociedad. La sociedad civil, cuando aumenta el capital social, genera espacios públicos al margen del Estado, del Mercado y otras

⁵ La Declaración de París aprueba una agenda que busca el aumento conjunto de la eficacia de la ayuda al desarrollo bajo los principios de apropiación, alineación, armonización, una gestión por resultados y la rendición de cuentas. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>.

⁶ Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen. Paris: OECD, 2003.

instituciones donde aborda cuestiones que escapan de la inmediatez de un rédito político, económico y social. Cuando esas cuestiones, además, se refieren a un modelo de solidaridad donde se establecen las relaciones entre estados bajo un compromiso de cooperación para el desarrollo, la sociedad civil organizada se hace imprescindible, más aún cuando el Estado las margina.

Por otro lado, “la buena salud de la una democracia se mide, en gran parte, a través de los niveles de participación ciudadana” (Fernández Rodríguez, en Esther González Hernández, 2012: 10), y esto pasa también por adaptar los mecanismos de realización para responder a la lógica consecuencia del nuevo esquema de relaciones entre ciudadanía y centros de poder. En este sentido, las nuevas tecnologías facilitan la participación de las sociedades actuales, legitimando nuevas formas que superan las vías tradicionales al tiempo que desarrollan una vía alternativa en ausencia de vías formales de participación que les satisfagan. Grupos de presión, organizaciones no gubernamentales o colectivos ciudadanos se expresan y tratan de llegar a la opinión pública a través de herramientas capaces de proyectar exponencialmente iniciativas en principio ilimitadas. A través de las nuevas tecnologías (TIC), la ciudadanía parece convertirse en sujeto activo en un nuevo concepto de participación hacia el control del poder.

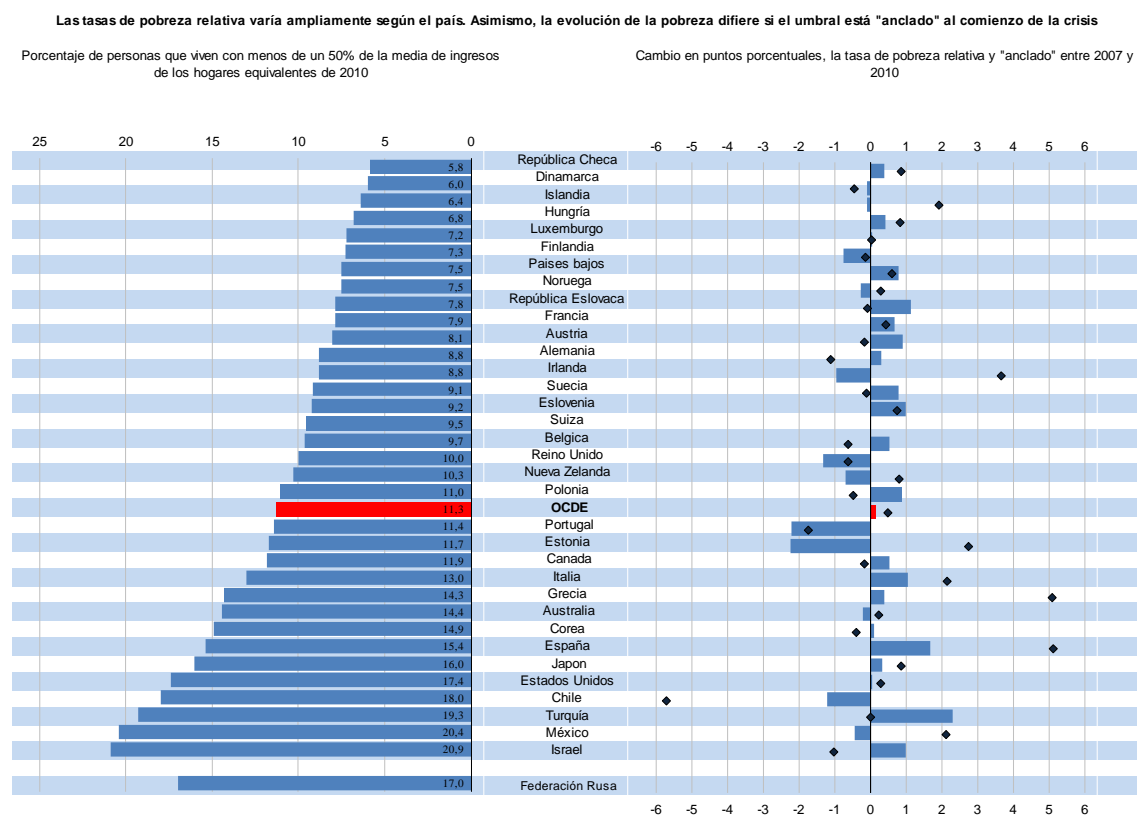
En definitiva, el tejido social solidario de una sociedad son los valores de reciprocidad generalizada que crean confianza y solidaridad, evitando el aislamiento y mejorando la eficiencia. Cuando este se instrumentaliza a través de las distintas ONGD, se traslada a una esfera pública donde actúa de contrapeso ante la excesiva concentración de poder del Estado, buscando la complicidad y compromiso del resto de la sociedad civil para la construcción de una ciudadanía global, más allá del territorio.

1.2. La política internacional de cooperación al desarrollo

Con la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (2000), donde existe el compromiso de alcanzar unos objetivos de desarrollo comunes (ODM), las organizaciones de la sociedad civil se consolidan como actores principales en la vigilancia de los compromisos que tienen que cumplir tanto los países donantes como

los receptores de la AOD⁷. Con la crisis financiera actual y la interrupción de los flujos de la AOD, este papel cobra mayor relevancia en un contexto donde la desigualdad gana terreno a la pobreza extrema.

Gráfico 2. Evolución de la pobreza real y relativa durante la crisis (2007-2010)



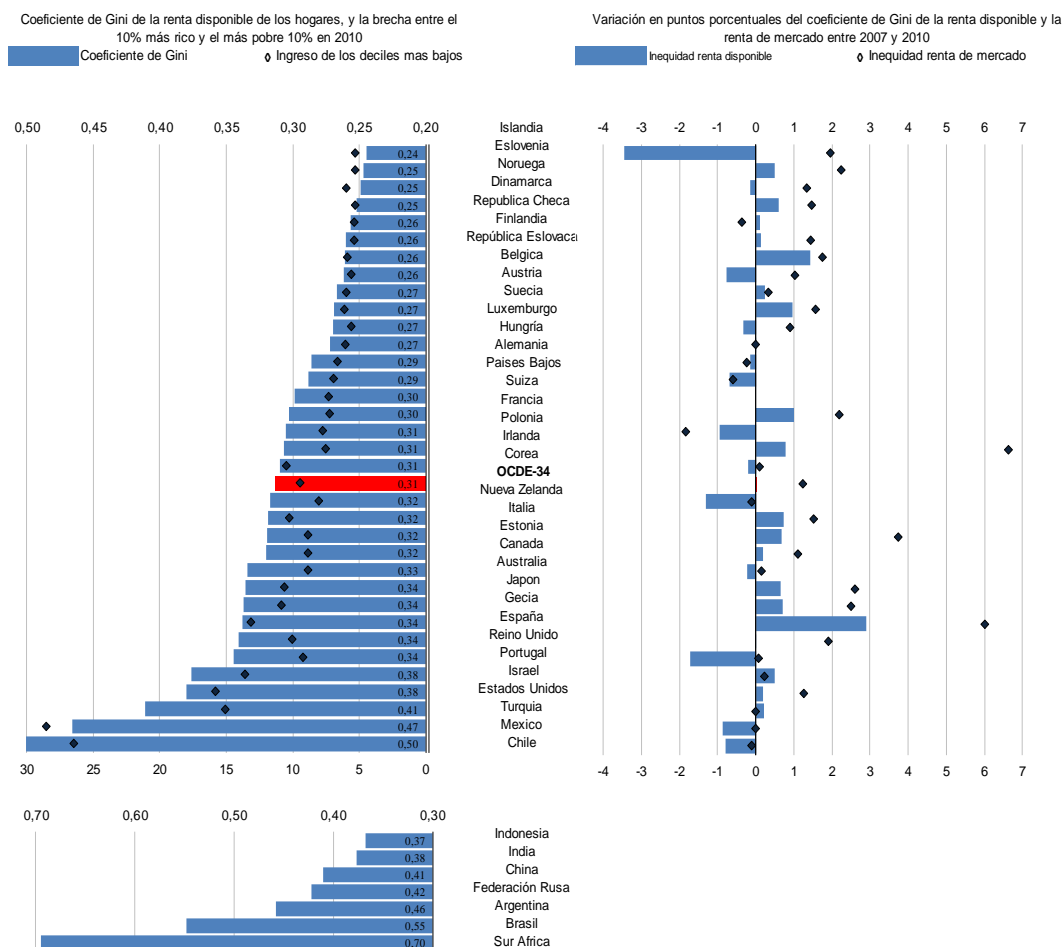
Fuente: OCDE (2014) Society at a Glance 2014, Social indicators PG 113

Tanto en el gráfico 2 como en el 3 podemos observar la evolución de la pobreza real y relativa desde que se desató la crisis, y cómo la desigualdad dentro de los países ha incrementado frente a la pobreza extrema en el mundo.

⁷ El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) adoptó en 1971 la definición de AOD más aceptada hasta hoy: “Son los flujos que las agencias oficiales, incluidas los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales”. No se contempla como tal la ayuda militar y aquella exclusivamente comercial. En este sentido, el suministro de equipos o servicios militares y la condonación de las deudas contraídas con fines militares no poseen la jerarquía de AOD, pero sí pueden considerarse AOD los costes adicionales causados por la utilización de las fuerzas militares del donante para entregar ayuda humanitaria y prestar servicios de desarrollo.

Gráfico 3. Evolución de la desigualdad entre 2007 y 2010

Las diferencias importantes en los niveles de desigualdad de ingresos y el aumento significativo en la desigualdad de ingresos de mercado durante los primeros años de la crisis



Fuente: OCDE (2014) Society at a Glance 2014, Social indicators PG 111

Frente a este avance acelerado de la desigualdad, autores como Freres y Sanahuja (2006) preconizan “un nuevo marco de relaciones entre la ciudadanía y el Estado, y la sociedad, el Estado y el Mercado, que posibilite que todos se sientan partícipes y con igualdad de oportunidades económicas, políticas y sociales, y permita hacer frente a las presiones y desafíos de la globalización”. Se precisa una política orientada al fortalecimiento del tejido y la cohesión social, lo que implica la aceptación de algunos desafíos, como la ampliación progresiva de las políticas orientadas a la universalización de la protección social; mejora de la calidad y ampliación del acceso a los servicios públicos y a la justicia, en especial para los sectores más pobres de la población; políticas activas de empleo y ampliación de los derechos de los trabajadores, incluso los no formales; generación de mecanismos fiscales progresivos y solidarios; y fortalecimiento de las instituciones y de la gobernanza democrática.

Estos desafíos deben traducirse en un papel más activo de las políticas públicas de los distintos estados con las acciones de desarrollo y con la coordinación de los actores sociales, principales beneficiarios del nuevo modelo de desarrollo al que se aspira (Delgadillo y Cortéz, 2009).

Es difícil prever cómo lo anterior impactará sobre los paradigmas de la cooperación al desarrollo, que, en todo caso, cambiará su proyección y prioridades. Ante un contexto de reducción de flujos de la AOD mundial, es preciso movilizar recursos ante el continuo crecimiento de necesidades cada vez más complejas. En la actualidad, algunos de los países donantes han comenzado a destinar parte de su AOD hacia lo que se viene a denominar “inversiones públicas mundiales”, en particular para hacer frente a la lucha contra el cambio climático, las enfermedades infecciosas, mejoras en el acceso al comercio de los países más pobres, etc. La financiación destinada a este tipo bienes públicos globales, cuyos efectos tienen una especial repercusión sobre las personas más pobres, va a requerir esfuerzos crecientes por parte de los donantes – tradicionales y emergentes (países de reciente crecimiento económico)– en las próximas décadas. Por su parte, los países en desarrollo tendrán que intensificar esfuerzos para financiar su propio desarrollo mediante una mayor movilización de recursos internos. Un reto que implica el establecimiento de un marco de apoyo a las políticas del país, mientras se ofrece un compromiso creíble que construya las capacidades nacionales para combatir la pobreza con el fin de ampliar las opciones disponibles⁸.

Sin embargo, el Grupo de Alto Nivel Post-2015⁹ de las Naciones Unidas advierte de que no habrá nunca una cantidad suficiente de recursos para financiar los objetivos de desarrollo sostenible si no existe un verdadero compromiso, debiéndose cuestionar, en caso contrario, la movilización de recursos. Un compromiso que no solo debería ser, en ocasiones, jurídicamente vinculante a través de los tratados firmados y ratificados por los Estados bajo el Derecho internacional, sino también exigible políticamente, como en el caso de la consecución de los ODM.

⁸ Banco Mundial, 2013.

⁹ En julio de 2012, el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, creó el Grupo de Alto Nivel Post-2015 con 27 miembros para que asesoraran a la institución sobre el marco de desarrollo global más allá de 2015, fecha límite para alcanzar los ODM. <http://www.post2015hlp.org/>.

1.3. La ciudadanía y su asociación con el desarrollo

A pesar de que la ciudadanía expresa una gran preocupación por la pobreza en el mundo, el conocimiento específico sobre sus causas es excesivamente tímido.

En el actual papel de la ciudadanía hay que distinguir entre la ciudadanía activa y organizada, que se moviliza a través de los diferentes canales disponibles, y otra ciudadanía más pasiva, expuesta a una información casual sobre la que rara vez expresa sus preferencias. Entre la ciudadanía activa también se distinguen diversos grados de compromiso. Desde aquella que puede considerarse más implicada con el sector debido a su vinculación laboral en ONGD, institutos de pensamiento públicos y privados, consultoras, etc., hasta la que, aun careciendo de esta condición permanente, se moviliza fácilmente a través de sindicatos, universidades, empresas, ONG de otros ámbitos y otros movimientos de la ciudadanía. Aunque el papel activo de estos movimientos organizados es determinante, la efectividad de sus acciones depende, en buena medida, de la receptividad de lo que denominamos la opinión pública, que es la que en última instancia determina la actuación de los políticos en Estados con procesos de elección democrática. Contar con una ciudadanía sensible a los problemas del desarrollo, más allá de sus fronteras, es una condición imprescindible para impulsar una política de cooperación al conjunto de las instituciones.

En este sentido se reconoce la sociedad civil organizada, constitutiva del denominado *tercer sector*¹⁰ y que incluye tanto a organizaciones formales como informales que han impulsado y dotado de significado real al concepto de justicia social, cubriendo espacios de reivindicación y atención de demandas que las instituciones oficiales eran incapaces de atender. Con capacidad para movilizar y canalizar recursos propios, estas organizaciones de la sociedad civil realizan funciones que las diferencian del resto de agentes de cooperación, en tanto en cuanto brindan cobertura a ciertas necesidades para las cuales el Estado presta un servicio deficitario, ineficiente o inexistente. Pero, sobre todo, las ONGD cumplen con una función de iniciativa en la búsqueda de respuestas nuevas y originales, ejerciendo como agentes de cambio, actuando como

¹⁰ El Tercer Sector coge su nombre de la situación que ostenta entre el Estado y el Mercado para abordar el progreso de erradicación de la pobreza tanto en su propio país como en la cooperación con otros países.

grupos de presión para la defensa de los intereses colectivos, la lucha contra determinadas prácticas y la toma de medidas legales al respecto.

A pesar de lo cual, estas organizaciones no siempre consiguen involucrar a la ciudadanía. La lógica de los proyectos a veces provoca una pseudoparticipación que no consigue implicar a la ciudadanía objeto (receptores de la ayuda), pero tampoco a la ciudadanía del país donante. Por un lado, la premura para obtener recursos omite los procesos donde los afectados de los países deben participar en la detección y cobertura de sus necesidades, pero también, por otro lado, las ONGD no involucran a la ciudadanía de los países donantes en la resolución de una problemática, particular y generalizada, de la lucha contra la pobreza y búsqueda del desarrollo equitativo. De hecho, la irrupción del movimiento 15M puso a las ONGD en una posición incómoda al conseguir una alta movilización ciudadana sobre objetivos que no solo comparten, sino que constituyen la razón de ser de muchas de ellas.

Por otro lado, la sociedad civil, en su asociación con el gobierno, puede complementar la acción del gobierno, asegurando que los esfuerzos gubernamentales sean pertinentes a las necesidades de las comunidades locales y se apliquen de manera apropiada, pero también pueden verse vinculadas a sus prioridades en función de la disposición de recursos. En ocasiones, las ONGD, en sus acciones, pueden suplantar la presencia del Estado en los países en desarrollo o asumir la responsabilidad del país donante al que pertenecen, cuando este incumple lo potencialmente convenido. Y, en este caso, su papel vigilante en el control del gobierno, tanto formal como informalmente, exige a estas organizaciones mantener un diálogo directo con las instituciones y una participación en los procedimientos reglados que, a menudo, se ven obstaculizados por su propia debilidad institucional, por carecer de suficiente base social que les legitime o por su dependencia de fondos públicos para mantener su actividad e incluso su infraestructura. Es inevitable que las ONGD estén incómodas al controlar a las instituciones públicas cuando dependen fuertemente de ellas como fuente de financiación. Por su parte, el Estado debe facilitar el acceso a la información para que los ciudadanos puedan involucrarse en los debates políticos y controlar los gastos públicos. Más importante es estimular el fortalecimiento de una opinión pública lo suficientemente implicada con estas cuestiones. No son pocos entre los entrevistados para esta investigación los que coinciden que, si la información fuera

diseminada de forma que la mayoría de la población la conociera, tal vez se encontrarían nuevas formas de hacer preguntas.

En cualquier caso, la sociedad civil es un protagonista de pleno derecho del desarrollo y, por ello, “conviene incluirla en el proceso y apoyarla en sus esfuerzos por definir sus propios principios en materia de eficacia de la ayuda”¹¹. Encontramos su mejor articulación bajo la forma de ONGD.

1.4. ONGD

Aunque el concepto de ONG no se aplica de forma unitaria, habitualmente son organizaciones del Tercer Sector que, entendidas como resultado de una idea de sociedad civil emancipada, tienen una influencia positiva en la promoción y estabilización de la democracia (Windfuhr, 1999: 533). La Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera como ONG aquellas organizaciones internacionales, regionales, subregionales, nacionales no gubernamentales, de caridad o sin fines de lucro, del sector público, o las organizaciones de voluntarios. Para ser elegible con carácter consultivo¹², una ONG debe demostrar su existencia (reconocida oficialmente por un gobierno) por lo menos durante dos años, tener una sede fija, una constitución democráticamente adoptada, la autoridad para hablar en nombre de sus miembros, una estructura representativa, mecanismos adecuados de rendición de cuentas, y procesos democráticos y transparentes para tomar decisiones. Los recursos básicos de la organización deben ser derivados principalmente de las contribuciones que han sido recibidas de los afiliados nacionales u otros componentes, o de miembros individuales. Las organizaciones establecidas por los gobiernos o por acuerdos intergubernamentales no se consideran ONG.

¹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “La UE como socio global para el desarrollo Acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Bruselas, 9.4.2008, COM(2008).

¹² Para la ONU existen tres categorías de ONG: de carácter consultivo general, de carácter consultivo especial y de lista. El carácter consultivo general se concede solo a las grandes ONG internacionales con un amplio alcance geográfico y cuyo ámbito de trabajo cubre la mayoría de los temas en la agenda del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y sus órganos subsidiarios. El carácter consultivo especial se otorga a ONG más pequeñas, recientemente establecidas y que solo cubren alguno de los ámbitos de actividad del ECOSOC. Las organizaciones que solicitan el estatuto consultivo pero no encajan en ninguna de las otras dos categorías se suelen incluir en la Lista. Estas ONG tienden a tener un enfoque muy estrecho y/o técnico. La lista enumera las ONG que ECOSOC o el secretario general consideran que pueden hacer “contribuciones ocasionales y útiles al trabajo del Consejo o de sus órganos subsidiarios”.

Caracterizadas por una marcada heterogeneidad, las organizaciones del Tercer Sector poseen denominadores comunes que permiten agruparlas en un mismo conjunto. Así, de acuerdo con Lester Salomon (1992), comparten rasgos que van desde tener presencia institucional con propósito de interés público y estar separadas del Estado con plena autonomía, hasta no perseguir ningún tipo de lucro y basarse en una participación voluntaria, sin ningún tipo de imposición legal. De acuerdo con una clasificación bastante común, cabe distinguir entre estas organizaciones las organizaciones voluntarias, las agencias y los organismos de servicios no lucrativos, las organizaciones comunitarias o populares, las ONGD y las organizaciones de inmigración. Se detecta una creciente relación entre ONGD y sociedad civil en la definición de la estrategia para el alivio de la pobreza.

Entre los temas sectoriales mayoritarios, las ONGD priorizan aquellos que suponen mejoras de gobernabilidad local y nacional, la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la mejora en el acceso a mercados y el enfoque basado en derechos. Al mismo tiempo que las fuentes de ingresos para la cooperación, las ONGD buscan maximizar el rendimiento de los recursos, aunando esfuerzos a través de estrategias centradas en redes temáticas como migración, resolución de conflictos, paz y mercado. En este punto, conviene puntualizar que las ONGD europeas están cambiando sus fuentes de ingresos, ya que los recursos propios, a través de socios o colaboradores, están decreciendo; ello les obliga a reorientar la búsqueda de recursos hacia el sector privado (empresas) y estatal. Por ello muestran últimamente un creciente interés en influir sobre los presupuestos destinados a través de las agencias bilaterales (ayuda de gobierno a gobierno), al tiempo que se está presentando un mayor control de estos recursos.

Las ONGD de los países donantes han incrementado su apoyo al desarrollo de capacidades de las organizaciones locales, focalizando recursos durante largos periodos de tiempo y centrándose en el diseño de propuestas estratégicas que garanticen la continuidad de procesos. Procesos que, por otro lado, casi siempre buscan aumentar la autosuficiencia de la comunidad a través de sus propios recursos (a veces ocultos), para un desarrollo sostenible y para evitar la dependencia del apoyo exterior. Al mismo tiempo, el control de fondos y el ejercicio significativo de poder

de las ONG internacionales sobre las contrapartes de los países receptores de la ayuda generan conflictos y contradicciones y están siendo ampliamente cuestionados. Por su parte, las ONGD de los países receptores reclaman cada vez más la estandarización de criterios para informes, formulan demandas organizacionales y otros requisitos a las distintas agencias de desarrollo. En el caso español, todavía con mayor motivo, ya que la peculiaridad de nuestro sistema de cooperación introduce un elemento peculiar, la cooperación descentralizada, provocando una multiplicidad de donantes con sus consiguientes formatos y modelos diferentes a la hora de demandar la justificación de la ayuda recibida.

De entre las muchas funciones que desempeñan a nivel internacional, estas ONGD han asumido la de ser garantes de la aplicación de tratados internacionales humanitarios, la promoción y denuncia de los abusos de los derechos humanos, la ayuda humanitaria, la protección del medio ambiente, la cooperación para el desarrollo, la inmigración, la gestión de riesgos de desastres, la comunicación para el desarrollo y la participación ciudadana. Pero, para poder asumir ese papel garantista, ha sido necesario asegurar su libertad política, conferirles funciones institucionales claras y facilitarles los modos de asociarse a los programas de ejecución y, en algunos casos, dotarlas de capacitación y recursos financieros. A nivel nacional, las ONGD contribuyen a elaborar las estrategias para la reducción de la pobreza basadas en los ODM¹³ a través de la defensa pública de los intereses de desarrollo, trabajando con los gobiernos en el diseño de estrategias para alcanzar las metas y vigilando los esfuerzos que se hacen en ese sentido. En el plano internacional, las organizaciones de la sociedad civil también movilizan y crean conciencia pública en torno a los ODM, comparten las mejores prácticas y la pericia técnica con los gobiernos, a la vez que proporcionan directamente los servicios.

Ahora bien, no siempre existe una relación fácil entre las ONGD y los gobiernos. Con frecuencia se aprecia una ausencia en primera instancia de la participación de la sociedad civil. Desde que adquirieron el rol de institucionalizar resistencias al fenómeno de la globalización, su influencia en el ámbito mundial ha aumentado y, en ocasiones, se han convertido en actor principal de eventos de gran alcance público.

¹³ Contribución de la sociedad civil a los objetivos de desarrollo del milenio, 2007 (www.unmillenniumproject.org/documents/spanish-chapter8-highres.pdf).

Desde este nuevo rol han redefinido sus fuerzas ante el Estado, tomando conciencia de su poder y responsabilidad, siendo, en ocasiones, molestas debido a su papel de vigilancia en el cumplimiento de compromisos políticos y de responsabilidades sobre las decisiones adoptadas.

Algo que no ha sido igual de intenso, sin embargo, a la hora de relacionarse con la base social representada. Desde algunas ONGD, cuando se busca financiación privada se puede simplificar excesivamente el mensaje primando la prioridad de conseguir fondos y dejando a un lado cuestionamientos más importantes, como son las causas y los procesos frente a los síntomas de la pobreza y los resultados. La mayoría de las ONGD no entran en un proceso de diálogo en su búsqueda de socios, no les invitan a discutir sobre las causas de las desigualdades en el mundo, favoreciendo de un modo más o menos inconsciente la prioridad de la supervivencia de la organización por encima de su finalidad. La captación de fondos supone uno de los ejercicios más importantes para formar a la ciudadanía en estas cuestiones. Obtener su adhesión a una ONGD supone hacerles partícipes de sus causas y ofrecerles cauces para que se apropien de los resultados de la organización (García Izquierdo, 2001: 146).

2. España: tejido social solidario, cooperación al desarrollo y sociedad civil

A España le antecede un tejido *asociativo pobre*¹⁴. En los años setenta, la debilidad del asociacionismo español¹⁵ se encontraba estrechamente vinculada al régimen político autoritario. Esta debilidad continúa pese al impulso que tuvo el movimiento asociativo durante la transición democrática, al menos esa es la conclusión a la que llegan Salamon y Hopkins, en un estudio comparativo¹⁶ sobre el Tercer Sector, publicado en 1999 y que refleja el estado de la cuestión de la última década del siglo XX. El estudio muestra a España como un país que gasta en sus asociaciones alrededor del 4% de su PIB, una cifra comparable a la de otros países de su entorno (Francia (3,8%) y Alemania (3,9%), aunque inferior a la del Reino Unido (6,6%)¹⁷.

Los datos de empleo en el Tercer Sector en España son, asimismo, importantes. En lo que se refiere al trabajo remunerado, el porcentaje español (el 4,5% de la población ocupada no agraria) es ligeramente inferior al de Francia y Alemania (4,9%), aunque se encuentra a mayor distancia del Reino Unido (6,2%). En cambio, el volumen del voluntariado es claramente inferior: en España es del 2,3%, mientras que el porcentaje es muy superior en Francia (4,7%) y Reino Unido (4,4%), y algo superior en Alemania (3,1%), si bien durante la primera década del siglo XXI el fenómeno del voluntariado estaba recibiendo un impulso. El grueso de los colectivos que lo integran es: jóvenes, jubilados, mujeres y gentes de un nivel medio-alto de educación, y, probablemente, orientado hacia las asociaciones de acción social o de servicios sociales.

Estas cifras sugieren que, contra lo que suele pensarse, el Tercer Sector de la España de los noventa estuvo en un momento de alza, y a un nivel parecido al de otros países de su entorno. Quizá siempre había sido infravalorado; o quizá, simplemente, los

¹⁴ Pérez Díaz (2000).

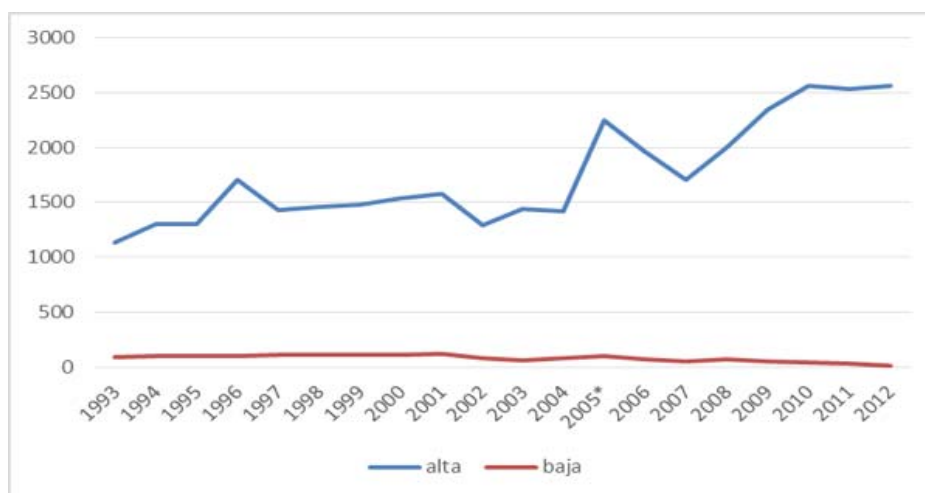
¹⁵ Linz (1981).

¹⁶ Salamon (1999).

¹⁷ Ruiz Olabuénaga (1999), en un desarrollo del capítulo sobre España en Salamon (1999), no describe sus fuentes. Con esta reserva, cabe señalar que, según ese estudio, la financiación de las actividades del Tercer Sector en España se haría con menos proporción de dinero público que en otros países europeos. (el 32% en España; el 58% y el 64% en Francia y Alemania, respectivamente; el 47% en Gran Bretaña); y, en cambio, con una mayor proporción de las donaciones (el 19% en España; el 7%, el 4% y el 9%, respectivamente, en los países mencionados).

datos de mediados y finales de los noventa reflejaban una evolución positiva acelerada en la última década. A este respecto, más que los datos brutos del número de asociaciones registradas en el Ministerio del Interior (que incluyen asociaciones que ya han desaparecido *de facto*, a pesar de no haberse dado de baja), puede ser reveladora la evolución de las inscripciones de nuevas asociaciones en el registro. En el quinquenio anterior a la transición democrática las asociaciones aumentaron a un ritmo de 1.000 asociaciones por año. Actualmente ese ritmo es de 2.568 anuales¹⁸ tal y como muestra el gráfico 4.

Gráfico 4. Evolución de las altas y bajas de asociaciones en el registro nacional (1993-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2013). Anuario estadístico del Ministerio del Interior de los años 2008 a 2012

Al mismo tiempo, cabe señalar que, en España, existe el mandato constitucional (art. 9.2 de la Constitución española de 1978 [CE]) de otorgar a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Algo que respalda el artículo 1.1 de la CE, al caracterizar el régimen constitucional español de social y democrático. Por tanto, le es obligado reconocer a los ciudadanos vías a

¹⁸ Martínez Martín *et al.* (2000) Hay un salto cualitativo con la transición: a un ritmo anual de *circa* 5.000 entre 1977 y 1986, aunque a lo largo de esos 10 años el ritmo se mantiene. Entre 1987 y 1991, probablemente en relación con la reanimación de la actividad económica, el ritmo anual va aumentando suavemente hasta situarse en el nivel de *circa* 11.000 en el trienio 1991-1993. A partir de este momento se dan oscilaciones en torno a un nivel más alto de *circa* 13.000 asociaciones registradas al año.

través de las que participar, directa o indirectamente, en las decisiones de gobierno, siendo la participación un elemento esencial de la democracia española¹⁹.

Pero este marco normativo no garantiza plenamente una actividad participativa en la que el ciudadano perciba que su actividad influye, siquiera indirectamente, en las decisiones de gobierno²⁰. Si bien existen algunos mecanismos dentro del ordenamiento jurídico, estos son residuales o excluyen específicamente la materia de la cooperación al desarrollo. Este es el caso de la iniciativa legislativa popular prevista para regular la presentación de proposiciones de ley, y que excluye aquellas de carácter internacional (art. 87.3 CE). En cuanto al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos de la Administración pública (art. 105 CE), también se ha visto recientemente limitado en la nueva Ley de Transparencia (2013)²¹, donde la figura del silencio administrativo ante una petición de información de un ciudadano vuelve a considerarse negativa.

La debilidad institucional en esta materia es solo un síntoma más del escaso desarrollo de la democracia española. Salvo en el momento de la transición, en que la participación fue indudable, “el consenso general entre los analistas españoles es que la participación política y ciudadana ha disminuido en las últimas décadas”²². Y aunque las TIC han conseguido elevar ciertos indicadores de apatía inicial facilitando la incidencia ciudadana, es a la clase política a quien cabría preguntar cómo fomenta la participación en este sentido. Movimientos como el 15M lo dejaron claro, no había espacios públicos donde manifestarse en contra de la clase política. Y lejos de considerarse una deficiencia en democracia, en seguida surgió el rechazo generalizado por canalizar el debate a través de ilegales “concentraciones ciudadanas permanentes” en espacios públicos. La participación “incontrolada” fomentada por la inmediatez de

¹⁹ Torcal Lorient, Montero Gibert y Teorell, Op. cit., pág. 8. 5 gobiernos y políticos sean más responsables al sentirse más controlados?”

²⁰ Así lo reconocen, por ejemplo, Verba y Nie: “la participación política se refiere a aquellas actividades de los ciudadanos que están más o menos directamente destinadas a influir en la elección de las personas que gobiernan y/o en las acciones que adoptan”. Verba y Nie, *Participation in America: political democracy and social equality*, Harper&Row, Nueva York, 1972, pág. 2.

²¹ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE de 13 de diciembre de 2013.

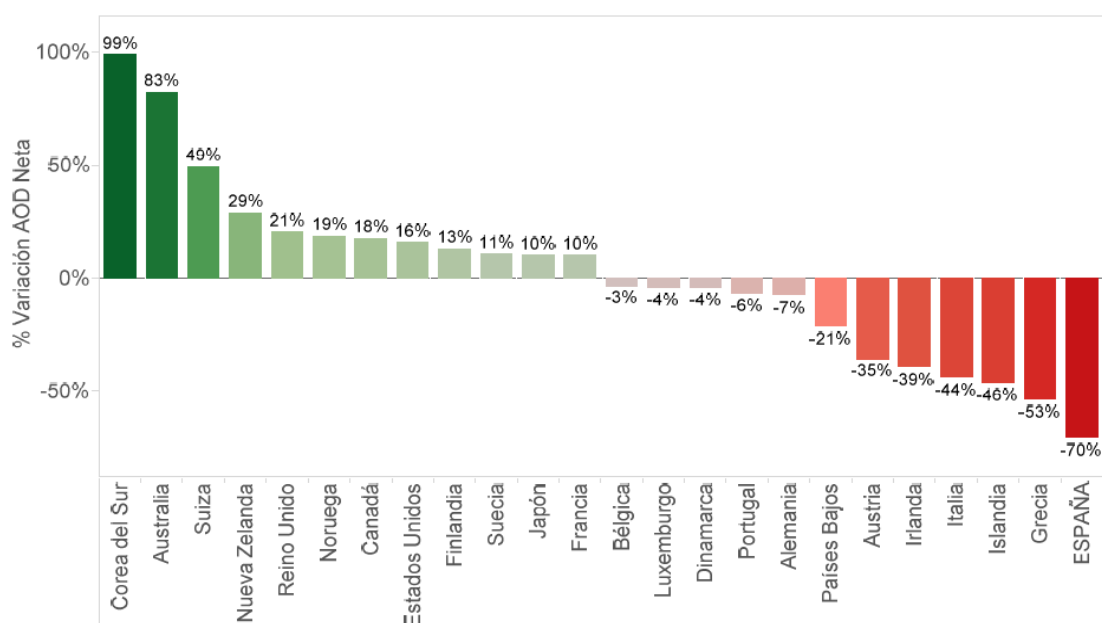
²² Morales Díez de Ulzurrun, op. cit., pág. 53. Lo adornemos como lo adornemos, “España es uno de los países occidentales con menos niveles de participación política” (Ibídem, pág. 54)

las TIC en asuntos como la difusión y encuentros ha culminado en una legislación más severa bajo la condición de regular mejor la seguridad ciudadana²³.

En definitiva, las fórmulas de participación actual que hay en el Estado español son insuficientes para canalizar las preocupaciones de una sociedad cada vez más compleja. De ahí que, cuanto menos, acudan a otro tipo de “activismo” o participación en que las TIC son utilizadas cada vez más como medio, pero también como fin en sí mismo.

Para completar el panorama del tejido social solidario en materia de cooperación al desarrollo que específicamente nos ocupa, el gráfico 5 muestra que, de todos los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es precisamente España el que mayor variación porcentual por volumen de AOD ha tenido desde que la crisis comenzó. Pero el retroceso ha sido tal (-70%) que ni el impulso económico previo, durante los cuatro años anteriores, ha evitado que actualmente sea, con mucha diferencia, el donante del CAD que más ha reducido su AOD. Le siguen a gran distancia Grecia (-53%) e Islandia (-46%).

²³ En el momento en que se elaboraba este documento, el anteproyecto de la nueva Ley de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior del actual Gobierno estaba siendo muy cuestionado tanto por el Poder Judicial como por el Consejo Fiscal. Se considera que el texto justifica la intervención de los poderes públicos de forma “excesivamente amplia”, y el Poder Judicial recomienda “adecuarlos a los límites constitucionales del concepto de seguridad ciudadana”. También se considera “contraria a la Constitución” la posibilidad de que la policía establezca controles en lugares públicos para identificar a las personas que se encuentren en ellos con el fin de descubrir y detener a quienes hayan cometido una infracción. El Poder Judicial piensa que eso “viene a reconocer la posibilidad de que una persona pueda ser detenida por simples faltas penales o infracciones administrativas”. Lo mismo ocurre con la posibilidad de retener a una persona que se niega a identificarse o no es posible identificarla en ese momento. En este supuesto, “debería indicarse la duración máxima tanto de la retención como de la medida de identificación en la comisaría”. El Consejo Fiscal también estima que puede ser inconstitucional el registro de domicilios sin que medie el conocimiento de que se está produciendo un delito flagrante; la retención de ciudadanos para su identificación; y la detención de personas por haber cometido una infracción administrativa. Por último, el aluvión de críticas se centra en las sanciones previstas para quienes participen en manifestaciones callejeras que afecten a la seguridad ciudadana, ya que algunos partidos políticos y los colectivos ciudadanos consideran que la verdadera intención del Gobierno, con tan altas multas, es acallar las protestas.

Gráfico 5. Donantes del CAD: % de variación del volumen de la AOD (2008-2012)

Fuente: Tomado de: Intermón Oxfam (2014), *La realidad de la ayuda: la ayuda oficial al desarrollo en España. ¿Cuánto? ¿Dónde? ¿Qué? ¿Quién?*, pág. 3

En 2013 y 2014 ha vuelto a reducirse el presupuesto de cooperación. Los 1.815 millones de euros aprobados en los Presupuestos Generales de 2014 son un 22% menos que la cifra de los Presupuestos Generales de 2012. Además de la disminución de los fondos y del alejamiento de los compromisos en materia de ayuda al desarrollo, tal como revela el informe de la realidad de la ayuda de 2013 de Intermón Oxfam²⁴, la crisis económica ha propiciado un desajuste cada vez mayor entre la AOD que presupuestan las administraciones y la que es realmente ejecutada. En 2012 este desfase alcanzó la cifra récord del -32%: se habían presupuestado 2.336 millones de euros en el PACI, y se ejecutaron 1.586. Sin embargo, antes de 2010 esta brecha rara vez superaba el 10%.

A continuación, se describe la presencia de los actores de la sociedad civil española en materia de cooperación internacional al desarrollo.

²⁴ Intermón Oxfam (2014: 4).

2.1. Actores de la sociedad civil española en la cooperación al desarrollo

En la cooperación al desarrollo existen varios actores de la sociedad civil, involucrados en las acciones que promueven el desarrollo en otros países, sensibilizan y educan a la ciudadanía, reforzando, por tanto, el tejido social solidario de la sociedad española. No serán objeto de estudio todos aquellos actores que gestionan directamente fondos públicos (instituciones gubernamentales e intergubernamentales [comunidades autónomas, entidades locales] y universidades). Tampoco nos centraremos en los actores que no tengan como prioridad la cooperación al desarrollo, aunque se describirán brevemente los sindicatos y las organizaciones creadas para su actividad en cooperación, las empresas, las organizaciones de economía social y los medios de comunicación. En este apartado, dirigiremos todo el interés hacia los actores que gestionan fondos públicos indirectamente y fondos propios de origen privado, como son las ONGD (excluyendo, por tanto, a las ONG que no tengan como misión principal la cooperación internacional para el desarrollo).

En primer lugar, destaca la estrecha relación que tienen los sindicatos españoles con la cooperación al desarrollo. Sus acciones se dirigen fundamentalmente a las organizaciones sindicales de los países en vías de desarrollo y hacia la sensibilización sobre los problemas de desarrollo de estas entre los trabajadores españoles. En España, dos son los sindicatos más comprometidos: la Unión General de Trabajadores, a través del Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo, y Comisiones Obreras, a través de la Fundación Paz y Solidaridad.

En el caso del Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo, según la última memoria publicada²⁵ correspondiente al ejercicio de 2011, su financiación proviene fundamentalmente de subvenciones públicas (6.271 millones de euros), y aportaciones de la Unión General de Trabajadores (640.000 de euros) y propia (socios 6.540 euros y donaciones puntuales por valor de 41.665 euros). Tiene, por tanto, una

²⁵ Memoria económica del Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo de 2011, vínculo de acceso: <http://www.iscod.org/Memorias%20Actividades/MEMORIA%20ECON%C3%93MICA%202011.pdf>.

alta dependencia de financiación externa (93%), que podría incrementar su vulnerabilidad dadas las restricciones de fondos públicos que impone la crisis actual. Por otra parte, Paz y Solidaridad, en la memoria económica correspondiente al mismo ejercicio²⁶, distingue entre 107.545 euros (64%) procedentes de subvenciones y 60.162 euros (35%) de origen privado, lo que le permite mayor autonomía para afrontar la financiación de sus actividades. Ambas ONGD están federadas en la Coordinadora Nacional de ONG al Desarrollo Española (CONGDE), con lo que se categorizarán como tales más allá de su sectorialización.

En segundo lugar, el *sector empresarial* participa directamente en actividades de cooperación a través de la ejecución de proyectos por concurso, préstamos con ayuda ligada y financiadoras de proyectos. Pero aún es mayor su influencia en las políticas de desarrollo a través de la internacionalización de su actividad empresarial propia. Tanto la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) como la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa llevan a cabo iniciativas de cooperación empresarial al desarrollo en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y con organismos internacionales y en coordinación con otros actores de cooperación. En el III Plan Director de la Cooperación Española (principal documento político y técnico de la AOD española) se incorporaba una hoja de ruta para fomentar las alianzas público-privadas²⁷. Las empresas españolas participan en el Consejo de Cooperación, órgano consultivo que depende de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Desde la CEOE una persona representa a las más de 2.000 empresas que la conforman. El Comité de Cooperación al Desarrollo, como se ha denominado en la CEOE al órgano que desarrolla los contenidos de la política de cooperación al desarrollo, está integrado por unas 70 personas que se reúnen en un plenario dos veces al año y que participan representando las distintas posiciones de las patronales. En su funcionamiento, las empresas consideran que su propia estructura y vocación de negocio les ofrece una

²⁶ Memoria económica Paz y Solidaridad 2011, vínculo de acceso: http://www.pazysolidaridad.ccoo.es/ficheros/documentos/38_Memoria%20y%20Cuentas%20anuales%202011.pdf.

²⁷ Las empresas españolas se someten a unos requisitos de elegibilidad impuestos por la normativa internacional, como son las directrices CAD de la OCDE sobre anticorrupción para empresas multinacionales, respeto a la normas de la Organización Internacional del Trabajo, a las directivas de la Unión Europea al respecto, etc., así como el cumplimiento de las legislaciones vigentes nacionales donde se opere.

ventaja comparativa frente a otros actores, ya que, bajo su visión, la ley mercantil brinda un marco de mecanismos propios para un sector que considera al Estado más aplicado en definir la actuación de las empresas que las suyas propias²⁸. Sin embargo, esto no parece estimular demasiado su implicación con el trabajo en cooperación al desarrollo, al menos el que se impulsa en colaboración con ONGD. De las 43 empresas registradas en la Fundación Lealtad²⁹, ninguna destina a lo que denominan “acción social” más del 2% de su cifra de negocio³⁰. De hecho, en la web mencionada, se encuentran ausencias notorias, como es la información relativa al año al que pertenece la información o las cifras de negocio y/o la cantidad destinada para la acción social de algunas empresas. Así, nos encontramos que empresas registradas, como el Corte Inglés, Mapfre, Mutua Madrileña, DIA, Endesa, entre otras, no dan esta información, u otras de grandes beneficios como Inditex, CEPSA, Gas Natural Fenosa, que apenas destinan el 0,09%, 0,06% y 0,015%, respectivamente.

En tercer lugar, las *organizaciones de la economía social* españolas desempeñan un papel relevante en el sector de la promoción del tejido económico de la cooperación para el desarrollo. Muy activas también en el Consejo de Cooperación, se agrupan en su mayoría en torno a Confederación Empresarial Española de Economía Social, a través de la prestación de asistencia técnica a los homólogos de la economía social en países socios mediante la formación y capacitación en sectores productivos con fuerte impacto social y generación de empleo. Sin embargo, sobre este asunto u otros relacionados con la cooperación internacional tampoco ha sido posible acceder a una memoria pública, aunque sí hacen público la facturación conjunta de estas empresas en 2012, 145.299 millones de euros³¹.

²⁸ Memoria de actividades de la CEOE 2012, vínculo de acceso:

http://www.ceoe.es/resources/image/memoria_ceoe_2012.pdf.

²⁹ La Fundación Lealtad es una institución sin ánimo de lucro constituida en 2001 por un grupo de donantes. Su misión es fomentar la confianza de la sociedad española en las ONGD para lograr un incremento de las donaciones, así como de cualquier otro tipo de colaboración con las ONGD. La fundación ofrece a particulares y empresas información independiente, objetiva, homogénea y gratuita sobre las ONGD para ayudarles a decidir con qué ONGD colaborar y orientarles para hacer un seguimiento de sus donaciones. Todos los servicios que la fundación presta a ONG, particulares y empresas son gratuitos. <http://www.fundacionlealtad.org/web/home>.

³⁰ Datos extraídos de la web de la Fundación Lealtad:

<http://www.fundacionlealtad.org/web/jsp/empresasColaboradoras/detalleEmpresa?idEmpresa=155>.

³¹ Cálculos según datos facilitados por la Agencia Tributaria (2010) y datos facilitados por los socios miembros de la Confederación Empresarial Española de Economía Social. http://www.cepes.es/Estadistica-nacional_Facturacion

Tanto las empresas federadas en la CEOE como las federadas en la Confederación Empresarial Española de Economía Social han hecho incursiones en actividades de cooperación con experiencias de alianzas público-privadas, pero esta información no está disponible por parte del financiador o promotor ni por parte del receptor/colaborador.

En cuarto lugar, los medios de comunicación (prensa, radio, televisión, internet) tienen un papel determinante en la política de cooperación al desarrollo, no solo en lo que respecta al fomento de la información y sensibilización del público, sino por su compromiso con la justicia social. Los medios de comunicación constituyen un canal clave para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los flujos de la ayuda y tienen una importante incidencia en la percepción de la opinión pública sobre los problemas del desarrollo y la crisis humanitarias, influyendo en el cómo, cuándo y dónde de las actualizaciones de respuesta. Por su parte, las ONGD, en la búsqueda por dar a conocer otras realidades, se coaligan con los medios para difundir y amplificar el eco de su trabajo a través de algunos periódicos y revistas donde se han creado secciones fijas de cooperación internacional al desarrollo (*El País*, blog 3.500 millones: Ideas irreverentes contra la pobreza³² y blog de la Fundación Alternativas, donde periódicamente se publica una pieza³³ y en *El Diario*, *Desalambre*³⁴, entre otros).

2.2. Las ONGD en España

En un reciente estudio publicado por la revista *Global*³⁵ donde se analizan más de 2.000 ONG procedentes de 27 países, se publica por segundo año un listado de las 100 ONG más influyentes del planeta. De la lista, 23 ONG están relacionadas con la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, y 10 de ellas son las primeras de la lista. Un tercio de las 100 ONG tiene sede en Estados Unidos. Otro tercio está distribuido en países en desarrollo, como India (seis), Brasil (cinco) y Kenia (cuatro). Por su parte, Reino Unido (once) y Suiza (nueve) fueron los únicos lugares que superaron a los actores emergentes. Sin embargo, donantes tan importantes como Francia (dos) y Alemania (una) tienen solo una presencia marginal en la lista. No hay ninguna ONGD en la lista de origen español, aunque sí están algunas organizaciones internacionales con presencia en el territorio nacional.

³² <http://blogs.elpais.com/3500-millones/>.

³³ <http://blogs.elpais.com/alternativas/cooperaci%C3%B3n-al-desarrollo/>.

³⁴ <http://www.eldiario.es/desalambre/>.

³⁵ <http://www.theglobaljournal.net/group/top-100-ngos/>.

Como en la mayoría de los países democráticos, en España se contempla un marco jurídico regulado y reconocido, que permite a las ONGD el ejercicio activo de la ciudadanía y la consolidación de una democracia avanzada, representando los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos y permitiendo el fortalecimiento de la sociedad civil³⁶. Su trabajo persigue “que los países empobrecidos lideren sus propios procesos de desarrollo para mejorar las condiciones de vida de millones de personas, para fortalecer sus capacidades y sus opciones” (CONGDE³⁷).

De acuerdo con la fórmula legal, las ONG pueden ser asociaciones, fundaciones o congregaciones religiosas que se rigen por sistemas jurídicos diferentes. Todas ellas, eso sí, se caracterizan por ser entidades sin ánimo de lucro, comprometidas a realizar una actividad de forma estable. Pero, más allá de esta normativa legal específica³⁸, las ONGD también han creado un marco propio de regulación con una serie de requisitos de transparencia y buena gobernanza, que, además de integrar la legislación obligatoria sobre organizaciones no lucrativas, incorporan otros que asumen voluntariamente para poder desempeñar un papel responsable. En este sentido, la Fundación Lealtad gestiona una guía de transparencia y buenas prácticas³⁹ en la que, a día de hoy, participan 191 ONG (de las 450 registradas). Para su incorporación a ella, las ONG deben tener al menos dos años ininterrumpidos de actividad, una auditoría externa de cuentas y, en el caso de las asociaciones, la acreditación de

³⁶ La Ley 30/1994 contempla la necesidad de estimular la iniciativa privada en la realización de actividades de interés general y, posteriormente, la vigente Ley 1/2002 refleja los criterios fundamentales que las definen: a) una estructura democrática (característica diferenciadora de esta forma jurídica), b) la ausencia de fines lucrativos y c) garantizar las vías de participación de las personas en la vida social y política. Esta evolución de la normativa reguladora de las asociaciones ha ido reconociendo la importancia de las funciones que cumplen como agentes de cambio y transformación social.

³⁷ Existen varias plataformas de representación de ONGD que persiguen objetivos concretos en determinados ámbitos de la cooperación. La más representativa y de ámbito general es la CONGDE, compuesta por ONGD y coordinadoras de ONGD de ámbito autonómico, lo que le hace ser un modelo de red muy ventajoso para el impulso del trabajo conjunto en materia de sensibilización e incidencia, y para representación de sus intereses y valores compartidos ante la sociedad, las administraciones públicas y otros actores de la cooperación. Las ONGD de la coordinadora se someten a unos principios básicos recogidos en un código de conducta, entre cuyos objetivos destaca el de garantizar los principios de transparencia, democracia interna y austeridad en la actuación de las ONGD, y dar a conocer a la sociedad española los criterios de actuación consensuados por todas las ONGD integrantes (Ayuso y Cascante, 2009).

³⁸ Según la legislación vigente, las organizaciones no lucrativas tienen la obligación de rendir cuentas anualmente ante la Administración pública. La ONGD debe presentar con carácter anual el balance y la cuenta de resultados de acuerdo con el Plan General de Contabilidad de Entidades sin Fines Lucrativos que debe ser aprobado por el órgano de gobierno, y memoria detallada de actividades y exacto grado de cumplimiento de los fines, así como el cuadro de financiación y la cartera de inversiones financieras ante su registro o protectorado correspondiente. También es fundamental que la ONGD esté al corriente de sus obligaciones fiscales ante la Administración Tributaria y la Seguridad Social.

³⁹ <http://www.guiatransparenciaong.fundacionlealtad.org/guiuong/principios>.

asociación de utilidad pública. Según esta guía, las ONG que se han sometido voluntariamente a estos criterios (donde constan 40 que se han dado de baja) tienen actualmente un presupuesto de gastos de funcionamiento agregado de 1.092.510.910 euros, con 1.351.558 socios, 24.335 empleados y 61.718 voluntarios (frente a dos millones de personas involucradas que anuncia la CONGDE). Añade la guía que las actividades y programas de las 191 ONG que están registradas benefician a 89.462.321 personas tanto en España como en los países en vías de desarrollo. Sin embargo, no se demanda ningún requisito que haga referencia a la finalidad de la organización, los resultados obtenidos en base a los objetivos identificados, así como una valoración de las condiciones del trabajo realizado en los países donde se interviene.

Esta deficiencia se une a una crítica sobre la ponderación correcta de los indicadores seleccionados, que ha llevado en ocasiones a malinterpretar la información procedente de alguna ONGD. Desde la CONGDE, este asunto fue fundamental para elaborar una guía propia que contemplaba más del doble de indicadores, que se ponderan con una mayor objetividad al recaer esta función bajo la responsabilidad de un auditor externo. Esta guía sobre transparencia y buen gobierno de las ONGD⁴⁰ se une al propio proceso de asociarse a la CONGDE, ya que, para acceder a esta herramienta, es necesario ser socio y, como socio, también obliga a las ONGD en el plazo máximo de tres años a someterse a ella. En relación con la herramienta de la Fundación Lealtad, que no implicaba un coste adicional, esta herramienta comporta un desembolso obligatorio por parte de cada ONGD, pero, al mismo tiempo, esta segunda aumenta la fiabilidad de la información y evita las confusiones subjetivas de la primera, además de contar con el aval del sector. Actualmente se han dado de baja 40 ONGD de la Fundación Lealtad por no compartir, entre otros asuntos, las mediciones y conclusiones de su herramienta.

Por todo ello, la implantación en territorio español de las ONGD ha gozado de gran aceptación en la opinión pública española. Desde hace más de 25 años, la mayoría de ellas ha ido acrecentando su presencia y profesionalidad, promoviendo la transparencia y asumiendo su responsabilidad tanto con los requerimientos públicos como los provenientes de su base social, en el intercambio con organizaciones de otros países y redes del sector, al mismo tiempo que encarando, en su complejidad,

⁴⁰ http://webtransparencia.coordinadoraongd.org/?page_id=25

mayores críticas. Una de las más habituales suele venir por la falta de profundización en la conciencia “política” de la naturaleza de los problemas que aborda⁴¹, o por su apariencia cada vez más similar a la de las agencias de cooperación en tanto en cuanto adoptan su metodología y, en ocasiones, hasta su agenda.

Sin embargo, y con respecto a la primera de ellas, hay que señalar las movilizaciones ciudadanas que, con mayor o menor intensidad, vienen sucediéndose en España desde hace más de tres décadas. La Plataforma 0,7, originada por una proposición no de ley al Senado en 1981, y que consiguió el consenso de todas las fuerzas políticas para establecer el objetivo político de destinar el 0,7% del PIB en la AOD española, es fruto de movilizaciones a las que se han sumado otras, como, en el 2005, la campaña de sensibilización “Pobreza Cero”⁴². Esta iniciativa forma parte de la Coalición Mundial de Lucha contra la Pobreza⁴³ y, a diferencia del resto, involucró tanto a las ONGD, sindicatos y organizaciones sociales como al Gobierno bajo el argumento de que el 10% de la población mundial disfruta del 70% de las riquezas del planeta. Una de las victorias más recientes en este sentido fue la de haber conseguido incorporar en el ordenamiento jurídico español⁴⁴ una ley sobre la gestión de deuda externa y otra sobre la regulación de venta de material de defensa y doble uso.

⁴¹ José Luis Segovia Bernabé (2000), Neoliberalismo y ONG: Visión crítica del voluntariado *Nomadas.2 | Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas | ISSN 1578-6730*<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/2/jlsegovia1.htm>.

⁴² Pobreza Cero es una coalición internacional que se articula en España como un movimiento estatal, organizado por la CONGDE (86 ONGD e implicación de las coordinadoras autonómicas). Pretende implicar a todos los sectores de la sociedad civil en la lucha contra las causas de la pobreza y de la desigualdad de una forma urgente, definitiva y eficaz. Entre sus objetivos destaca: 1. *Sensibilizar* a la sociedad civil sobre la necesidad de emprender cambios que modifiquen el panorama de desigualdad e injusticia; 2. *Difundir* en la opinión pública el contenido y la oportunidad que representan los ODM; 3. *Movilizar* corrientes de opinión para que el gobierno emprenda medidas políticas encaminadas a contribuir al cumplimiento de los ODM; e 4. *Influir* en las políticas de cooperación. Esta campaña pide a la sociedad civil que se movilice y presione a los líderes políticos para que cumplan con sus compromisos de erradicación de la pobreza y la desigualdad en el mundo, y de sus causas. La campaña se puede seguir a través de www.pobrezacero.org.

⁴³ El presidente de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo y la secretaria de Estado de Cooperación Internacional firmaron un convenio de colaboración el 28 de abril de 2005 que ponía en marcha una campaña estatal de sensibilización sobre los ODM, bajo el lema “Pobreza cero”. Se trataba de una campaña de difusión para toda la sociedad española con abundante material pedagógico. El gobierno español, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional, aportó más de 220.000 euros, y la CONGDE, por su parte, 110.300 euros.

⁴⁴ En enero de 2006 se presentó una de las campañas con mayor repercusión en los medios de comunicación: “¿Quién debe a quién?” Esta campaña perseguía la promulgación de una Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa. La ley finalmente aprobada recogió parte de las demandas sociales que se promovieron en la campaña, agrupables en los principios de transparencia, control parlamentario y participación de la sociedad civil. Como otro ejemplo, cabe aludir a la campaña impulsada por la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Barcelona, Greenpeace, Intermón Oxfam, Médicos Sin Fronteras y Amnistía Internacional, que perseguía influir mediante informes y recomendaciones en la modificación de la

Todas estas campañas actúan en cierto modo como mecanismos alternativos para la vigilancia de algunos de los temas que más preocupan a la sociedad y representan las prioridades de la AOD española, además de un notable impulso en la democratización de un debate social en torno a las políticas de solidaridad internacional. Unos logros que han cristalizado en el territorio español en clave autonómica y local y en el fortalecimiento de las ONGD en estos territorios y, sin embargo, no siempre han conseguido suficiente complicidad con la opinión pública.

A continuación analizaremos las ONGD bajo cuatro elementos que consideramos que definen su imbricación con el tejido social solidario en España: la base social, la financiación, la educación para el desarrollo y la incidencia política.

2.2.1. Base social

Según Intermón Oxfam, en su Informe de realidad de la ayuda 2012, “Las movilizaciones del año 1993 y 1994 por el 0,7% concienciaron a la población española, que supo exigir a sus políticos que España pasara de ser donante hasta alcanzar el objetivo del 0,7% en un plazo no muy largo”. Para esta ONGD, “este sentimiento de solidaridad con los más vulnerables del mundo está arraigado en la sociedad española y no puede ser que la actual situación de crisis sea aprovechada para reducir a más del 50% o del 70%, o reducir casi a la nada la AOD”. Continúa argumentando que “del mismo modo que no se puede restringir el derecho a la sanidad, educación, etc., a los más vulnerables de aquí, tampoco se les puede negar a los habitantes de los países del sur”.

Y en este sentido, los datos parecen respaldar este sentir social. En 1991, al 88% de los españoles le importaba la pobreza en otros países. En 2004, esta importancia disminuyó al 65%⁴⁵, para volver a reflejar en 2013 un aumento de hasta un 81%⁴⁶, incluso en un contexto de crisis económica. Según las 600 entrevistas realizadas para el diario *El País*, más del 80% de la población española considera la ayuda al

Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso.

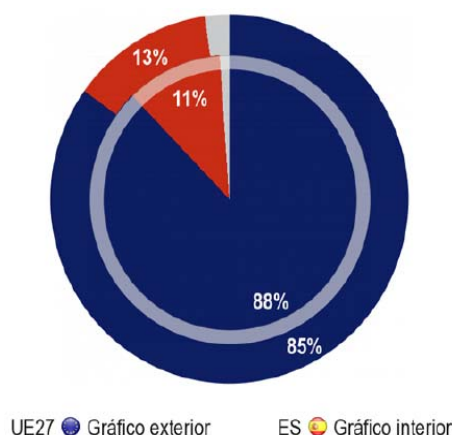
⁴⁵ Fuente: Informe: La realidad de la ayuda 2012: 14 de Intermón Oxfam,

⁴⁶ Artículo de Mar Toharia en *El País*, sección Planeta Futuro “La ayuda a los países pobres, un deber moral para el 81% de españoles”, publicado el 5 de febrero de 2013 y basado en la encuesta efectuada para Planeta Futuro mediante entrevistas telefónicas a una muestra nacional de personas mayores de 18 años. Se han completado 600 entrevistas, con los criterios del muestreo aleatorio simple, para un nivel de confianza del 95,5%. Fecha de realización del trabajo de campo: 17 y 18 de diciembre de 2013.

desarrollo como “un deber moral y ayuda a construir un mundo más justo y sostenible”, y añade, “la mitad de la población piensa que el presupuesto que España dedica a ayudar a los países menos desarrollados se debe mantener sin cambios”. También destaca que “el papel gestor de la ayuda por parte de las ONG sigue siendo bien valorado, y constituye el motivo que menos relacionan los españoles con la ineficacia de la ayuda”.

En la misma línea, el gráfico 6, realizado por la Comisión Europea en junio de 2012, demuestra que los españoles todavía consideran muy importante ayudar a las personas en los países en desarrollo (88%), incluso ligeramente por encima de la media que registra la UE (85%).

Gráfico 6. Importancia de ayudar a los países en vías de desarrollo, UE y España



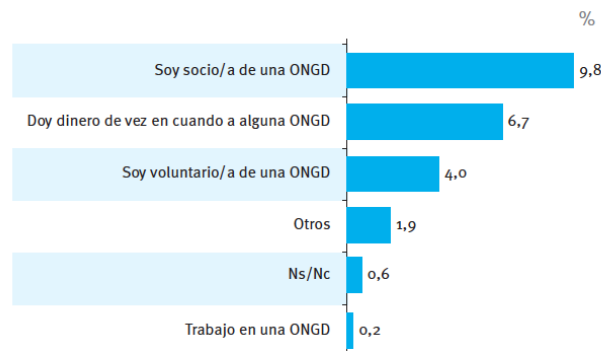
Fuente: Comisión Europea, 2012

Pero ¿cuánta de esta importancia generalizada hacia los países en desarrollo se articula como base social para el desarrollo a través de ONGD? Según un análisis de la percepción de las personas sobre la evolución de la imagen de las ONGD desde 2007 a 2010, incluido en el informe “Así nos ven” elaborado por la CONGDE en 2010, el 30,8% de las personas opina que ha mejorado, el 52% considera que se ha mantenido y el 11,3% piensa que ha empeorado.

Por otro lado, si se considera el compromiso de la base social española con el desarrollo en función del apoyo financiero directo a estas ONGD, este se reduciría notablemente. De las tres formas más habituales de participar en una ONGD, dos

hacen referencia, principalmente, a su aportación financiera (socio periódico o colaborador puntual), y otra a su vinculación voluntaria a la organización. Para las dos primeras, cabe, por tanto, distinguir entre el apoyo a una ONGD a través de una cuota fija (mensual o anual) de socio, que pretende fidelizar la relación a medio y largo plazo, de una donación esporádica que no genera vínculo alguno o solo en ocasiones muy determinadas. En este sentido, Intermón Oxfam, en su informe de 2012, sin especificar fuentes, señalaba que (en su caso) el apoyo a través de una cuota fija como socio era hasta tres veces mayor que las cantidades percibidas a través de las donaciones puntuales. En el gráfico 7 se puede observar esa percepción generalizada.

Gráfico 7. Modalidades de participación ciudadana en las ONGD



Fuente: Encuesta dirigida a personas. Base: total muestra (sólo se indican las personas que afirman participar en ONGD n=187).

Fuente: Informe Así nos ven, CONGDE, 2010

Sin embargo, es importante, llegado a este punto, matizar la diferencia que existe entre captar socios y captar fondos. Lo primero consiste en atraer a un sujeto, y lo segundo, en conseguir un objeto (García Izquierdo, 2001: 141). El objeto responde a la deriva de su propia naturaleza, con el sujeto se pueden suceder una serie de relaciones donde intercambiar opiniones, ideas y contactos, y, sin duda, es piedra angular en el tejido social solidario.

Según la guía práctica de ONG⁴⁷ que publica la Fundación Eroski Consumer, la mayoría de las ONG españolas aumentó el número de socios durante 2009. Pese al contexto de crisis económica, fueron más los donantes y más el presupuesto que destinaron para ello. También aumentó el número de voluntarios que colaboraron de manera altruista. Si bien hay que considerar que, aunque esta guía contempla

⁴⁷ La Fundación Eroski publica y actualiza una guía de ONGD donde se pueden extraer datos y conclusiones de la evolución del sector. <http://ong.consumer.es/>.

información de más de 500 organizaciones sin ánimo de lucro y más de la mitad (255) son de desarrollo, solo tendremos en cuenta, de las 46 seleccionadas para este estudio, las 11 ONGD con mayor base social filtradas en la tabla 3.

Tabla 3. ONGD españolas con más socios (por encima de 50.000) en 2009

ONGD	Voluntarios	Socios	Ingresos públicos (%)	Ingresos privados (%)
Amnistía Internacional	1.800	57.831	2,00	98,00
ANESVAD	No tiene	63.000	0,00	100,00
Ayuda en Acción	1.000	204.570	25,00	71,00
Cruz Roja Española	187.327	909.126	–	–
Fundación Intervida	1.300	150.000	–	89,51
Fundación Vicente Ferrer	657	144.002	13,07	86,93
Intermón Oxfam	2.000	240.814	27,00	73,00
Manos Unidas	3.500	86.832	22,80	77,20
Médicos Sin Fronteras España	Unos 50	239.800	11,60	88,40
Save the Children	934	53.554	63,13	36,45
UNICEF	1.200	217.000	18,00	82,00

Fuente: elaboración propia a partir de las Conclusiones de la Guía de ONGD Eroski 2010, que contiene datos facilitados por las propias organizaciones en el periodo de septiembre a diciembre de 2010 y que hacen referencia al año 2009 por ser un ejercicio cerrado

Teniendo en cuenta todo lo anterior, este análisis de la Fundación Eroski Consumer concluye que 21 entidades ganan socios, frente a 14 que pierden donantes. Un total de 38 entidades (ninguna de ayuda a colectivos marginados) cuentan con más de 1.000 socios. De ellas, solo 13 superan los 5.000, y solo 11, los 50.000 socios. Cruz Roja española ocupa el primer puesto en cuanto al número de socios, seguida de lejos por Médicos Sin Fronteras, con 487.722. El incremento de la primera ha sido progresivo, ya que en 2007 contaba con un total de 754.310 socios. Ayuda en Acción sube de 201.640 socios en 2008 a 204.570 en 2009, y UNICEF, tras alcanzar el pasado año la cifra simbólica de 200.000 socios, llega a 217.000. Save the Children experimentó una fuerte subida, al pasar de 16.468 socios a 53.554, gracias a una campaña de captación masiva en domicilios y calles de varias ciudades españolas. Los descensos más acusados se registran en Fundación Intervida, que pierde 22.052 socios (en 2009 contaba con 172.052) y Anesvad, que baja en 14.166 (en 2009 registró 77.166), aunque tiene 26.000 colaboradores, que realizan aportaciones de manera esporádica o puntual. Intermón Oxfam desciende en 2.756 socios, y Manos Unidas, en 1.952.

Cabe destacar que entre 2010 y 2012, el porcentaje de la población que es donante regular de organizaciones del tercer sector solo disminuyó dos puntos porcentuales⁴⁸. A su vez, y según los datos publicados por el informe del impacto de la crisis en el Tercer Sector elaborado a través de entrevistas a organizaciones del sector (no limitado a organizaciones que trabajan en temas de desarrollo, por ejemplo, la ONCE o las organizaciones que acogen a personas en riesgo de exclusión), los fondos provenientes de socios que se destinan a cooperación internacional han aumentado. De hecho, se afirma que, a pesar de que aunque más del 60% de la financiación privada se dedique a programas de acción social, la cooperación internacional está ganando peso, con un aumento de 5 puntos porcentuales. Este aumento se explica, principalmente, debido a las preferencias de los socios/donantes particulares en sus aportaciones, que siguen orientando sus donaciones mayoritariamente a la cooperación⁴⁹.

Si bien es cierto que la muestra sobre la que se obtienen los datos es muy variada, esto no desvirtúa un resultado especialmente interesante. Es importante resaltar que con la crisis las iniciativas solidarias se han disparado, adquiriendo fórmulas muy diversas. Tanto por iniciativa de la propia sociedad, donde se han transformado ciertos eventos sociales (bodas, comuniones, bautizos, etc.) en verdaderas campañas de movilización de recursos solidarios, como a través de las ONGD, con una mayor originalidad para la captación de fondos, donde proliferan tándem con otros sectores (como es el caso del Proyecto Trailwalker⁵⁰), técnicas de micromecenazgo (en inglés *crowdfunding*), etc., las fórmulas son más variadas y difíciles de encasillar en los indicadores que actualmente se usan para medirla.

Una realidad cada vez más frecuente es la tendencia de la sociedad española a expresar las preferencias sobre el destino de los recursos en las iniciativas solidarias.

Tal y como se demuestra en la siguiente tabla 4, las preferencias de distribución del gasto que determina el Estado no coinciden con las preferencias del sector privado ni con las de la sociedad civil. Mientras el Estado recorta en cooperación internacional

⁴⁸ PWC *et al.* (2014), *La reacción del tercer sector social al entorno de crisis*. Price Water House, Esade, Obra Social La Caixa, pág. 39.

⁴⁹ PWC (2014), *op. cit.*, págs. 45-46.

⁵⁰ Desde hace tres años lo desarrolla Intermón Oxfam y está vinculado al deporte y al trabajo en equipo, y cuya recaudación se destina a la ONGD (en 2013 llevaban recaudado 625.000 euros y comprometido a 287 equipos). <http://trailwalker.oxfamintermon.org>

casi en la misma proporción que incrementa en las actividades de acción social, es decir, sin movilizar ningún presupuesto extra, aparentando priorizar su rol de Estado protector, el sector privado ha incrementado los recursos para que apoyar un ámbito no sea directamente proporcional al desmantelamiento de otro (en este caso de la cooperación internacional), a pesar de, al igual que el Estado, apostar claramente por la cobertura social en España. Sin embargo, desde la financiación procedente del socio, el apoyo a la cooperación no solo se ha mantenido, sino que se ha incrementado ligeramente, de igual modo que ha incrementado su apoyo a la acción social. Vemos que existe un mayor equilibrio entre la cooperación hacia otros países y la acción social dentro de España cuando la distribución del gasto la decide la sociedad civil.

Tabla 4. Distribución de la financiación según origen y destino

Distribución de la financiación pública por ámbito de actuación

	Cooperación internacional	Medio ambiente	Acción social
2010	8	2	90
2011	9	1	90
2012	1	1	98

Distribución de la financiación privada por ámbito de actuación

	Cooperación internacional	Medio ambiente	Acción social
2010	27	8	65
2011	30	7	63
2012	32	5	63

Distribución de la financiación procedente de socios por ámbito de actuación

	Cooperación internacional	Medio ambiente	Acción social
2010	55	6	38
2011	56	4	40
2012	57	3	40

Fuente: Elaboración propia con información de PWC (2014), *op. cit.*, pág. 46

Ante el aumento de necesidades de algunos sectores más vulnerables de la sociedad española y del mundo debido a la crisis financiera internacional, la estrategia del Gobierno de España ha sido mediocre.

Por otro lado, para el compromiso de la base social española con el desarrollo en función del apoyo voluntario directo a estas ONGD⁵¹, el panorama no es demasiado alentador. Una de cada cuatro ONG españolas declara haber perdido voluntarios. De las 105 entidades que cuentan con más de 100 voluntarios, 26 registran más de 1.000 voluntarios, y solo siete superan los 5.000 voluntarios. La disminución de voluntarios que han experimentado algunas organizaciones puede deberse a la proliferación de nuevas instituciones con perfiles más especializados y que, por tanto, han captado la atención de los voluntarios de las organizaciones más generalistas. De hecho, las ONGD de claro perfil de cooperación internacional (con 3.800 nuevos voluntarios) registran la mayor captación de estos colaboradores durante el 2007. En 2009, solo 11 ONG superan el millar, liderando el *ranking* también Cruz Roja Española con 187.327 voluntarios, seguida por Cáritas española con 59.686⁵². La ONGD Save the Children desciende de 1.717 en 2007 a 934, Médicos Sin Fronteras no aporta una cifra exacta de voluntarios, ya que distingue entre voluntarios fijos y otros que colaboran de manera esporádica, y los voluntarios de la Fundación Intervida (1.300) se concentran en su mayoría en el terreno.

⁵¹ Desde 1996 existe la Ley del Voluntariado de Ley 6/1996, de 15 de enero, BOE 17/01/1996. Nº: 15-1996, Sección: I, y prácticamente todas las comunidades autónomas han producido en los últimos años normas legales sobre el voluntariado, en algunos casos leyes aprobadas por sus parlamentos respectivos, en otros casos decretos administrativos, dentro de su ámbito territorial y de competencias. Todas ellas reconocen unánimemente su importancia como expresión de la participación ciudadana en el desarrollo cultural, político, económico y de la comunidad social, y expresan el compromiso de los poderes públicos en su impulso y promoción. Todas estas normas pretenden “promover y facilitar la participación solidaria de los ciudadanos en las actuaciones de voluntariado, en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro públicas o privadas”, y regular y “facilitar las relaciones entre las Administraciones públicas, las entidades y las personas voluntarias”.

⁵² Si bien hay que considerar que, por su origen, tanto Cruz Roja como Cáritas son ONGD vocacionalmente voluntarias. Es decir, que no se conciben sin una base voluntaria amplia, ya que es la razón de su propia existencia y una característica que las distancia enormemente del resto. Su voluntariado, además, desarrolla su actividad dentro del territorio español y en beneficio casi exclusivo de la población española con necesidades.

Tabla 5. Distribución entre personal voluntario y laboral en las 10 mayores ONGD

AÑOS	Remunerado(R) Voluntario (V)	Cruz Roja Española	Caritas Española	Intermón Oxfam	Manos Unidas	Ayuda en Acción	UNICEF	Acción Contra el Hambre	Medicus Mundi	Médicos del Mundo	Entre culturas
2005	R	9274	4.343	356	117	113	163	165	109	218	68
	V	160.189	60.789	1.640	4.763	1.200	1.116	26	784	790	296
2006	R	10.058	4.326	379	120	114	194	143	110	218	64
	V	155.977	58.112	1.624	4.500	1.296	1.066	46	617	790	309
2007	R	11.620	4.481	420	134	119	164	162	120	374	63
	V	165.971	56.470	1.551	4.500	1.296	1.100	35	589	821	353
2008	R	11.779	4.621	560	138	135	165	151	110	245	84
	V	175.331	56.998	1.829	4.500	n.d.	1.098	40	nd	900	373
2009	R	11.649	4.674	538	137	129	182	169	115	466	84
	V	187.327	59.686	1.895	4.500	565	900	50	426	925	384
2010	R	10.271	4.555	500	141	127	24	141	119	547	88
	V	200.805	61.865	1.946	4.630	565	0	0	438	1011	418
2011	R	10.044	4.386	453	139	119	25	99	118	522	80
	V	207.855	64.251	1.796	0	0	0	0	407	0	493

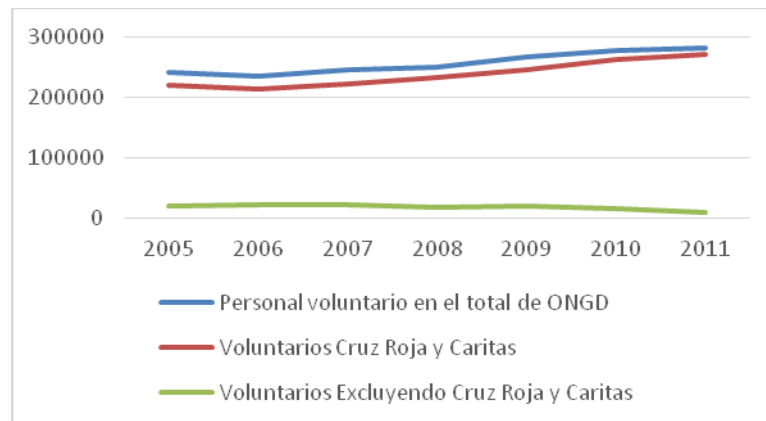
Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de la CONGDE, años: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

En la tabla 5 se observa cómo, en general, todas las ONGD han recortado personal remunerado, coincidiendo con el período de la crisis, a partir de 2009 en adelante, salvo las dos de origen médico (Médicus Mundi y Médicos del Mundo), que lo han aumentado, aunque muy marginalmente. Esto ha propiciado fórmulas de supervivencia, como son las fusiones entre algunas ONGD, fundamentalmente de tamaño mediano. En este sentido destacan, hasta la fecha, Alianza con la Solidaridad, que fusiona Solidaridad Internacional, IPADE y Hábitat África; Acción Contra el Hambre, que recientemente ha incorporado a la Fundación Luis Vives a su estructura, y EDUCO, que une a las ONGD Educación sin fronteras e Intervida.

Por otro lado, el voluntariado claramente ha bajado, salvo en las dos organizaciones con acción social dentro del territorio español. Cruz Roja y Cáritas España no solo no han reducido el número de voluntarios, sino que lo han aumentado. Este fenómeno, en parte, encuentra su explicación en el apoyo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que, de un modo específico, incentiva el voluntariado en estas dos ONGD, tal

y como se aprecia en el gráfico 8. En la web de este Ministerio se promueve el voluntariado de 18 ONG que trabajan en el territorio español (donde solo dos con vocación de desarrollo entre sus objetivos, Cruz Roja y Cáritas).

Gráfico 8. Evolución del voluntariado en España



Fuente: Elaboración propia con datos CONGDE, Informes 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011

La CONGDE, en su promoción para el voluntariado en cooperación internacional, organiza el curso de “Voluntariado en cooperación para el desarrollo”, orientado tanto a la formación como a dar a conocer el trabajo de las ONGD y sobre cooperación internacional al público general. El curso es enteramente en línea, económicamente muy asequible (gratis, 30 euros o 45 euros, dependiendo de la circunstancia de cada voluntario), y su duración es de 40 horas, transcurridas las cuales se consideran adquiridos conocimientos sobre “los marcos teóricos y metodologías que contribuyen a la eficacia del trabajo de las ONGD” y la experiencia de haber participado en foros de discusión (CONGDE)⁵³. Es una actividad dirigida a un voluntariado ya familiarizado con el sector y, por tanto, más especializado y perfil más exigente que el que pudiera promoverse desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Por último, la tabla 6 nos muestra un primer perfil joven/adulto y feminizado del voluntariado en España, que convive muy de cerca con un segundo perfil envejecido y también feminizado. El primero, más sensibilizado con la cooperación al desarrollo y avocado a un trabajo en el exterior de España, y el segundo, menos formado y más dirigido a una acción social dentro de España. Según los porcentajes que muestra la tabla, vemos que su cohabitación es natural dentro del sistema.

⁵³ <http://campus.coordinadoraongd.org/file.php/1/presenta.html>.

Tabla 6. Perfil de las personas que ejercen el voluntariado en España (2013)

Rango de edad	Hombre	Mujer	Total
<25 años	14,1	14,4	14,3
25 a 34 años	18,6	21,6	20,0
35 a 44 años	17,8	10,8	13,7
45 a 54 años	15,2	16,2	15,8
55 a 64 años	17,1	17,0	17,0
65 y más años	17,1	20,1	18,8

Fuente: Elaboración propia con datos de Plataforma del Voluntariado en España (2013) y el Informe “Así somos el perfil del voluntariado social en España”, 2013 PG 34.

2.2.2. Financiación

Muchas de las ONGD registradas en España tienen una vida efímera, o disponen de tan solo unos pocos miembros, o apenas realizan actividades. En otras palabras, son organizaciones poco relevantes sociológica y políticamente, porque gestionan fondos irrelevantes, implican a pocos participantes y sus acciones apenas tienen repercusión social (Roca, 2009). Pero otro conjunto de ONGD dispone de un volumen significativo de fondos, participantes y actividad. La mayoría de ellas pertenece a la CONGDE. Nos centremos solo en las ONGD pertenecientes a dicha federación.

En la actualidad, la CONGDE cuenta con 83 organizaciones federadas. A partir del análisis de las memorias anuales de estas organizaciones, pretendemos conocer el sistema de financiación de la cooperación no gubernamental en España.

En este apartado sobre su financiación, no es nuestro propósito valorar si la cuota de financiación pública resta o no independencia y, por tanto, legitimidad a las ONGD en su funcionamiento. Partimos del hecho de que son actores ya legitimados y que, por la finalidad de sus acciones, son susceptibles de ser financiados con fondos públicos de igual manera que otros actores que cumplen con las condiciones correspondientes para ello acceden a estos fondos sin un mayor cuestionamiento. Sin embargo, sí que destacan en el sistema de financiación algunas diferencias entre las ONGD según su vinculación confesional, tamaño y la inducción que algunas subvenciones tienen sobre los propósitos finales de la acción. En este sentido, las ONGD no confesionales tiene mayor dependencia de fondos públicos (73,49%) frente a las confesionales

(46,01%), y las más pequeñas, menor dependencia (53,04%) que las medianas (78,85%), también más dependientes que las ONGD grandes (70,15 %) (Marcuello y Marcuello, 2000). Por último, a nadie sorprende que los requisitos de una convocatoria de subvenciones persigan los intereses institucionales de quienes la promueven, con lo que está claro que el sesgo viene determinado desde el primer momento. Si bien esto puede desvirtuarse si la ONGD lo utiliza para favorecer, al igual que ocurría con la financiación privada, una priorización de la supervivencia como institución y la competencia entre organizaciones homólogas (Ortega Carpio, 1994: 58).

Según la Guía de ONG Eroski Consumer, durante 2009 algunas ONGD de más peso incrementaron su presupuesto, mientras que las más pequeñas se vieron obligadas a cerrar por falta de recursos para desarrollar sus proyectos. En este sentido, mientras Cáritas incrementaba sus cuentas en 13 millones de euros y la Fundación Entreculturas en 3,3 millones, UNICEF registró pérdidas cercanas a 1,8 millones con respecto al presupuesto de 2008.

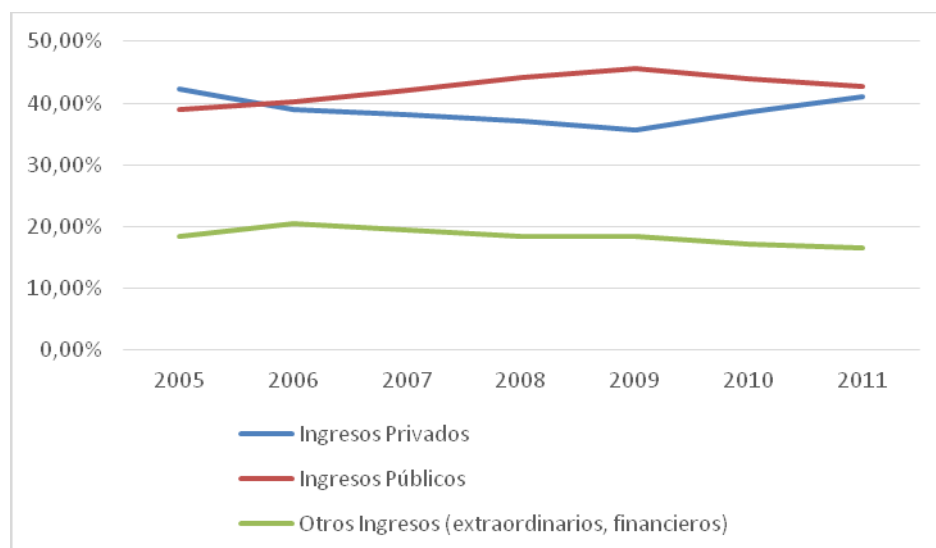
En referencia a la financiación de las ONGD, de la tabla 3 solo Save the Children cuenta con mayor financiación pública que privada (el 63,13% frente al 36,45%). Sin embargo, si observamos todas las ONG contempladas en el resto del estudio (un total de 71, donde se incluyen las 46 de desarrollo y las 11 de nuestra selección), el 25,71% de las ONG (18) obtiene más del 70% de sus ingresos mediante subvenciones públicas, mientras que el 32,85% (23) los consigue por la vía privada u otras. Las más habituales son las donaciones, organización de eventos, venta de productos propios (*merchandising*, lotería) o apadrinamientos. La dependencia de la financiación privada es relevante en el caso de ONGD como Amnistía Internacional (98%), Asamblea de Cooperación por la Paz (97,19%), Ayuda al Desarrollo (97,35%), Fundación PRODEIN (89,31%), Fundación Vicente Ferrer (86,93%), Survival Internacional (96,43%) y Asociación Bienestar y Desarrollo (93,75%). Para la Asociación Greenpeace es la única fuente de financiación.

Por el contrario, las ayudas públicas son fundamentales para CONOSUD (94,55%), Cooperación Internacional ONG (80%), Fundación Amigó (90%), Fundación Mundubat (91,80%), Izan (94,38%) y SOLMAN (96,62%), tres de las cuales

desarrollan su actividad solo dentro del territorio español.

Por el origen de los fondos, la evolución de la estructura de ingresos en España para la financiación de las ONGD (del total de las perteneciente a las CONGDE) la muestra el gráfico 9.

Gráfico 9. Evolución de la estructura de ingresos por origen



Fuente: Elaboración propia con datos CONGDE, Informes 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011

En lo que a las convocatorias de subvenciones públicas se refiere, es en 1984 cuando se otorgan las primeras subvenciones a las ONGD por parte de la Administración General del Estado. En este cometido, el principal agente de la cooperación española por volumen de recursos canalizados hacia países en vías de desarrollo por medio de ONGD es la AECID⁵⁴, con 200,5 millones de euros de los 216,6 que finalmente se

⁵⁴ En el marco del Plan Director de 2005-2008 de Cooperación Internacional y para el Desarrollo, se creó la figura del convenio de cooperación, que aparece regulada en una Orden (AEC/1303/2005) publicada en el BOE del 27 de abril de 2005. Se trata de un instrumento plurianual que pretende alcanzar objetivos estratégicos a medio y largo plazo, consensuados entre la entidad u ONG beneficiaria de los países en desarrollo, la ONGD española que lo suscribe y la propia AECID. Se rigen por tres criterios: a) colaboración y corresponsabilidad de todos los firmantes en la consecución de los objetivos; b) la complementariedad, ya que se trata de la suma de sinergias entre todos los actores; y c) la calidad de la ayuda, que implica una mayor planificación, mejor coordinación y un refuerzo de la evaluación y del sistema de aprendizaje. Los convenios son el reconocimiento formal por parte de AECID de la maduración y profesionalización de las ONGD tanto del norte como del sur. Con ellos, se apoya su capacidad de propuesta, elaboración y reflexión, lo que lleva a la Agencia a hablar de “un sector de la sociedad civil con fuerte protagonismo en la cooperación al desarrollo y una importante incidencia no solo en la opinión pública, sino también en la puesta en marcha de las políticas públicas”. En definitiva, la AECID constata el papel fundamental de las ONGD en el estímulo al desarrollo y el fortalecimiento del tejido social, así como su adecuación instrumental para poner en marcha determinadas iniciativas de desarrollo.

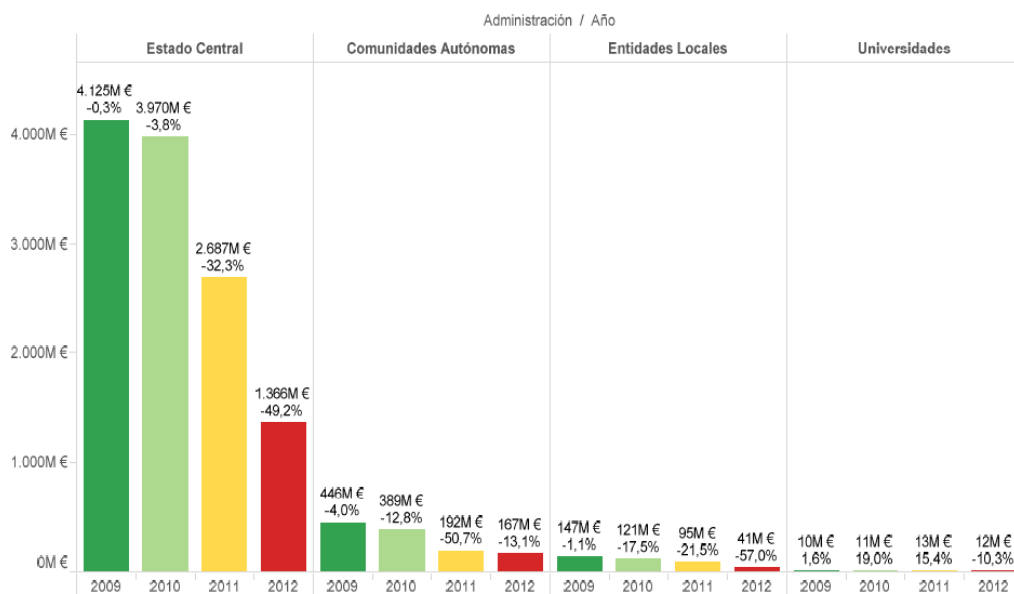
canalizaron desde la Administración General del Estado⁵⁵. Junto con la AECID, destaca la participación de los agentes de la cooperación autonómica y local en la canalización de ayudas por medio de ONGD: en 2007, comunidades autónomas y entidades locales apoyaron actividades de ONGD por un importe total de 256,4 y 76,4 millones de euros, respectivamente. Más significativo aún como indicador de la importancia de las ONGD en la canalización de la AOD de la cooperación autonómica y local es la participación de estos agentes en su AOD total: con un promedio del 72,8% de las ayudas autonómicas y del 63,6% en el caso de las ayudas de la cooperación local.

Cabe mencionar que las ONGD se someten, a diferencia de otros actores que acceden también a las subvenciones públicas de cooperación (por ejemplo, las empresas) a un sistema de calificación exigente⁵⁶, tanto por parte de las subvenciones estatales como las autonómicas y en algunas de origen local.

⁵⁵ Para el año 2009, las subvenciones públicas destinadas por la AECID a las ONGD ascienden a 186,6 millones de euros, donde se incluyen los 25,9 millones provenientes del porcentaje del IRPF destinado a fines sociales.

⁵⁶ Registro de ONGD de carácter público y dependiente de la AECID. Según la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se establece también la posibilidad de que las ONGD se puedan inscribir en los registros que se creen en las comunidades autónomas, en colaboración con la AECID, como “condición indispensable” para recibir de las administraciones públicas “ayudas o subvenciones computables como ayuda oficial al desarrollo”.

**Gráfico 10. Evolución de la cuantía de convocatorias públicas
(AOD neta por origen: 2009-2012)**



Fuente: Tomado de Intermón Oxfam (2014) La realidad de la ayuda, pág. 17

Como vemos en el gráfico 10, las cuantías de estas subvenciones públicas han descendido desde que comenzó la crisis, siendo especialmente dramático el descenso producido en la oferta autonómica y local. Un panorama que se oscurece aún más con el recientemente anunciado proyecto de modificación de la Ley de Subvenciones para ONGD. En esta reforma se anuncian dos cambios fundamentales: el requisito de la cofinanciación y el mecanismo de pagos⁵⁷. El primero de ellos implica que ya no será posible subvencionar el 100% de los proyectos, y que el porcentaje de cofinanciación, que en la mayoría de los casos se requiere, se incrementa, dejando, por tanto, fuera a muchas ONGD con escasos recursos propios o teniendo que acudir a la empresa privada para completar el coste total de sus proyectos. Esto no solo hace más difícil la labor de las organizaciones, sino que, además, puede comprometer los criterios de eficiencia y calidad de la ayuda. Respecto al segundo, el cambio en el mecanismo de pagos, se refiere a que, salvo excepciones, las organizaciones tendrán que buscar mecanismos de crédito para adelantar las subvenciones concedidas, ya que estas no serán abonadas hasta que se justifiquen, una vez acabado el proyecto por el cual fueron solicitadas⁵⁸. Sin duda un gran desincentivo, sobre todo para aquellas de capacidad económica limitada. No solo se expone a las ONGD a una menor

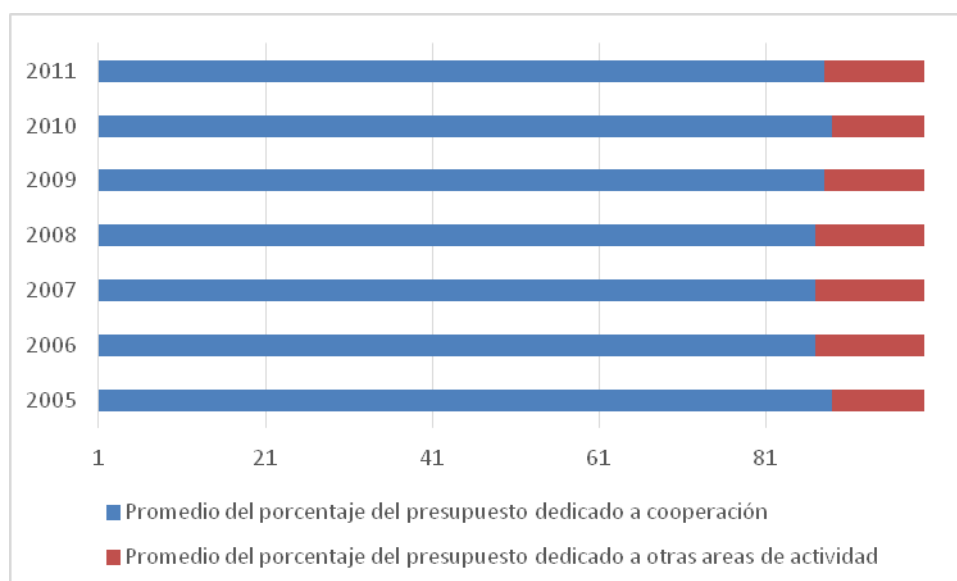
⁵⁷ Cabrerizo, Lorena (2014), *La agonía financiera de las ONGD*; blog 3500 millones, blogs de *El País*, 10/04/2014.

⁵⁸ Cabrerizo, L. (2014), *ibid.*

disposición de fondos, también se les obliga a comportarse como intermediarios financieros, afrontando los costes (intereses, etc.) y condiciones que imperan en el mercado financiero actual. Algo que las ONGD, por su propia naturaleza y filosofía, no podrán afrontar, y, por tanto, supondrá el fin de su financiación pública estatal y, en muchos casos, de su existencia.

Por otro lado, en cuanto al destino de las acciones financiadas a través de las ONGD, también comprobamos que, a pesar de la dicotomía que genera el nuevo relato del Gobierno sobre una pobreza interna y otra externa, donde a la sociedad española parecería exigírsele la priorización de una sobre otra, vemos que incluso se refuerza el aporte hacia la cooperación al desarrollo de países fuera de nuestras fronteras. Durante los años previos a la crisis (2006-2009), las ONGD destinaban, en términos relativos, una proporción mayor de fondos a las acciones en España. Aunque esto tampoco significa que haya crecido el interés por la pobreza externa, puede tener una explicación más plausible, probablemente se deba a que la financiación de acciones sobre educación para el desarrollo en España haya crecido y esto provoque que en 2010 y 2011 aumente el porcentaje del gasto en este destino, tal y como vemos en el gráfico 11.

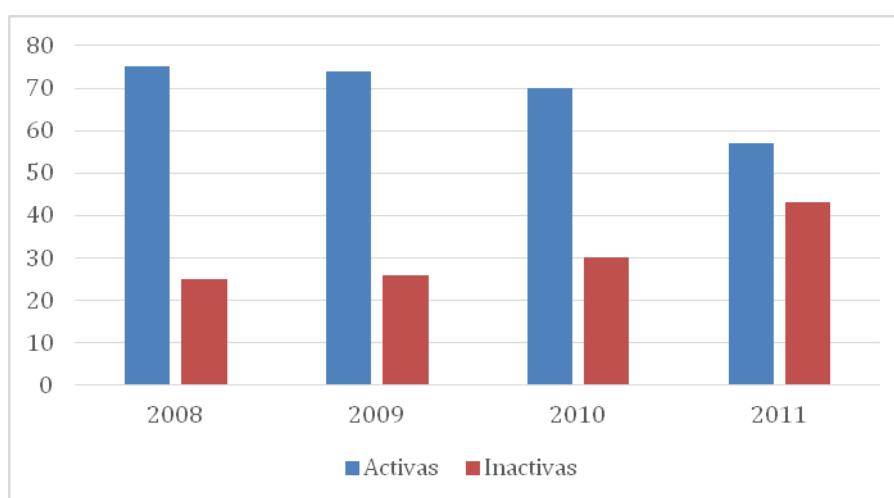
Gráfico 11. Promedio del porcentaje del gasto según destino en las organizaciones pertenecientes a la CONGDE entre 2005 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos CONGDE, Informes 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011

Al mismo tiempo que no se detecta un cambio de rumbo en cuanto al destino de los fondos de las acciones, sí se observa, por el contrario, que la crisis afecta a los niveles de actividad en el sector. En este sentido, el gráfico 12 muestra cómo durante los años 2008 y 2009 un 20% y un 30% de las entidades habían dejado de ser “activas”, lo que contrasta con el casi 42% que se registra en 2011, donde los efectos de la crisis eran más notorios. Más que desaparecer, muchas de las organizaciones parecen haber entrado en una especie de letargo.⁵⁹

Gráfico 12. Evolución del porcentaje de fundaciones activas e inactivas en los protectorados estatales



Fuente: Elaboración propia con datos recopilados por PWC (2014) y del Protectorado de Fundaciones.

Con respecto a otras fuentes de financiación, en España existe la posibilidad de asignar, en el mismo formulario de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el destino de hasta un 1,4% de los impuestos correspondientes. En 2013, más de 10 millones de personas contribuyentes marcaron la casilla de actividades de interés general consideradas de interés social, consiguiéndose recaudar 279 millones de euros⁶⁰. Una cifra que podría duplicarse si todas las personas hubieran marcado esta casilla, ya que el 48% de personas sigue dejando en blanco su asignación o señala solamente la casilla de la Iglesia católica, desconociendo seguramente que se pueden simultanear ambas opciones y duplicar su

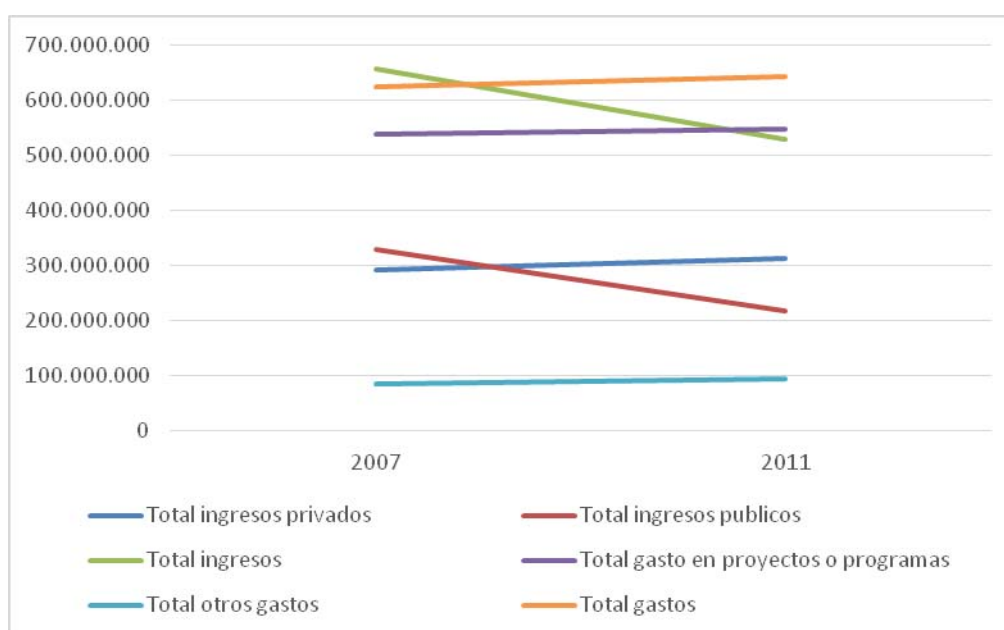
⁵⁹ PWC *et al.* (2014), *op cit.*, pág. 53

⁶⁰ Información procedente de la Plataforma del voluntariado de España, 2014: <http://www.plataformavoluntariado.org/noticias/2775/Mas/de/6/millones/de/personas/se/benefician/de/proyectos/sociales/gracias/a/la/X/Solidaria>.

asignación ($0,7\% + 0,7\% = 1,4\%$). Sin embargo, estos fondos tienen claramente un destino dentro del territorio español. En 2014, solo se desviará el 19,43% de estos fondos para proyectos de desarrollo en América Latina, África y Asia.

En definitiva, la evolución de los ingresos y gastos durante la crisis podría establecerse en el gráfico 13, donde se hace evidente que los gastos actuales superan los ingresos, tanto de origen público como privado. De esto se deduce que muchas ONGD pueden estar consumiendo los últimos fondos de convocatorias plurianuales y/o reservas económicas propias que permiten mantener todavía su nivel de actuación. En este sentido, quizás arrojará una información muy diferente un análisis posterior, donde el impacto sobre su financiación permitiera ver los verdaderos efectos de los recortes mencionados. En este gráfico también se observa la tendencia al alza de mantener el gasto sobre los proyectos y programas de desarrollo sin aumentar los costes en otras partidas, pese a que la crisis también ha significado una adaptación de los recursos humanos, físicos y capacidades técnicas. Todas las ONGD más importantes del sector han pasado por mecanismos que han supuesto un recorte de derechos laborales y ajustes de plantilla para seguir desempeñando las mismas funciones. En este sentido, el Tercer Sector se ha visto afectado de igual forma que el resto de sectores de la economía española.

Gráfico 13. Resumen de la evolución de los ingresos y gastos entre 2007 y 2011



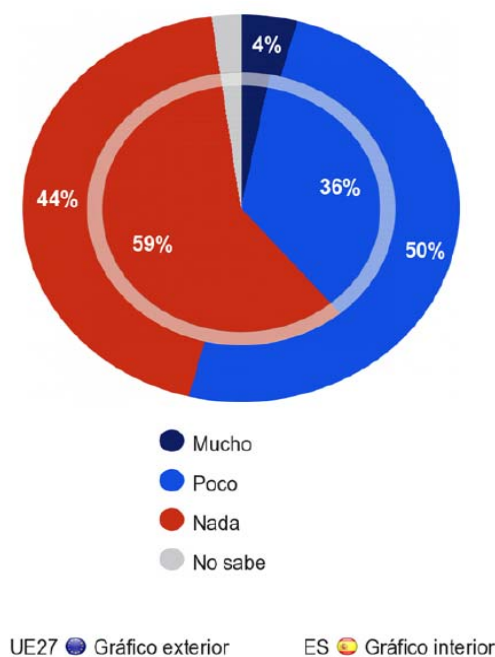
Fuente: Elaboración propia con datos de la CONGDE

Por último, cabe mencionar que la prioridad de la supervivencia de las ONGD se instrumentaliza tanto si los fondos son públicos como si son privados, y no por ello es más o menos legitimador para su trabajo, aunque sí pueda suponer el principal requisito para su funcionamiento.

2.2.3. Educación para el Desarrollo (EpD)

Según muestra el gráfico 14, la ciudadanía española desconoce en mayor medida que la media de la ciudadanía europea el destino de la AOD. Un 59% de la población española no sabe nada y un 36% sabe muy poco del destino de la AOD española, frente a apenas un 3% que reconoce saber mucho. Prácticamente el mismo porcentaje que no contesta.

Gráfico 14. ¿En qué medida conoce la ciudadanía el destino (nacionalidad) de la AOD?



Fuente: Erubarómetro, CE 2012

Las consecuencias políticas de una ciudadanía sin información y sin capacidad de abordar las cuestiones de cooperación internacional para desarrollo son evidentes: eliminar la responsabilidad al Norte de las situaciones de crisis en el Sur –el tratamiento informativo del genocidio ruandés, por ejemplo, reveló un asombroso grado de amnesia colectiva respecto a la historia colonial, a los permanentes intereses

económicos y políticos de Occidente, y a su papel como suministrador de armas— y, en su caso, ayuda a legitimar nuevas intervenciones, a menudo revestidas de retórica humanitaria (Boni, Baselga y Ferrero, coords., 2004: 23). La educación en general, y la EpD en particular, son las dos únicas herramientas que permiten a la ciudadanía enfrentarse a cuestiones en el terreno de los valores y las actitudes, pero también en el ámbito cognitivo. ¿Cómo lograr que los valores, las actitudes y los conocimientos contribuyan al compromiso, a la participación y al cambio?

Y tres son también los retos a los que la EpD se enfrenta (Boni, Baselga y Ferrero coords., 2004: 16): En primer lugar, redefinir los contenidos de manera que permitan la comprensión crítica del fenómeno de la globalización. En segundo lugar, reafirmar el vínculo entre desarrollo, justicia y equidad, ahora a nivel global (Fien, 1991). En tercer lugar, y en estrecha relación con las ONGD, con los movimientos sociales y con las organizaciones de la sociedad civil que integran redes internacionales, promover una creciente conciencia de “ciudadanía global” y, a partir de ella, definir pautas de participación y acción ciudadana frente a estas dinámicas.

En España, uno de los elementos más importantes para su desarrollo fue la creación de la CONGDE en 1982, y la constitución en su seno de la unidad sobre sensibilización social y EpD. Desde entonces, esta unidad representa el principal mecanismo de concertación de posiciones e intercambio de experiencias de las ONGD en este ámbito, más aún teniendo en cuenta que, a diferencia de otros países europeos⁶¹, en España no existen redes de organizaciones especializadas en este sector.

A finales de los ochenta, con la aprobación en el seno del Comité de Enlace de las ONGD de la Comunidad Europea del “Código de Imágenes y Mensajes de las ONGD a propósito del Tercer Mundo”, las ONGD españolas dieron un giro a las prácticas de *marketing* y comunicación orientadas a la recaudación de fondos y que estaban en abierta contradicción con los objetivos de la EpD. Ya en los noventa, la EpD alcanzó su grado de madurez tanto en el ámbito asociativo como desde las ONGD, o dentro del sistema escolar formal, y estrechamente vinculado con los movimientos de

⁶¹ En países como el Reino Unido (NADEC) y Holanda (NCO) existen redes de ONGD especializadas en EpD.

educadores para la paz y derechos humanos. En 1998, con la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la EpD adquiere un nuevo marco, ya que tanto en el plan director (cuatrienal) como en los planes anuales de cooperación tendrá un apartado específico con una financiación atribuida a la cofinanciación de ONGD y a la asignación a programas y proyectos. Por su parte, la cooperación descentralizada (aquella que se desarrolla a través de las comunidades autónomas y entidades locales) despuntaba esta década, triplicando el volumen de la ayuda canalizada entre 1993 y 1996⁶². Más de 140 millones de dólares al año (el 11% de toda la AOD española), que contaban con asignaciones específicas para la EpD en sus programas de financiación a ONGD para así desarrollar acciones, sobre todo, de ámbito local o regional enfocadas a las escuelas o al tejido asociativo.

La Comisión Europea, en el año 2000, con la introducción de la EpD dentro de la política misma de cooperación comunitaria, consiguió progresos significativos. Actualmente se cuenta con una estrategia que propone la promoción de una ciudadanía global, una sociedad civil activa, competente, preocupada por los temas colectivos y que reclame su protagonismo en el desarrollo de los procesos sociales y políticos; una dimensión global en el análisis de la realidad que establezca conexiones entre lo que es local y lo que es global, que asuma los compromisos internacionales para la reducción de la pobreza como compromisos indisociables a su política nacional o local; una perspectiva de la justicia en la que se reconozca que la educación no es neutral y que esta puede proporcionar un posicionamiento en el momento de escoger entre mantener el mundo tal y como está o participar en el cambio, con toda la complejidad que esto comporta, a favor de la justicia para todos; un enfoque más basado en los derechos que en las necesidades, que reconozca los derechos básicos de la ciudadanía globalmente; unos procesos educativos participativos, activos, no autoritarios, que huyan del adoctrinamiento, que favorezcan la autonomía y que faciliten la participación y el compromiso.

En el III Plan Director (2008-12) se mencionaron mecanismos para aumentar las exigencias de la calidad de la ayuda y canalizar las demandas de una mayor información sobre los objetivos de desarrollo. Este plan también impulsaba la línea de investigación y estudios sobre el desarrollo de la que España carece especialmente. En

⁶² OCDE, 1997.

los últimos años se han creado institutos universitarios de investigación en el campo del desarrollo, fundaciones, *think tank* y departamentos de estudios en ONGD. Los temas relativos al desarrollo y la cooperación apenas encuentran eco ni tienen prioridad en las convocatorias de programas públicos de apoyo a la investigación, lo cual sitúa en clara desventaja esta temática frente a otras más priorizadas. En el IV Plan Director (2013-16), destaca el programa docentes para el desarrollo, dirigido a los centros educativos sostenidos con fondos públicos, cuya pretensión es la de generar redes de trabajo en la materia, incorporando progresivamente en él a los diferentes actores implicados.

Las ONGD son los principales agentes de apoyo en esta materia. En el plano formal, son las primeras entidades que han ofrecido alternativas y propuestas para el trabajo en aula, así como recursos humanos y materiales, financiados a través de las convocatorias de las Administraciones públicas correspondientes. También intervienen en los distintos ciclos educativos a través de convenios de colaboración con las unidades de formación de profesorado de las consejerías de educación y participan en los cursos de formación en los centros de formación de profesores. Sin embargo, cabe mencionar que, a pesar de su potencial, para la mayoría de estas ONGD, la EpD es una actividad subsidiaria con respecto a las acciones de cooperación que desempeñan (Boni, Baselga y Ferrero, coords., 2004: 54).

Esto se debe a una priorización distinta de sus funciones, pero también viene altamente condicionado, sobre todo en las ONGD medianas que más dependen de los fondos públicos, a que la financiación de las acciones de EpD procede solamente de las instancias de cooperación en el nivel estatal, autonómico y local. Ni el Ministerio de Educación, ni las consejerías de educación de las comunidades autónomas, destinan fondos específicos para promover la EpD, siendo, por tanto, su relevancia cuantitativa mucho menor. Una mayor aproximación a estas cantidades y su distribución resulta compleja, ya que la caracterización de la EpD es ambigua y hace muy difícil diferenciar estos fondos en la información aportada por las Administraciones. Pero, incluso analizando el porcentaje que se destina a todas estas actividades, sean o no de EpD, este es muy reducido tanto en términos absolutos como relativos. España no destina ni de lejos el porcentaje acordado por la Unión Europea.

Del mismo modo, el presupuesto específico que se destina a EpD por parte de la Administración General del Estado (AECID, comunidades autónomas y entidades locales) no puede analizarse, porque no aparece diferenciado. Sin embargo, no resulta complicado imaginar que habrá que tener en cuenta que ONGD pequeñas como Izan, SOLMON y Fundación Amigó, con alta dependencia de fondos públicos, y que orientaban fundamentalmente su actividad a la EpD y sensibilización, sentirán el impacto no solo por su escasa capacidad de financiarse, sino por ser precisamente la EpD una de las actividades que más pueda llegarse a deteriorar con la crisis, debido a los recortes. Esto, sin duda, afectará de lleno al tejido social solidario de España.

Por último, hay que señalar que, en el ámbito de educación formal, para la EpD uno de los momentos más importantes lo protagonizó la aprobación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), ya que supuso la primera oportunidad para abordar las cuestiones del desarrollo y las relaciones Norte-Sur como un “eje transversal” de carácter interdisciplinar en el conjunto del currículum de las enseñanzas primaria y secundaria, y donde las ONGD desempeñaron un papel importante en el apoyo y asesoramiento a los educadores a través de diversos programas formativos y la elaboración de propuestas didácticas. Al hilo de esta ley, las comunidades autónomas con competencias transferidas también legislaron para incluir la educación en valores en los distintos ciclos educativos de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y bachillerato. Sin embargo, la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), que deroga la LOGSE, dibuja un panorama bastante incierto por lo que se refiere a la promoción de la EpD en la enseñanza preuniversitaria. A juicio de la Ley de Calidad, los valores en los que más debe incidir el sistema educativo son los que configuran la “cultura del esfuerzo y la exigencia personal” (tal y como aparece en el Título Preliminar).

Con la entrada en el Gobierno del Partido Socialista entra en vigor en 2006 la Ley Orgánica de Educación (LOE), en la que la EdP se articula a través de la asignatura de educación para la ciudadanía, donde se ofrece a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos

en la Constitución española y en los tratados y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global. Pero esta asignatura desaparece en el anteproyecto de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), la nueva propuesta de reforma que en 2013, el Gobierno del Partido Popular lanzó. La coloquialmente conocida como Ley Wert sustituye esta asignatura por otra que se denominará “Educación cívica y constitucional”, una asignatura cuyos contenidos profundizarán solo en el conocimiento de la Constitución española y la historia de las instituciones europeas. Con esta modificación se diluye la única opción que hasta ahora ha tenido el sistema de educación formal del Estado español de integrar, a través de una asignatura concreta, aunque no exclusiva, contenidos sobre cooperación al desarrollo dentro de los aprendizajes de la ciudadanía española y su sensibilización al respecto.

2.2.4. Incidencia política

Las ONGD en los países enriquecidos han tenido un papel relevante en la vinculación entre la EpD y las actividades de incidencia política. Su evolución se concreta en cuatro generaciones (Senillosa, 1996, y sirviéndose de autores como Korten): la asistencialista de los años cincuenta, la desarrollista de los sesenta, la del desarrollo endógeno de los setenta, y la del empoderamiento de los ochenta-noventa. Una década después habría comenzado una quinta etapa, conformada por organizaciones que entienden su trabajo de cooperación internacional para el desarrollo más que como prestación de servicios, como influencia sobre las decisiones que instituciones públicas y privadas toman en el mundo y que afectan al desarrollo⁶³. En un marco de auge del neoliberalismo y de replanteamiento de la eficacia de la ayuda, las ONGD se cuestionan su trabajo de mitigación sobre los efectos más duros de las políticas neoliberales frente a la posibilidad de incidir en las políticas que los generan.

Al mismo tiempo, desde una fuerte “cultura del proyecto”, y más allá de los recursos financieros, las ONGD del Sur han demandado cada vez más a las ONGD del Norte una acción política que permita enfrentarse a las políticas que regulan la deuda, el comercio, el medio ambiente, etc., y que realmente afectan en el desarrollo (Senillosa, 1998: 47). En este sentido, más de una treintena de ONGD del Sur adoptaron la

⁶³ Hace referencia a la clásica distinción de M. Edwards entre “development as delivery” y “development as leverage” (prestación de servicios frente a influencia).

“Declaración de Manila sobre Participación Popular y Desarrollo Sostenible” en 1989, y un año más tarde, con la “Declaración de Arusha”, ONGD del Norte y del Sur firmaban la carta africana para la participación popular y el desarrollo, para una mayor implicación en la acción política. Al mismo tiempo, en distintos “foros alternativos” de la ONU, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, se ha ido fortaleciendo la necesidad de una mayor concertación Norte-Sur a través de una agenda común más estratégica. Una agenda que otorga a las ONGD del Sur funciones de movilización y empoderamiento de los grupos más pobres y excluidos, y a las ONGD del Norte, campañas de presión política para incidir sobre las políticas que desde los países industrializados obstaculizan el desarrollo.

En España, la CONGDE posee una gran influencia por su capacidad de movilización y de impacto en los medios, capacidad que le llevó a consolidar el éxito de la firma del Pacto de Estado Contra la Pobreza por parte de todos los partidos políticos el 19 diciembre del 2007. Por primera vez todas las fuerzas políticas firmaron *un pacto político por la erradicación de la pobreza en el mundo* y se comprometieron a mantener una política de solidaridad activa hacia los países empobrecidos. Este pacto suponía la renovación del compromiso de una cooperación de calidad y con una financiación suficiente para *lograr un cumplimiento efectivo del Pacto por la Solidaridad* firmado en 1996⁶⁴. Las directrices expuestas por él buscaban, precisamente, orientar una política pública de estado española de cooperación internacional para el desarrollo bajo una mayor coherencia del resto de políticas.

La filosofía y muchas de las medidas claves planteadas en el Pacto de Estado contra la Pobreza quedaron recogidas en el III Plan Director (2009-12), contando, por tanto, con el respaldo del Gobierno, en el desarrollo de mecanismos que permitirían, en principio, un mayor acceso a la información. Sin embargo, y pese a los esfuerzos (en recursos, capacidad y voluntad política), muchos de estos mecanismos no han logrado consolidarse, y es la sociedad civil la única que proporciona, sistemáticamente, una información lineal. Este es el caso del informe anual que elabora la ONGD Intermón Oxfam, denominado “La realidad de la ayuda”, y que se ha convertido en una

⁶⁴ En 1996 hubo un acuerdo similar, el denominado Pacto por la Solidaridad, cuyo fin era lograr que se destinara el 0,7% del PIB a la cooperación internacional, tras las movilizaciones sociales que reclamaban ese compromiso, aunque en aquella ocasión el objetivo no se cumplió.

herramienta indispensable para analizar la evolución del sector.

A la vez, la proliferación de federaciones como la CONGDE, coordinadoras autonómicas de ONGD, plataformas como “2015 y más”⁶⁵ y las otras redes del sector, ha generado una mayor cohesión y ha ampliado la incidencia sobre las políticas institucionales de cooperación al desarrollo. Por un lado, esta vertebración no solo permite que las instituciones reduzcan los costes de coordinación, también les impone una mayor transparencia en sus acciones y objetivos, y adherirse a determinados principios de actuación (Caro y Oliver, 2011). Aunque, por otro lado, también se corre el riesgo doble de la instrumentalización de estas plataformas por parte de las ONGD pequeñas, que buscan espacios donde crecerse para conseguir la misma presencia que las ONGD más representativas, así como la propia pérdida de identidad que llegan a tener las macroestructuras como la CONGDE, alejándose, en algunos casos, de los intereses de las asociaciones del tejido social solidario, a pesar de lo cual, es innegable el aumento de capacidad de incidencia política y social a través de la difusión de comunicados y la elaboración de informes.

En 2006 se presentó una de las campañas con mayor repercusión en los medios de comunicación: “¿Quién debe a quién?” Esta campaña perseguía la promulgación de una Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa. La ley finalmente aprobada, que ya comentamos, recogió parte de las demandas sociales que se promovieron en la campaña, agrupables en los principios de transparencia, control parlamentario y participación de la sociedad civil. Como otro ejemplo, cabe aludir a la campaña impulsada por la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Barcelona, Greenpeace, Intermón-Oxfam, Médicos Sin Fronteras y Amnistía Internacional, que perseguía influir mediante informes y recomendaciones en la modificación de la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso.

En 2011, y siguiendo el informe que sobre el Tercer Sector elabora la Fundación Luis

⁶⁵ La “Plataforma 2015 y más”, que engloba a 14 ONGD bajo la denominación de progresistas que exigen el cumplimiento de los ODM, involucra a la sociedad civil en temas como la sensibilización ciudadana y la educación para el desarrollo, la influencia sobre las administraciones públicas y los gobiernos, la colaboración con los sindicatos para ejercer presión sobre el mundo empresarial y la plena participación de la sociedad civil que integran las organizaciones de desarrollo de los países en desarrollo.

Vives⁶⁶, se publicaron un gran número de comunicados denunciando los recortes efectuados a la AOD en los Presupuestos del Estado y solicitando a los partidos políticos que impulsen políticas que beneficien a la ciudadanía y no a los intereses de unos pocos, mientras se les instan a cumplir con sus compromisos en materia de cooperación al desarrollo. En 2012, Intermón Oxfam concluyó un informe sobre la “Crisis, desigualdad y pobreza”, en colaboración con organizaciones como Médicos del Mundo, UNICEF, Cáritas y la red de organizaciones de acción social de la Compañía de Jesús. En él se señalaba el peligro de una redefinición del “contrato social” entre los poderes y la ciudadanía, y se establecían recomendaciones en la dirección de blindar las políticas sociales y la cooperación para el desarrollo ante los constantes ajustes fiscales que se realizan y la adopción de medidas que permitan la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas, combatiendo la corrupción o la impunidad ante hechos que afecten directamente a los derechos sociales de la población española⁶⁷.

El trabajo en red, en este sentido, ofrece protección y seguridad, facilita la acción política y evita que las ONGD, por sí solas, se refugien en una acción asistencialista, provisorio de servicios y gestora de la ayuda al desarrollo, de manera exclusiva. Por otro lado, en los últimos años, las ONGD españolas más representativas han creado un departamento de incidencia política dentro de sus propias estructuras organizativas con el fin de avanzar en los temas de incidencia política con mayor determinación.

Según el informe sobre el sector de la CONGDE del año 2005, el apartado de “Investigación, estudios y publicaciones” supone el 0,9% del presupuesto de las ONGD, y la sensibilización y la educación para el desarrollo, el 3,2%. La “incidencia política” no aparece ni siquiera como un rubro separado. Tampoco aparece desglosado el gasto dedicado a participar en redes internacionales, lo cual es más comprensible, ya que las redes pueden concebirse más como un instrumento de acción en las diferentes áreas que como un fin en sí mismas. En el informe de 2012, la CONGDE especifica la EpD, voluntariado e incidencia política en el mismo rubro y,

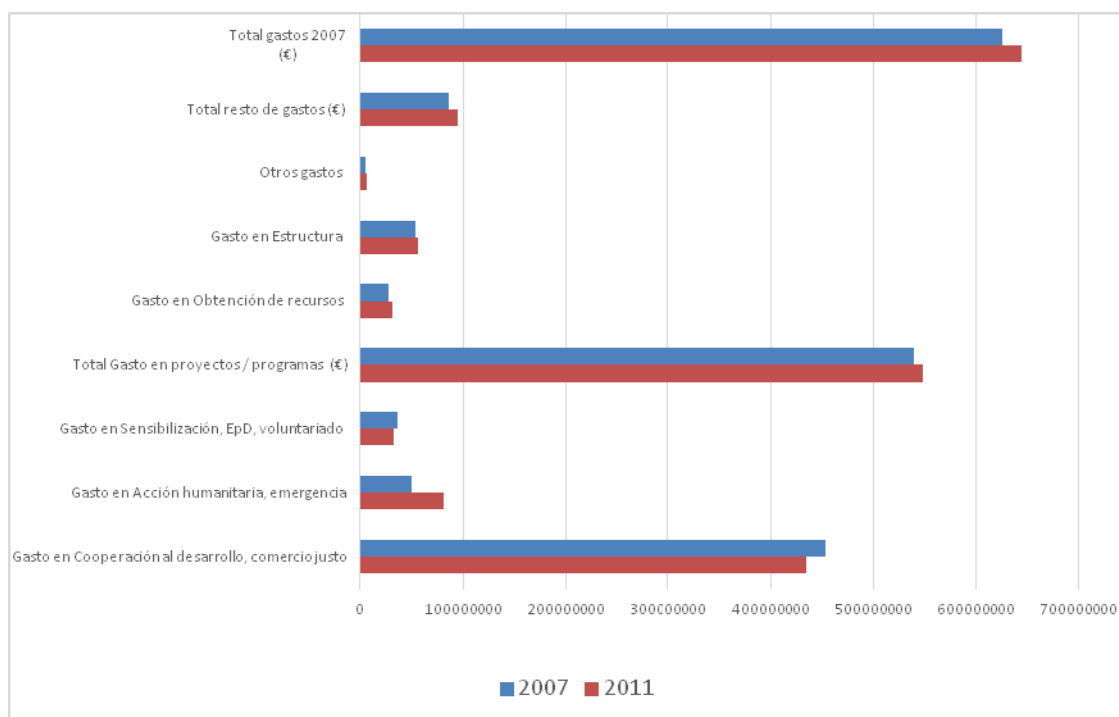
⁶⁶ Anuario del Tercer Sector. 2011. Editado por la Fundación Luis Vives.

⁶⁷ <http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/campanas-educacion/crisis-pobreza-desigualdad>.

aunque en algunas ONGD supone un 29%, la media de entre todas las ONGD federadas no destina más del 5% (32.819.261 euros).

El gráfico 15 nos permite ver la evolución del destino de los gastos de las ONGD durante el período de crisis.

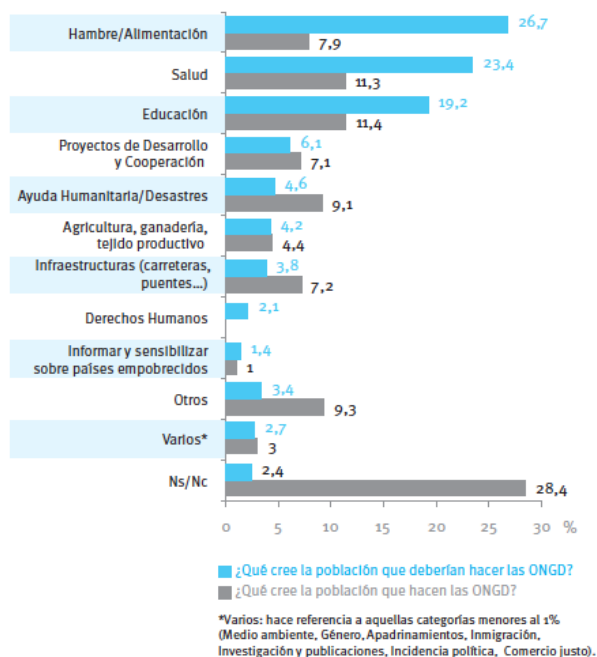
Gráfico 15. Evolución de los gastos según destino entre 2007 y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CONGDE

Además, según el informe de la CONGDE sobre la percepción de la opinión pública en relación con el trabajo de las ONGD “Así nos ven”, vemos en el gráfico 16 que la incidencia política solo aparece mencionada en “varios” por ser un ámbito de trabajo que se considera menor de un 1%.

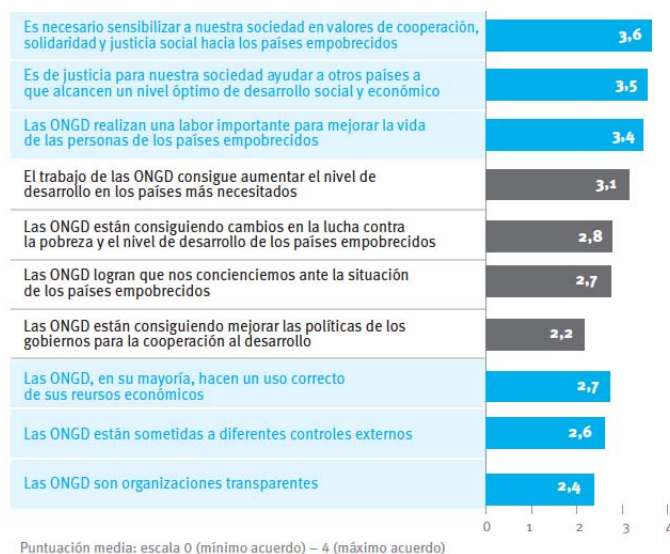
Gráfico 16. Ámbitos de trabajo de las ONGD (comparativa entre lo que la población cree que hacen y lo que cree que deberían hacer las ONGD)



Fuente: Informe Así nos ven, CONGDE 2010

Sin embargo, en el mismo informe, se ha incluido un gráfico en el que se puede ver el grado de acuerdo con las ONGD que tiene la sociedad española con los principios y valores de cooperación, solidaridad y justicia social hacia los países más empobrecidos (Gráfico 17).

Gráfico 17. Grado de acuerdo con distintas afirmaciones sobre las ONGD y su trabajo



Fuente: Informe Así nos ven, CONGDE 2010

Esto demuestra la gran desconexión que hay entre la información que dispone la población española entre el qué y cómo hace una ONGD para sensibilizar a la sociedad. La incidencia política es la forma de supervisar, precisamente, que esos valores de solidaridad y de justicia social se contemplan en las políticas que emanan del Gobierno de España y, sin embargo, no se considera la correlación con la sensibilización y/o la EpD.

También a caballo entre la incidencia y la comunicación encontramos todavía un debate, embrionario pero fundamental, para avanzar en la sensibilización y toma de decisiones sobre la política de cooperación internacional para el desarrollo. Se trata del debate sobre el derecho a la comunicación y la democratización de la información que deben cuestionar los grandes monopolios informativos. En España, la dispersión y desconexión entre los actores y espacios que trabajan o piensan la comunicación no ha permitido, salvo iniciativas aisladas, una reflexión colectiva. Entre las ONGD, a pesar de la percepción crítica generalizada sobre el modelo de comunicación actual y de las dificultades para acceder a él, el cuestionamiento o la transformación de dicho sistema, ya sea como eje principal o complementario de intervención o como estrategia política, no ha sido prioritario. Solo en Cataluña, en 2005, a propósito de la promulgación de la Ley del Audiovisual, se solicitó que se reconociera el Tercer Sector Audiovisual, distinto del privado y del público institucional. A pesar de trabajar por el reconocimiento social y económico del Tercer Sector, las ONGD no tienen articulado un sector propio también comunicativo. La disposición de buenos contenidos de carácter social y transformador, y de un público receptivo a estos, no ha permitido hasta ahora que los esfuerzos superen los grandes medios, o crear y mejorar medios propios. Salvo excepciones, no se colabora regularmente con medios libres, ni se consideran las revistas y boletines de las ONGD como una información inédita de testimonios reales.

A modo de conclusión, este capítulo demuestra la gran complejidad del tejido social solidario en España en materia de cooperación desarrollo y de cómo las ONGD soportan el mayor peso de la participación de la sociedad civil. A través de cuatro elementos, como la base social, la financiación, la educación para el desarrollo y la incidencia política, se ha pretendido analizar su actuación y posicionamientos antes y durante la crisis. En el siguiente capítulo se recogen las consideraciones finales a modo de conclusión y las recomendaciones necesarias.

3. Consideraciones finales de la crisis sobre el tejido social solidario español

La ciudadanía española participa en la configuración de la política de AOD, pero depende del Estado para entablar unas relaciones institucionales funcionales y legitimadoras. El Estado se beneficia de esta dependencia, aumentando su vocación internacional y solidaria, incluso sorteando, en ocasiones y a conveniencia, las estructuras puramente estatales. Las ONGD, por su parte, no limitan su actuación a controlar al Gobierno de turno, sino que extienden su acción a las negociaciones internacionales. Además, defienden las ventajas de una política pública mientras cultivan una estructura alternativa fuera de la rendición de cuentas del Estado y de un control público. Pero su sola presencia eleva el nivel de las políticas, ya que sus actividades contribuyen al cumplimiento de tareas públicas en la sociedad global.

Sin embargo, los fondos en cooperación al desarrollo se han recortado⁶⁸ más rápidamente y en mayor medida que la capacidad de adaptación de los actores involucrados en el sector para poder diversificar sus fuentes de financiación y, ante la obligación no solo de sobrevivir, sino de culminar procesos iniciados que involucran a terceros. Las consecuencias son un mapa organizacional diferente. Por un lado, la desaparición de organizaciones más vulnerables (pequeñas, dependientes de fondos públicos, pero también las que por sus características desarrollaban un trabajo de mayor proximidad y sensibilización con y para la sociedad a nivel local), así como las fusiones producidas, que no significa necesariamente algo negativo (ya que no son pocas las voces críticas sobre la excesiva oferta solidaria y oportunista que el sector alcanzó en la última década), pero que claramente vienen motivadas por una necesaria complementariedad que no siempre responde ante la base social que representan, y, en última instancia, el establecimiento de otras prioridades en una escalada competencial (incremento de la externalización de búsqueda de financiación de las ONGD españolas que por su estructura, grande o muy grande, tengan capacidad para ello y, por tanto, una observancia y responsabilidad frente a estrategias internacionales de desarrollo que superan las limitaciones del interés nacional, etc.), internacionalizarán

⁶⁸ Entre 2011 y 2013, el gasto de los países de la OCDE en ayuda al desarrollo ha caído un 6% en términos reales. Italia y Grecia han aplicado unos recortes del 34% y el 17%, respectivamente.

más rápidamente aquellas ONGD más aventajadas del sector, cortando vínculos con el Estado, pero también con su ciudadanía.

Esta transformación del tejido social solidario ya está afectando a la sociedad española por diversas cuestiones. Englobadas en tres generalidades y en mayor detalle después, en este capítulo se revisan los cambios y las inercias de la relación entre sociedad civil y el Estado dentro del sector de la cooperación española al desarrollo.

La primera de ellas es la de constatar la situación de España como séptimo mayor donante antes de desatarse la crisis y la decisión de reducir a más de la mitad el presupuesto, con las consiguientes consecuencias sobre la presencia en el exterior. Parece que la actual crisis económica exime a España de este compromiso⁶⁹, y así lo confirman los datos del Eurobarómetro realizado por la Comisión Europea en el mes de junio de 2012 sobre la opinión de los europeos sobre el futuro de la AOD⁷⁰. El 23% de los españoles considera que no pueden permitirse ayudar a los países pobres (la media europea es del 18%). Este porcentaje sitúa a España entre los países de la Unión Europea donde más ha crecido el rechazo a aumentar los niveles de ayuda (9 puntos durante el 2012). Pero esta opinión convive con otra que también muestra el propio Eurobarómetro, sobre los que todavía consideran muy importante ayudar a las personas en los países en desarrollo (88%), que incluso, como hemos visto, está ligeramente por encima de la media que registra la Unión Europea (85%).

Paradójicamente, la ciudadanía mantiene ambas opiniones a la vez, ya que recibe mensajes confusos y contradictorios sobre una materia en la que no ha recibido educación formal alguna y sobre la que dispone solo de algunas interpretaciones propias, tan subjetivas como oportunistas. Desde el Gobierno se consideran los recortes en la política de ayuda como imprescindibles para mantener nuestro estado del bienestar, tal y como el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, José Manuel García-Margallo, expresaba cuando declaró: “recortar en cooperación es una opción extremadamente dolorosa, pero la otra opción, a lo mejor, es recortar pensiones o cerrar ambulatorios”. Un planteamiento capcioso donde caben otras

⁶⁹ Artículo del diario *El País*, sección Planeta Futuro: “Nuestra crisis no debe ser la suya. ¿Nos exime la actual crisis económica de ayudar a los países pobres?”, 26 de febrero de 2014, Jahel Queralt Lange Madrid.

⁷⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_392_fact_es_es.pdf.

alternativas que no ha contemplado el actual Gobierno, como mantener la AOD en vez de aumentar el presupuesto militar⁷¹. Al mismo tiempo, se pretende delimitar la pobreza, como si esta fuera un asunto local, donde se pudieran aislar las causas de las desigualdades globales, sin una responsabilidad compartida. En definitiva, se justifican los recortes para facilitar la recuperación económica de España, como si el ahorrarse un presupuesto tan menor (un 0,5% del PIB nacional en su momento más alto) pudiera implicar tal cosa.

La segunda cuestión tiene que ver con la responsabilidad de contribuir en la agenda hacia la gobernanza global, basada en un enfoque de interdependencia y responsabilidad compartida de los Estados para el cumplimiento de derechos, donde no es posible prescindir del papel de la sociedad civil global. Más aún cuando la tendencia es la de una agenda (post-Busán⁷²) centrada en la creación de empleo con la participación del sector privado como nuevo agente en el mapa de actores. En esta misma línea, Intermón Oxfam, con motivo de la celebración del Foro de Davos, publicó un informe sobre la gobernanza de las élites⁷³, donde se ahonda en cómo el aumento de la desigualdad en España favorece y, a su vez, retroalimenta el que una élite económica y política interfiera a su favor en los procesos políticos y legislativos, en detrimento de la mayoría de la población. Un cambio de contexto, donde “las organizaciones de sociedad civil tienen que tener un posicionamiento estratégico, sólido y crítico” (Bustinduy, 2012). En este sentido, obstaculizar el entorno facilitador hasta ahora predominante y fundamental para el desarrollo de las ONGD repercute directamente en las condiciones en las que las organizaciones participan en el espacio público. Si los espacios se reducen, la interlocución con la sociedad civil será más compleja y, en cierta forma, se incumple el vago compromiso conseguido en Busán de permitir a las ONGD “realizar sus funciones, como actores independientes de

⁷¹ En junio de 2013, el Gobierno aprobó 877 millones de euros más para armamento. Una partida extraordinaria que se distribuirá entre la compra de aviones de combate EF-2000 (40%), más del 20% a distintos programas navales del astillero público Navantia, y casi el 20% a la adquisición de varios modelos de helicópteros fabricados por Eurocopter. Esto supone un incremento de casi el 15% respecto al presupuesto de Defensa para este año aprobado por las Cortes, que ascendía a 5.937 millones. Consejo de Ministros del 26 de julio de 2013.

⁷² La Declaración de París en 2005 marca el inicio de la Agenda para la Eficacia de la Ayuda. En 2008, esa agenda se enfoca hacia la acción e incorpora a la sociedad civil específicamente. Esto ocurre en Accra (2008). En Busán (Corea, 2011) se conviene crear una alianza global para el desarrollo que permita seguir la agenda marcada.

⁷³ Intermón Oxfam, enero de 2014:

<http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/articulos/adjuntos/Gobernar%20para%20las%20C3%A9lites%20Espa%C3%B1a%20final.pdf>

desarrollo, con especial atención a un entorno facilitador de acuerdo con los derechos internacionalmente acordados que maximice su contribución al desarrollo” (BOD, 2011)⁷⁴.

La legitimidad de la sociedad civil articulada a través de los actores de la sociedad civil es una cuestión compleja, derivada de su heterogeneidad de visiones, contenidos y estrategias. Pero, si algo parece razonable, es que la oportunidad de participar en los espacios de diálogo político y de hacer incidencia en los espacios de toma de decisiones lleva aparejada la responsabilidad de habilitar estos espacios, al margen de consideraciones instrumentales y de responder a las interpelaciones con un ejercicio de su poder en función de estrategias coherentes y no utilitaristas. La diversidad ideológica, el origen o vinculaciones de cualquier tipo entre las ONGD, sindicatos, empresas y medios de comunicación, fundamentalmente, no debe ser un impedimento a la hora de canalizar las reivindicaciones, ni tampoco para justificar un retroceso en los avances de la cooperación al desarrollo. De entre todos los actores, las ONGD representan un asociacionismo orientado a una mayor participación en la política de cooperación al desarrollo, ya que permiten la actuación conjunta de la sociedad civil en el espacio público con el objeto de reclamar la atención hacia los problemas del desarrollo de las personas más empobrecidas

La tercera cuestión responde al permanente argumento de las dudas razonables sobre la efectividad de la ayuda. Si se buscan motivos para mantener una política de AOD y estos se basan en pretender “comprobar el impacto de la ayuda en el crecimiento económico de un país resulta difícil, no solo por la alta correlación que existe entre los factores determinantes del crecimiento económico, sino porque las cantidades de ayuda al desarrollo son tan modestas que difícilmente sobresalen estadísticamente”⁷⁵. Esta cuestión pone en evidencia dos limitaciones del sistema español de cooperación al desarrollo. Por un lado, se impone la reducida visión nacionalista que predomina a la hora de medir resultados ante la sobradamente consabida acción colectiva de varios actores y países sobre un mismo sector, proyecto o actividad. Por este motivo, la atribución de un resultado es compleja, pero resulta mucho más cuestionable cuando no existe la flexibilidad de medir procesos, que en los temas de desarrollo es lo

⁷⁴ Documento final Busan, párrafo 22a.

⁷⁵ Jahel Queralt Lange, 2014.

habitual y, en definitiva, lo único posible a corto o medio plazo. La exclusividad respaldada por el actual Gobierno en la gestión de la AOD española, por resultados de desarrollo, es una metodología que no ayuda a entender mejor el porqué de las dudas sobre la efectividad de la ayuda.

4. Conclusiones

Hay un compromiso internacional ineludible en la lucha contra la pobreza, pero el déficit democrático de España afecta al tejido social solidario como garante principal de su cumplimiento y se debilita la cohesión social.

España tiene un compromiso con el desarrollo equitativo y sostenible de todos los países, que no es solo jurídicamente vinculante a través de los tratados firmados y ratificados por los Estados bajo el Derecho internacional, sino que también es exigible políticamente. Las ONGD emergen como garantes de su cumplimiento.

Los planteamientos políticos de las ONGD inciden en el ámbito competencial del Estado y, en concreto, mediante decisiones vinculadas al Derecho internacional. Cada vez vienen siendo más habituales las negociaciones de los gobiernos, sobre la base de un trabajo previo realizado por estas y/o por las redes en que se integran. Son, por tanto, una parte incuestionable del tejido social solidario.

Sin embargo, su debilidad institucional les ha restado presencia en recientes decisiones gubernamentales, como las relativas a contener el gasto público. Una capacidad de intervención limitada que ha permitido la proliferación de un discurso donde parece ser incompatible la lucha contra la pobreza en los países menos adelantados y, al mismo tiempo, mantener el sistema de protección social de los españoles (amenazado debido a los recortes, aunque no solamente).

Pero, al mismo tiempo, el Gobierno alimentaba esta dicotomía entre la consecución de una acción social nacional y las acciones de cooperación internacional, con una serie de decisiones políticas que han limitado aún más dicha capacidad y acentuando su debilitamiento. Así encontramos que: a) la reforma de la Ley de Subvenciones a ONGD promovida en 2013 aumenta la brecha entre las ONGD con liquidez suficiente para adelantar fondos (con ingresos privados, internacionales, etc.) y las que no se lo pueden permitir y deben optar por proyectos más modestos, en el mejor de los casos; b) la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana condiciona la participación social, categorizando las concentraciones y amenazando el activismo mientras endurece las

condiciones de movilidad por las vías públicas; c) la reforma de la Ley de Transparencia sigue limitando el acceso a la información pública, supone un retroceso en cuanto al silencio administrativo, que se torna negativo, y sigue sin resolver la asunción de responsabilidad del Estado para ejercer la rendición de cuentas hacia la sociedad; d) la reforma de la ley educativa (Wert), modificando el único contenido curricular en el sistema formal de educación en España sobre la materia de cooperación internacional para el desarrollo. La eliminación de la asignatura de educación para la ciudadanía excluye la única posibilidad que tenía el alumnado español de estudiar con obligatoriedad y calificación puntuable tales contenidos; e) los recortes presupuestarios han afectado en igual medida a los fondos de cooperación al desarrollo y al sistema de protección social en España. No ha sido cierto aquello de limitar los fondos destinados a la cooperación para compensar la escasez de liquidez de otros servicios sociales, como la Ley de Dependencia y otras prestaciones relacionadas con el desempleo, pensiones, educación, salud, etc. En todos ellos ha habido graves restricciones; y f) se ha rebajado el apoyo del Ministerio de Ciencia e Innovación junto con el del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación orientado a mejorar la situación de investigadores y centros de investigación especializados en estudios sobre el desarrollo.

- **La confianza de la sociedad española en el trabajo de las ONGD se mantiene a pesar de la crisis**

Las ONGD tienen una gran aceptación en la opinión pública española. Han mejorado su presencia y profesionalidad, promoviendo la transparencia y asumiendo su responsabilidad tanto con los requerimientos públicos como los provenientes de su base social, en el intercambio con organizaciones de otros países y redes del sector, al mismo tiempo que encarando, en su complejidad, mayores críticas.

Se mantiene el apoyo a las ONGD, principalmente las de mayor solvencia, el nivel de ingresos y el destino de fondos privados provenientes de la base social hacia la cooperación internacional, al mismo tiempo que se mantienen los niveles de apoyo a la acción social. También se ha incrementado el apoyo explícito en los mecanismos como el IRPF, donde, a pesar del aumento de impuestos, 10 millones de ciudadanos se han pronunciado a favor.

Las ONGD han demostrado capacidad de adaptación con mayores autoexigencias en los niveles de responsabilidad y transparencia y una mayor capacidad y destreza para aumentar la base social y los ingresos provenientes del sector privado.

Pero, al mismo tiempo, el comportamiento social hacia la participación en ONGD sigue siendo distante y menos comprometido que el que se verbaliza. Públicamente son aceptadas y reconocidas, pero privadamente esto no se traduce en un aumento del voluntariado (salvo colectivos determinados, como las mujeres de mediana edad y en ámbitos como la acción social desarrollada en España y respondiendo a una coyuntura puntual), o en una fidelización financiera mayor y constante que les permita crecer en autonomía y prioridades.

- **Las ONGD no han apostado por su trabajo con el impulso necesario**

No se ha invertido en la difusión del conocimiento sobre desarrollo en la sociedad española, aun sabiendo que son prácticamente las únicas que pueden hacerlo y que resulta imprescindible para su apoyo social; una base social que determina el origen de los fondos y, por tanto, evita cualquier otra determinación sobre la selección de ámbitos de trabajo.

Al mismo tiempo, la preocupación por la obtención de fondos (públicos o privados) se ha superpuesto, en ocasiones, a un debate más profundo sobre las causas de la desigualdad y la pobreza.

Hay que destacar que, a pesar de la importancia que tiene la incidencia política como fórmula que advierte de la necesidad de contemplar los valores de solidaridad y de justicia social en las políticas que emanan del Gobierno de España, desde las ONGD no se ha establecido un prioridad correlativa. Muy pocas ONGD llegan a los niveles de incidencia política que ejercen Greenpeace en su actividad para la defensa medioambiental o Amnistía Internacional, focalizada en la defensa de los derechos humanos, completamente autónomas en su financiación y actividad.

5. Recomendaciones

- **Profundizar en la interlocución de los problemas del desarrollo en la sociedad española**

Ante la crisis, donde cabe tanto la deriva y/o reforma del sector y donde se contrae el Estado y las ayudas cortoplacistas proliferan, es necesario estimular la participación popular y dinamizar las bases de los distintos sectores sociales y económicos (organizaciones sindicales y empresariales, cooperativas, colegios profesionales, universidades, centros cívicos, escuelas, entidades locales, etc.) para que sean receptivos a los problemas del desarrollo. Por ello, hay que encuadrar la cooperación dentro del marco más amplio de las relaciones internacionales, tratando que estas se democratizen y cada cual participe en el terreno que le corresponda.

Asimismo, se deben trasladar a la sociedad las iniciativas y reflexiones surgidas de la actividad de intercambio entre los grupos más activos y las instituciones, y transmitir las consecuencias de los debates y decisiones que se toman en los principales foros internacionales. Por más que los medios de comunicación se hagan eco de las grandes tragedias del hambre y la miseria en el mundo, no habrá un verdadero conocimiento y concienciación del problema por parte de la sociedad española.

En el caso de las ONGD, estas deben mejorar su relación con la base social a la que representan y a la que aspiran hacerlo. Es preciso superar la, en ocasiones exclusiva, relación de socio financiador, ampliando y profundizando el vínculo hacia un intercambio de ideas y haciéndoles partícipes de la visión del desarrollo definida. Las ONGD deben trabajar para vincular su existencia a un modo de vida de una sociedad civil, que debe alcanzar mayor certeza de su compromiso con un desarrollo sostenible y equitativo. Para ello deben:

- Democratizar sus estructuras internas para facilitar la participación de los socios en los espacios de toma de decisiones, facilitando el intercambio de información y mejorando la transparencia incluso en aquellos aspectos más delicados, como pueden ser las categorías profesionales y salarios.

- Concretar espacios de debate, institucionalizándolos más allá de la coyuntura o situaciones de emergencia. Las ONGD deben ofrecer formación continua para que el socio mejore sus capacidades de comprensión y argumentación sobre las cuestiones de desarrollo que apoya. Un espacio donde se supere esa relación asimétrica donde la ONGD siempre es la ofertante y el socio el receptor, pero no demandante de información que permita resolver sus dudas y recibir una legítima rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos. En este sentido, las nuevas tecnologías, redes sociales y espacios en línea brindan oportunidades únicas.
- Crecer en los niveles de exigencia a la hora de transmitir y tratar los temas de desarrollo. Superar el paternalismo con los que a veces se abordan los temas que se quieren compartir con los socios, escudándose en los diferentes niveles de formación y dificultad que estos pudieran tener para entenderlos. Asociarse a una ONGD implica tener un conocimiento más complejo de los temas que desarrolla para luego poder ser una correa de transmisión social con cierta garantía de éxito en su propósito.
- **Incluir y apoyar a la sociedad civil como un actor de pleno derecho en la política de ayuda al desarrollo**

En este sentido el Gobierno de España debe facilitar los canales de participación y, en cierta medida, los recursos necesarios para que la sociedad civil pueda articularse a través de las ONGD. Un sector que debería contar con mayores y mejores niveles de interlocución con el Gobierno y la Administración en general, en ese esfuerzo conjunto de entender los problemas de desarrollo y sus soluciones. Las ONGD deberían ser reconocidas como actores de pleno derecho, no solo a través de un modelo de financiación más institucionalizado y comprometido, sino en el peso de su participación sobre las decisiones políticas de la acción exterior española.

En lo que a la financiación pública se refiere, el Gobierno debería:

- La financiación pública a las ONGD debe entenderse de igual manera que la que se sucede con otros actores privados que cumplen con las condiciones que

- establece la ley y que acceden a estos fondos sin un mayor cuestionamiento e independientemente de su finalidad.
- El acceso a la financiación pública de las ONGD debe institucionalizarse bajo criterios fijos y superar la ambigüedad oportunista que supone, en ocasiones y según coyunturas, el destino final de los fondos (dentro o fuera del territorio español). El enfrentamiento moral que se ha trasladado a la sociedad española cuestionando la prioridad de necesidades de la población española y la del resto de los países ha sido una manera muy torticera de justificar la reducción de fondos para la política de cooperación al desarrollo, más aún cuando la restricción del gasto público ha sido generalizada.
 - Impedir la discrecionalidad en el destino final de las subvenciones públicas. Para ello es necesario publicar las baremaciones de todos los proyectos presentados y la posibilidad de procesos objetivos en caso de recursos y reparación. Del mismo modo, habría que acabar con las subvenciones a las fundaciones de partidos políticos que, sin concurrir con proyectos específicos en la materia, año tras año y con cargo al exiguo presupuesto de cooperación al desarrollo reciben fondos en función de su representación parlamentaria.
 - Equiparar las exigencias que se requieren a los actores que concurren para financiarse con fondos públicos. Los actuales instrumentos que ofrece la AECID y la Administración General del Estado son mucho más exigentes para las ONGD que para las empresas. Desde los registros con requisitos muy definidos en función de la cantidad de fondos hasta los sistemas de justificación han sido para las ONGD mucho más complejos y rigurosos.
 - Aumentar la transparencia en la distribución de los fondos provenientes del IRPF y publicar la baremación de los proyectos seleccionados. Siendo el único instrumento que existe en la Administración General del Estado donde el ciudadano puede pronunciarse explícitamente sobre el destino del 0,7% de sus impuestos a la cooperación al desarrollo, la decisión final de esos fondos (ONGD, sectores y localización) es una decisión política y, por tanto, sujeta a la discrecionalidad del Gobierno de turno.

En lo que a canales de participación:

- El Gobierno no solo no debe obstaculizar estos espacios, sino que le es obligado por la Constitución crearlos y fomentarlos para el buen ejercicio democrático. Sin embargo, las recientes modificaciones legislativas han producido una mayor rigidez, debilitando aún más la democracia de nuestras instituciones debido al aumento de la censura. Reducir los derechos ciudadanos de acceso a la información, de movilización en espacios públicos y limitar la expresión de la opinión pública española no fortalece a la sociedad ni al Estado de Derecho. En este sentido, la Ley de transparencia y la Ley de Seguridad Ciudadana deberían revisarse por cuanto limitan, y promulgar una legislación que cree y regule los espacios necesarios.
- **Invertir en educación e incidencia política sobre los temas de desarrollo, ya que permite tener conciencia del mundo que nos rodea**

Reducir el tejido social solidario en España significa una pérdida a dos niveles. A nivel internacional, perder el tejido social solidario supone rechazar que estamos en un mundo globalizado, con problemas globales (la pobreza, desigualdad, cambio climático, etc.) que necesita, forzosamente, soluciones globales (bienes públicos globales). Como consecuencia, no ser activos en el plano internacional incrementa el aislamiento y propone una menor presencia en los foros internacionales relevantes, algo que repercute y limita la participación de nuestra sociedad en el diseño de un sistema internacional emergente; un sistema que ya tiene otra manera de mirar a la pobreza y de combatirla, y en el que se promulga aceptar la desigualdad en vez de combatirla, en una *política de sálvese quien pueda*.

A su vez, las ONGD deben reforzar su papel de “educadores para el desarrollo” y definir mejor sus objetivos para apostar más fuerte por una incidencia política más eficaz en la obtención y sostenibilidad de los resultados. Unos resultados que no solo se miden a través de las acciones concretas de desarrollo que ejecutan, sino también sobre las políticas públicas en los países donde se articulan y en las que se actúa para fomentar el activismo y reivindicar una mayor justicia social. Así se debería:

- Aumentar el presupuesto interno destinado a la incidencia política. Todo problema de desarrollo se plantea como un objetivo político; sin embargo, es precisamente en este ámbito donde las ONGD españolas hacen la menor apuesta. Hay que superar el discurso maniqueo de cuánto se queda y cuánto se envía a los países en los que se interviene, como si eso fuera garantía de resultados mejores. Sensibilizar a la sociedad sobre un problema, tanto en España como en los países receptores de la ayuda, es el primer paso para reconocer los problemas del desarrollo como una necesidad conjunta. No hay solución sostenible sin un reconocimiento por parte de la sociedad.
- Propiciar y afianzar coaliciones y alianzas entre ONGD españolas y de otros países que promuevan las mismas causas para conseguir un mayor impacto. Por lo tanto, la estrategia de conseguir fondos debe asociarse a la búsqueda de alianzas con las que se obtenga mayor rendimiento político de las acciones.
- En este sentido, el apoyo con fondos públicos es más controvertido, de ahí que la sociedad española debe, cada vez más, comprometerse con recursos propios en campañas cuyos objetivos vayan más allá de los intereses del Gobierno, élite, sector o grupo de interés. Una sociedad informada y educada sobre temas de desarrollo será más activa en la financiación y participación sobre cuestiones que buscan cambiar las situaciones injustas. Un círculo virtuoso que se retroalimenta y que debería estar presente en la estrategia institucional de toda ONGD.

Todas estas recomendaciones, por tanto, pasan necesariamente por el fortalecimiento del sector de las ONGD, que no debe conformarse con estrategias que compensen la pérdida de financiación pública. Es preciso recuperar la posición de importancia de una sociedad civil con espacios para pronunciarse, para contrarrestar las prioridades establecidas por un Gobierno que antepone los intereses financieros y la mejora de ingresos a mantener un tejido social solidario necesario. Las ONGD forman parte, en su mayoría, de redes internacionales con vida propia, más allá de los Estados y sus intereses, y están legitimadas frente a los organismos de desarrollo que definen las grandes directrices en materia de AOD. Por su *know-how*, las ONGD suponen un recurso valioso para educar a una sociedad que las respalda, además de incidir en un activismo que reivindica una mejora en la realización de los derechos de todos y todas en una sociedad más igualitaria, solidaria y democrática.

Bibliografía

- BAUMAN, Z. (2013), ¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos? Paidós.
- BENZ, A (2010), El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BONI, A., BASELGA, P., y FERRERO, G. (coords.) (2004), La educación para el desarrollo en el ámbito formal, espacio común de la cooperación y la educación: propuestas para una estrategia de acción integrada. Universidad Politécnica de Valencia.
- BUSTINDUY, A., (2012), (Re)acción. Participación de ciudadanía y movimientos sociales en 2011. ¿Qué implicaciones para las ONGD? Secretaría técnica Plataforma 2015 y más. Madrid.
- CE (2013), Eurobarómetro.
- CEOE (2012), Memoria anual.
- CONGDE (2005a), Informe sobre el sector de las ONGD 2004. Accesible en www.congde.org
- CONGDE (2005b), Informe sobre percepción social de las ONGD “Así nos ven”. Accesible en www.congde.org
- CONGDE (2006), Informe sobre el sector de las ONGD 2005. Accesible en www.congde.org
- CONGDE (2007), Informe sobre el sector de las ONGD 2006. Accesible en www.congde.org
- CONGDE (2008), Informe sobre el sector de las ONGD 2007. Accesible en www.congde.org
- CONGDE (2009), Informe sobre el sector de las ONGD 2008. Accesible en www.congde.org.

CONGDE (2010a), Informe sobre el sector de las ONGD 2009. Accesible en www.congde.org

CONGDE, (2010b), Así nos ven. ¿Qué sabemos y cómo valoramos a las ONGD? Accesible en <http://www.congde.org/contenidos/asi-nos-ven-2010-que-sabemos-y-como-valoramos-a-las-ongd.html>

CONGDE (2011), Informe sobre el sector de las ONGD 2010. Accesible en www.congde.org

CONGDE (2012), Informe sobre el sector de las ONGD 2011. Accesible en www.congde.org

DELGADILLO MACÍAS, J., y CORTÉZ YACILA, H. (2009), Desarrollo sostenible y cohesión territorial. Bruselas: Comisión Europea, Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL.

EDWARDS, M. y HULME, D. (1992), Making a difference: NGOs and development in a changing world. Londres: Earthscan.

FRERES, C., y SANAHUJA, J. A. (2006), en Cotler, J. (ed.). La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina (OBREAL), págs. 29-63.

FUNDACIÓN LUIS VIVES (2009), Anuario del Tercer Sector. Madrid.

FUNDACIÓN LUIS VIVES (2010), Anuario del Tercer Sector. Madrid.

FUNDACIÓN LUIS VIVES (2011), Anuario del Tercer Sector. Madrid.

FUNDACIÓN LUIS VIVES (2012), Anuario del Tercer Sector. Madrid.

GARCÍA IZQUIERDO, Bernardo (2001), Nuevos socios para nuevas ONGD: un modelo para involucrar a los ciudadanos en las ONGD. Serie Ayuda Humanitaria y Desarrollo, Textos básicos, n.º 9, Universidad de Deusto, Bilbao.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E. (2012), Deficiencias del modelo constitucional de

participación ciudadana y desarrollo de nuevos cauces de participación: el sempiterno debate. GIGAPP- IUIOG, n° 192, Serie III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.

GÓMEZ GIL, C. (2005), *Las ONG en España. De la apariencia a la realidad*. Madrid: Catarata.

HERREROS VÁZQUEZ, F. (2002), *Capital social y crisis de la democracia. Temas para el debate n.º 88 (marzo) (ejemplar dedicado a ciudadanía activa y democracia)*, págs. 35-36.

INTERMÓN OXFAM (2007), *Informe Realidad de la ayuda*. Madrid.

INTERMÓN OXFAM (2008), *Informe Realidad de la ayuda*. Madrid.

INTERMÓN OXFAM (2009), *Informe Realidad de la ayuda*. Madrid.

INTERMÓN OXFAM (2010), *Informe Realidad de la ayuda*. Madrid.

INTERMÓN OXFAM (2011), *Informe Realidad de la ayuda*. Madrid.

INTERMÓN OXFAM (2012), *Informe Realidad de la ayuda*. Madrid.

INTERMÓN OXFAM (2013), *Informe Realidad de la ayuda*. Madrid.

MARCUELLO, Carmen, y MARCUELLO, Chaime, (2000) *Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) en España*, *Revista Internacional de Sociología*, n.º 25, enero-abril 2000, págs. 99-119.

OCDE (2003), *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. París.

ORTEGA CARPIO, M.ª L. (1994), *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Madrid/Córdoba: IEPALA/Publicaciones ETEA.

PÉREZ DÍAZ *et al.* (2000), *Sociedad civil, esfera pública y esfera privada: tejido social y asociaciones en España en el quicio entre dos milenios*. ASP Research Paper 9 (a)/2000.

PUTMAN, R. D. (2003), *El declive del capital social: un estudio internacional sobre sociedades y el sentido comunitario*. Editorial Galaxia Gutenberg,

PUTMAN, R. D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

ROCA MARTÍNEZ, B. (2009) *La financiación de las ONGD desde la perspectiva de redes*. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 23 (2009.3) Publicación Electrónica de la Universidad Complutense.

SENILLOSA, I. de (1996), *El papel de las ONGD en el Norte*. En Conferencia Sur-Norte “Juntos para la erradicación de la pobreza”, Intermón.

TASSARA, C. (2012), “Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas”, en Agudelo Taborda, J. (ed.). *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*. Bogotá: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID), págs. 15-81.

WINDFUHR, M. (1999), “La influencia de las ONG en la democracia”, en Merkel, W., y Busch, A. (eds.). *Democracia en el Este y el Oeste*. Frankfurt: Suhrkamp, págs. 520-548

Webs más visitadas

Amnistía Internacional

Cáritas

CONGDE/Coordinadoras de ONGD autonómicas

Cruz Roja

Eroski Consumer

Fundación Lealtad

Greenpeace

Intermón-Oxfan

Médicos sin Fronteras

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/AECID

Plataforma del voluntariado de España, 2014

OCDE/CAD

Unión Europea/Comisión Europea

Índice de gráficos y tablas

Gráficos

Gráfico 1. Pobreza por grupos de edad en los países de la OCDE	8
Gráfico 2. Evolución de la pobreza real y relativa durante la crisis (2007-2010)....	21
Gráfico 3. Evolución de la desigualdad entre 2007 y 2010	22
Gráfico 4. Evolución de las altas y bajas de asociaciones en el registro nacional (1993-2012)	31
Gráfico 5. Donantes del CAD: % de variación del volumen de la AOD (2008-2012)....	34
Gráfico 6. Importancia de ayudar a los países en vías de desarrollo, UE y España	43
Gráfico 7. Modalidades de participación ciudadana en las ONGD	44
Gráfico 8. Evolución del voluntariado en España	50
Gráfico 9. Evolución de la estructura de ingresos por origen	53
Gráfico 10. Evolución de la cuantía de convocatorias públicas (AOD neta por origen: 2009-2012).....	55
Gráfico 11. Promedio del porcentaje del gasto según destino en las organizaciones pertenecientes a la CONGDE entre 2005 y 2011	56
Gráfico 12. Evolución del porcentaje de fundaciones activas e inactivas en los protectorados estatales	57
Gráfico 13. Resumen de la evolución de los ingresos y gastos entre 2007 y 2011	58
Gráfico 14. ¿En qué medida conoce la ciudadanía el destino (nacionalidad) de la AOD?	59
Gráfico 15. Evolución de los gastos según destino entre 2007 y 2011	68
Gráfico 16. Ámbitos de trabajo de las ONGD (comparativa entre lo que la población cree que hacen y lo que cree que deberían hacer las ONGD)	69
Gráfico 17. Grado de acuerdo con distintas afirmaciones sobre las ONGD y su trabajo..	69

Tablas

Tabla 1. Desempleados por sexo, edad, educación y nacionalidad	8
Tabla 2. Apoyo de la ciudadanía a la AOD española.....	10
Tabla 3. ONGD españolas con más socios (por encima de 50.000) en 2009	45
Tabla 4. Distribución de la financiación según origen y destino	47
Tabla 5. Distribución entre personal voluntario y laboral en las 10 mayores ONGD	49
Tabla 6. Perfil de las personas que ejercen el voluntariado en España (2013)	51

Últimos Documentos de Trabajo publicados

- 187/2014. **El modelo territorial español treinta y cinco años después.** Tomás de la Quadra Salcedo
- 186/2014. **El derecho al olvido digital.** Luis Javier Mieres Mieres.
- 185/2014. **Los parados de larga duración en España en la crisis actual.** Sara de la Rica y Brindusa Anghel.
- 184/2014. **Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España.** María Goenaga Ruiz de Zuazu.
- 183/2014. **El copago sanitario: resultados para el sistema sanitario y los pacientes.** Manuel Martín García.
- 182/2014. **La privatización de la asistencia sanitaria en España.** Marciano Sánchez Bayle.
- 181/2013. **Gestión pública del hecho religioso en España.** José M.^a Contreras Mazarío.
- 180/2013. **Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado.** Ana Fernández-Coronado y Gustavo Suárez Pertierra.
- 179/2013. **El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español.** Fernando Américo y Daniel Pelayo.
- 178/2012. **Los ciudadanos españoles ante la crisis.** Olga Salido.
- 177/2012. **La Economía Social y la atención a la dependencia. Propuestas para contribuir al desarrollo de los servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad.** Antonio Jiménez Lara y Ángel Rodríguez Castedo.
- 176/2012. **La integración de las energías renovables en el sistema eléctrico.** Alberto Carbajo Josa.
- 175/2011. **Los sindicatos españoles: voz e influencia en las empresas.** Carmen García-Olaverri y Emilio Huerta.
- 174/2011. **Gestión de listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. Una breve aproximación a su análisis.** Agustín Cañizares Ruiz y Álvaro Santos Gómez.
- 173/2011. **Una nueva Ley General de Sanidad para sostener el Sistema Nacional de Salud.** Javier Rey del Castillo.
- 172/2011. **Reflexiones sobre la atención primaria de salud.** Antoni Dedeu, Carolina Lapena, Tino Martí, Josep M.^a Monguet y Josep M. Picas.
- 171/2011. **La evaluación de tecnologías sanitarias en España.** Oriol de Solà-Morales.
- 170/2011. **Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas.** Emilio Guichot Reina.
- 169/2011. **Los excluidos también pueden votar: abstención y exclusión social en España.** Braulio Gómez Fortes y Manuel Trujillo Sánchez.