

ONG: ni ángeles ni demonios

Más allá de algunos episodios escandalosos que han copado las portadas de los medios de comunicación en los últimos meses, desde hace décadas se ha producido un notorio incremento cuantitativo y cualitativo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Aumento que queda reflejado en una mayor presencia en la esfera pública, un considerable aumento de sus recursos, económicos y humanos, una positiva valoración por parte de la ciudadanía y un progresivo reconocimiento como agentes de desarrollo social. Ante todo esto, algunos miran a estas organizaciones con una mirada ingenua y «angelical», otros, ante determinadas situaciones, las demonizan pretendiendo ver en ellas ocultos intereses.

Un sector en crecimiento

Las organizaciones no lucrativas dedicadas a la cooperación internacional¹ han experimentado un enorme crecimiento, sobre todo desde mediados de la

¹ En estas páginas nos referimos principalmente a las ONG de desarrollo, dedicadas a la cooperación internacional y a las relaciones Norte-Sur (las llamadas ONGD). No tenemos presente de manera explícita y directa las ONG sociales que trabajan en nuestros barrios, pueblos y ciudades (por ejemplo, con personas sin hogar, en cárceles, con jóvenes en riesgo de exclusión social o inmigrantes) aunque algunas de las consideraciones y reflexiones aquí expuestas afectan también al ámbito de actuación más cercano.

década de los años noventa. El conjunto de entidades que forman parte de la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (CONGDE) contaron, durante el año 2005, con cerca de un millón y medio de colaboradores periódicos y más de 400.000 personas que las apoyaron de forma puntual. A esto se debe añadir la dedicación de 17.000 trabajadores contratados y más de 240.000 personas voluntarias. Este colectivo manejó un volumen de recursos económicos en continuo incremento, pasando de menos de 69 millones de euros a 538 entre los años 1991 y 2005, es decir, un 686% (casi un 40% de incremento medio anual acumulado). Incremento que se ha producido tanto en los ingresos provenientes del sector público como del sector privado.

La presencia social, mediática y política de estas instituciones es muy superior al peso real que tienen en el conjunto de la sociedad civil y en el marco de las organizaciones sociales en particular; como se observa repetidamente en sucesivas encuestas, la opinión pública combina un alto grado de reconocimiento de las ONG con una cierta desconfianza en el manejo de los fondos. Además, el aumento en el número de entidades ha venido de la mano de un muy elevado grado de cohesión, conocimiento y colaboración entre organizaciones, lo cual es indicador de cierta madurez.

Una realidad tan compleja requiere análisis matizados, más allá de la noticia puntual. Como ha señalado Carlos Gómez Gil, a pesar del importante crecimiento de las ONG, éstas apenas han alcanzado un suficiente grado de independencia. La mayoría de ellas han sido creadas o están patrocinadas, dirigidas y vinculadas a partidos políticos, sindicatos, empresas e instituciones religiosas, lo cual no siendo en sí mismo negativo, comienza a ser preocupante en el caso de que se oculte, y es engañoso o limita la autonomía de las ONG; su fragmentación es grande y en aumento, y han optado por aumentar sus fondos disponibles y el impacto de sus actuaciones en los medios de comunicación en lugar de ampliar su base social y ofrecer nuevos cauces de participación e intervención efectiva.

Financiación

Según el Directorio 2006 de la CONGDE, el 57% de sus recursos económicos es de origen privado, mientras que el 43% restante corresponde a fondos públicos internacionales, estatales, autonómicos y locales. Estos datos globales, sin embargo, deben matizarse al menos en un doble sentido: por un lado, hay ONG que dependen en más del 90% de la financiación pública, lo cual hace que se cuestione su estabilidad, su

independencia e incluso su carácter «no gubernamental»; por otro lado, sólo seis entidades concentran más del 50% de los ingresos totales.

Si bien es cierto que el tamaño, credibilidad, capacidad de actuación y transparencia en la gestión de estos «gigantes de la cooperación» son en principio un buen indicio de confianza, y siendo también cierto que una excesiva fragmentación del sector puede ser ambiguo o inoperante, debemos sospechar ante cualquier modelo que tienda al oligopolio, incluso en el terreno de la intervención social y la cooperación al desarrollo.

Refiriéndonos de nuevo a datos globales, las ONG dedican un 7% a gastos de estructura y otro 4% a captación de fondos, de modo que el 89% de sus recursos económicos que se manejan se dedican al cumplimiento de sus fines estatutarios: un 69% a proyectos de cooperación al desarrollo, un 14% para emergencias y ayuda humanitaria y el 6% restante a sensibilización. No puede decirse, por tanto, que las ONG despilfarren sus fondos ni que los usen sin criterio, ni tampoco se les puede acusar, en general, de falta de claridad financiera. Más aún, es importante conocer y valorar los mecanismos que, de manera sistemática, controlan la actividad económica de las entidades dedicadas a la cooperación al desarrollo.

Evaluación y control

Tres son los instrumentos principales de evaluación y control de estas organizaciones: el primero tiene que ver con las asociaciones mismas, el segundo con la administración pública y el tercero con determinadas entidades de auditoría.

La CONGDE, confederación de asociaciones, cuenta con dos instrumentos de autorregulación: un código de buenas prácticas y la publicación de un directorio anual de entidades que muestran sus cuentas. Lo más relevante del código, aprobado en 1998, es que incluye una serie de medidas para asegurar su aplicación, control y seguimiento además de una apuesta por la transparencia y la gestión responsable en lo que toca a los aspectos económicos y financieros. Lo más relevante del control de cuentas es que se trata de una práctica ya antigua, es decir, no estamos simplemente ante un intento reciente de aparecer como honestos y transparentes a la vista de los escándalos, sino ante un esfuerzo sostenido por muchos desde hace años por serlo de verdad, en coherencia con los fines fundacionales y la razón de ser de las propias ONG.

Las administraciones públicas, según la legislación vigente, tienen que velar por el buen funcionamiento de estas instituciones, recibiendo en sus registros los documentos de rendición de cuentas y las memorias económicas y de actividades de todas las instituciones. Además, las que reciben fondos públicos, deben presentar informes exhaustivos sobre la ejecución de los fondos transferidos que serán analizados por la administración correspondiente, y, en su caso, revisados por la Intervención o el Tribunal de Cuentas competente en cada caso. Concretamente, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) puso en marcha en 2005 un nuevo procedimiento de calificación de ONG de cooperación, con la finalidad de identificar aquellas con las que puede establecer unas relaciones de mayor confianza; hasta el momento, 38 ONG han pasado ese procedimiento de calificación, que incluye una detallada valoración tanto cuantitativa como cualitativa de las entidades. Se trata de un instrumento de valoración oficial bastante minucioso, que en principio parece ofrecer suficientes garantías de control. Con todo, se han detectado ya algunas deficiencias que comentamos más adelante.

Un tercer elemento de control de la actividad de las ONG, y concretamente de su funcionamiento financiero, se refiere a los mecanismos privados. No se trata sólo de las auditorías externas (recogidas ya en el citado código de buenas prácticas), sino también de los informes de entidades como el Observatorio del Tercer Sector o la Fundación Lealtad. Se trata de nuevas herramientas que facilitan la transparencia y el buen hacer, pero conviene conocer su metodología, su legitimidad y sus limitaciones, para no extrapolar los resultados más allá de lo sensato ni llegar a conclusiones precipitadas. En este caso se trata de instrumentos privados de control, en ocasiones ligados al mundo empresarial, y de carácter voluntario y no vinculante para las ONG. En relación con este punto, debe ser censurada la actitud de ciertos medios de comunicación que, de manera irresponsable y falaz, han utilizado los resultados de estos informes para diseñar una desconcertante campaña de desprestigio contra las ONG en su conjunto.

Más allá de los casos puntuales

A la vista de todo esto, se puede decir una palabra acerca de algunos casos que han saltado a la opinión pública en los últimos meses, generando no poca confusión e incluso escándalo. A principios de marzo fue detenido el presidente de *Anesvad*, acusado de apropiación indebida de fondos de la propia ONG, y apenas un mes después se hizo público que la Fiscalía Anticorrupción estaba investigando si los gestores de la *Fundación Intervida*

habían desviado unos 45 millones de euros procedentes del apadrinamiento de niños del tercer mundo hacia empresas lucrativas ligadas a sus dirigentes. Sin duda se trata de episodios aislados que de ningún modo marcan la pauta de comportamiento de las ONG y que, en caso de confirmarse, deben ser rechazados con contundencia. Más allá de estos sucesos puntuales y a la espera de que los tribunales de justicia establezcan si se han cometido actos delictivos o no, merece la pena iniciar una reflexión más general.

En primer lugar, conviene recordar que el conflicto que hoy se ve en los tribunales de justicia es el segundo acto de otro conflicto que se había iniciado internamente, cuyo primer acto fue el rechazo del código de buenas prácticas de la CONGDE y el abandono de la auditoría de la *Fundación Lealtad*. En este contexto no deja de ser llamativo que *Anesvad* pudiera ser calificada por la AECI porque el cumplimiento de un código ético y la pertenencia a la coordinadora se valoran positivamente, pero no son requisitos excluyentes. Hay aquí un punto a mejorar en el proceso de control oficial de las ONG. No se trata de fomentar el corporativismo, se trata de valorar en su justo término la importancia de trabajar en red, de estar expuesto a los demás, de coordinarse activamente, de construir junto a otros, de aprender y desaprender prácticas de calidad contrastada.

En segundo lugar, la cuestión de los apadrinamientos en el marco de la cooperación al desarrollo merece alguna reflexión, sobre todo por el papel central que juega en el «caso Intervida». Es cierto que con esta estrategia se busca personalizar y concretar la dimensión global de la ayuda, pero también son claras las ambigüedades y riesgos de este enfoque: sensiblería, asistencialismo, acciones puntuales que olvidan los procesos, manipulación de los pobres, olvido de las causas estructurales... además de que se abra una puerta a la confusión económica.

En tercer lugar, ambas entidades comparten un cierto modo de entender la cooperación y la ayuda al desarrollo, que incluye entre otros los siguientes rasgos: campañas de captación de fondos privados y estrategia de comunicación muy agresivas; estructuras personalistas; escasa o nula articulación con el resto del sector de cooperación internacional; poca importancia de las actividades de sensibilización social; ausencia de principios, políticas, estrategias y acciones de cooperación.

Más allá de estos casos puntuales, muchos cuestionan hoy el mismo modelo de ONG que representan.

Modelos de cooperación internacional

Si bien la preocupación actual se centra en la adecuada gestión de los fondos, es decir, en saber si el dinero llega, si no se roba o se pierde en el camino, siendo esto fundamental, es sólo un primer paso de un proceso más largo. Junto a ello, aparecen otras preguntas, más importantes y difíciles de responder: ¿Qué resultados se consiguen con las acciones que se promueven? ¿Qué cambios reales se han logrado? ¿Cuál es el impacto del trabajo de las ONG?

Para avanzar en una rendición de cuentas a la sociedad, es esencial tener una explicación a estas preguntas, aun sabiendo que sólo la evaluación sobre el terreno puede responder a estas cuestiones y que ésta es una herramienta muy difícil de aplicar efectivamente de modo generalizado, lo que nos lleva a hacer algunas consideraciones sobre los variados modelos de cooperación existentes.

Podemos clasificar a las ONG según tres modelos de cooperación: el primero tiene que ver con el asistencialismo, el segundo con el desarrollismo y el tercero con el cambio estructural². Para situar una ONG concreta en una tipología determinada se siguen criterios relacionados con el partenariado, la denuncia social, el empoderamiento, la incidencia pública, el énfasis en los procesos o en los proyectos, etc. Si tenemos en cuenta las variaciones que se han ido produciendo a lo largo del tiempo en estos criterios, podemos afirmar que en la actualidad coexisten diversos enfoques. En todo caso, este análisis ayuda a reconocer que no hay correspondencia entre el grado de madurez de las ONG y su modo de concebir el desarrollo, por un lado, y la imagen intuitiva de la ciudadanía que entiende la cooperación poco menos que como un mero «ayudar a los pobres». Este hecho tiene consecuencias obvias en el modo de entender el uso de los recursos y la legitimidad social de ciertas acciones orientadas a la estructura interna o a los departamentos de estudios, incidencia o sensibilización.

La simple pregunta «¿llega el dinero a su destino?» se sitúa aún en modelos incipientes de ONG (asistencialistas o desarrollistas). De ahí que haya que plantear también preguntas más complejas, que podemos agrupar en varios niveles. En un primer lugar, las preguntas serían: ¿qué mecanismos de gestión adecuada y de transparencia en el uso de los fondos tiene la ONG? ¿Qué eficiencia? ¿Cuál es el porcentaje dedicado a gastos de gestión?

² Seguimos aquí la tipología elaborada por David Corten y M. Luz Ortega.

En un segundo lugar, habría que sondear: ¿qué identidad tiene la organización? ¿Qué visión del mundo y qué propuesta de desarrollo anima y orienta el trabajo? ¿Qué principios y valores sustenta? ¿Qué vinculaciones institucionales existen? En un tercer lugar, se pasaría a otro tipo de preguntas: ¿Qué cambios logra? ¿Qué transformaciones genera, impulsa o al menos anima? ¿Qué continuidad tienen esos cambios? ¿Cómo se miden? Finalmente, ¿qué función cumple o quiere cumplir en la sociedad de origen? ¿Pretende ser sólo recaudador de fondos o busca algo más? En ese caso, ¿qué más? ¿Qué mensaje de utopía y de transformación transmite?

Algunas sugerencias

Una primera sería la de avanzar en el terreno de la relación de estas entidades con los Estados. Sería engañoso, falso, peligroso y contraproducente cualquier planteamiento que transmita la imagen de que «las ONG son buenas y los gobiernos malos». No parece sensato funcionar al margen o en contra del Estado, a pesar de las evidentes limitaciones que éste tenga. Más bien, una correcta cooperación al desarrollo supone precisamente el fomento del buen gobierno, que implica reforzar las instituciones del Estado social de derecho. Como decía John K. Galbraith, «nada es tan importante para el desarrollo económico y la condición humana como un gobierno estable, fiable, competente y honrado». El debate no es más Estado y menos sociedad, o a la inversa. La propuesta, por el contrario, es fomentar más sociedad civil que haga al Estado más fuerte porque no lo suplanta sino que lo refuerza, colabora con él, le exige y hace de contrapeso, según los momentos, contextos y situaciones.

Una segunda sería la de avanzar en el terreno de las relaciones con sociedad civil. Y es que en este terreno sería censurable cualquier postura que suponga una des-responsabilización de la sociedad y la ciudadanía. No se trata de que la sociedad dé un cheque en blanco a las ONG y les ofrezca su confianza ciega, se trata de que la sociedad establezca controles razonables sobre su funcionamiento. Además, no es posible pretender «que llegue todo el dinero a los pobres» y al mismo tiempo exigir una claridad contable exigible a una entidad financiera. Este tipo de servicios requieren financiación específica.

Una tercera sería llamar la atención sobre el papel que las ONG tienen como entidades capaces de fomentar la generación de un tejido social responsable. Como se ha dicho, su visibilidad e influjo es superior al peso real que tienen, lo cual las sitúa en una posición ambigua. Sería muy deseable que empleasen esta situación privilegiada con el fin de promover la sensibilización

de la sociedad. Para ello es muy importante la selección de los colaboradores que quieran comprometerse con ellas, la transparencia en los principios y elementos de identidad; la creación de estructuras plurales y participativas; la promoción del voluntariado.

Una cuarta tendría que ver con el necesario equilibrio entre el personal voluntario y el técnico en estas instituciones. En cuanto a los primeros, nadie duda de la importancia que desempeñan, de su capacidad de establecer un tejido necesario en la sociedad, ni de los innegables valores que aportan, participación ciudadana, compromiso solidario, cultura de la gratuidad, etc. Pero al mismo tiempo es preciso reconocer que la complejidad de la realidad, especialmente los asuntos financieros y de cooperación internacional, exigen un rigor técnico y un modelo de gestión administrativa para el que muchas veces los voluntarios no están técnicamente preparados y para los que se requiere personas con formación técnica específica, contratadas al respecto. Cualquier otro planteamiento resultaría ingenuo, interesado y engañoso: una adecuada articulación de personas voluntarias y contratadas es una de las claves de madurez para valorar una ONG.

En definitiva, las ONG no son ni ángeles ni demonios; son, y deben ser, cada vez más, complejos agentes de desarrollo que trabajan al servicio de una idea: la de hacer que el mundo sea cada vez más justo, fraterno y solidario. Es muy importante que la sociedad civil las considere así, sabiendo que «ni es oro todo lo que reluce», ni es verdad todo lo que se insinúa cuando se lanzan sospechas sobre su ánimo de lucro. ■