

LAS ONG EN ESPAÑA

Marisa Revilla Blanco

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) forman parte de los repertorios de acción colectiva en España y se constituyen como un recurso más para la participación social y política de la ciudadanía comprometida en la atención a grupos sociales vulnerables y en la denuncia de las causas de esa vulnerabilidad. La mención a las "ongés" no causa ya ninguna extrañeza en medios de comunicación, en el argot político o entre la ciudadanía informada.

En España este fenómeno se desarrolló a finales de los años 80 y, desde entonces, su incidencia ha ido en aumento. Si alguien alguna vez pensó en una vida efímera de este nuevo tipo de organizaciones, el tiempo nos deja la evidencia de su permanencia. La crisis financiera internacional, y su concreción específica en el caso español, vuelve a envolver en brumas el horizonte de las ONG, fundamentalmente porque está disminuyendo la financiación pública (brutal recorte del presupuesto para cooperación internacional, disminución de fondos para asistencia social), porque, como efecto de la crisis y de las políticas adoptadas para enfrentarla ha aumentado la precariedad y la vulnerabilidad social y porque se está restando apoyo social a su área de actuación principal, la cooperación internacional al desarrollo, porque cobra mayor credibilidad aquello de que, "si las cosas van mal, mejor arreglar primero las de casa". Así, entre 2005 y 2010, la respuesta afirmativa a la pregunta de si se considera que España debe dedicar el 0,7% de su PIB a la ayuda a los países menos desarrollados ha disminuido casi un 12%, desde el 71,5 al 59,7%, mientras que el "no" ha pasado del 10 al 21% de respuesta¹.

Incluso en esta difícil situación, el pronóstico que se deriva del análisis que hacemos a continuación permite anticipar que las ONG van a seguir consolidando su presencia y su acción en España en los próximos años. Los efectos descritos de la crisis construyen un escenario de transformación obligatoria para las organizaciones: habrá que revisar formas de trabajar, modos de actuación y vías de financiación. Aunque, la vulnerabilidad de las situaciones que enfrenta una parte de la población española requiera de una atención a las necesidades inmediatas que pueda amplificar la presencia del asistencialismo, se observa también el aumento de las estrategias de colaboración

¹ Consulta en línea del banco de datos del CIS (último acceso 27 de mayo de 2013). Estudio 2617 (septiembre 2005) y Estudio 2845 (septiembre 2010).

entre las ONG para ganar capacidad de movilización y ampliar el alcance de sus acciones. Es una consolidación que no se expresa cuantitativamente (un mayor número de organizaciones), pero que sí se constatará en una mayor claridad sobre "quién hace qué y cómo" en las organizaciones.

A pesar de la familiaridad del término ONG o, paradójicamente, quizás por ello mismo, es necesario precisar a qué nos estamos refiriendo. Según el Departamento de Información a ONG (DIP-ONG) de Naciones Unidas, una "Organización No Gubernamental (ONG) es una agrupación de ciudadanos voluntarios, sin ánimo de lucro, que se organizan en un nivel local, nacional o internacional para abordar cuestiones de bienestar público"². Debemos añadir tres condiciones más: que tenga entidad jurídica (en la legislación española, pueden constituirse, fundamentalmente, o como asociaciones o como fundaciones), que sea independiente de los gobiernos, de las entidades públicas, así como de cualquier empresa y que actúe "como intermediaria de los intereses de terceras personas" (Serrano, 2002: 67). Quedan excluidos, por tanto, de la definición, los partidos políticos, las instituciones religiosas, los sindicatos u organizaciones de representación de los trabajadores, las organizaciones populares o los movimientos sociales.

DELIMITACIÓN DEL ÁREA Y MODOS DE ACTUACIÓN

En este mismo tiempo de expansión de las ONG, han consolidado su presencia dos fenómenos relacionados (que se revisarán en otro epígrafe de este mismo capítulo): la expansión del Tercer Sector y del voluntariado. Considero necesario abordar las relaciones entre los tres. En primer lugar, estamos señalando distintos niveles de acción e interpretación: con el Tercer Sector se hace referencia a un espacio de acción diferenciado de la acción estatal y de la acción del mercado; cuando nos referimos al voluntariado, nos estamos situando en el nivel individual, el de las personas que llevan a cabo acciones voluntarias. Con las ONG estamos abordando la cuestión organizativa, un fenómeno más próximo al asociacionismo, a la participación social y política ejercida por la ciudadanía.

Si bien puede dar la impresión de que nos estamos refiriendo a lo mismo de distintas formas, conviene aclarar que la confluencia en evidentes espacios de

² <http://www.un.org/es/civilsociety/dpingo/criteria.shtml>. (en línea) último acceso 14 de noviembre de 2013)

intersección entre los tres fenómenos, no cuestiona la existencia de espacios propios de cada acción. Cada vez más, el Tercer Sector se está desarrollando como lo que yo definiría como un espacio "atrápalo-todo" -catch-all: virando su enfoque hacia la economía social y considerando la inclusión de las nuevas experiencias de economía solidaria y economía alternativa y también la responsabilidad social corporativa –RSC (Plataforma de ONG de Acción Social, 2013). De este modo, se amplía la acción de las ONG y del voluntariado para acercarse a la acción de otras organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, cooperativas, sociedades laborales, mutuas, empresas de inserción, etc.) con otros sentidos (laborales, económicos, de intercambio).

Serán los propios actores involucrados en cada uno de los fenómenos los que definan su acción, en gran medida siguiendo estrategias que les permitan encarar las consecuencias de la crisis en estas organizaciones y en este espacio. No cabe duda que ante el panorama laboral español, cualquier iniciativa que suponga generar oportunidades de empleo es bienvenida. Sin embargo, desde el punto de vista de las autoridades públicas y de los gobiernos deberían considerar los múltiples lados de este prisma de la crisis, así deberían apoyar no solo las iniciativas que se justifiquen económicamente, sino concentrarse a su vez en el apoyo a las organizaciones. Frente a las estrategias que se han seguido hasta ahora, volcadas en la creación del marco institucional que fomente las donaciones, el mecenazgo, las fundaciones (vía incentivos fiscales), y, un poco menos, el voluntariado, políticamente se fomenta la desmovilización política y social. Con ello se pierde la ocasión de impulsar estrategias de cooperación entre la ciudadanía, única vía de revertir el proceso de desconfianza social creciente en la política y en las instituciones: el asociacionismo en el ámbito de lo social, cultural y político eleva los niveles de confianza tanto interpersonal como institucional, además de contribuir a la mayor presencia de interlocutores que cohesionen sociedad y Estado (Tonkiss y Passey, 1999).

En lo que se refiere a los ámbitos de actuación de las ONG, existen dos grandes áreas: la acción social y el desarrollo (ONGD). En definitiva son, en primer término, dos formas de abordar esa labor de intermediación de los intereses de terceras personas que se centran en el logro de cohesión social, igualdad y fomento de la participación que se sitúan "dentro" y "fuera" de la geografía española. Las ONG de acción social trabajan con la población en España, mientras que las ONG de desarrollo luchan por esta cohesión, igualdad y participación a través de la cooperación internacional y, por tanto, realizan su acción buscando "la coparticipación como iguales de los pueblos del

Mundo en la causa común del desarrollo”, lo que incluye la educación para el desarrollo en España. También, en segundo término, implica diferencias en los modelos de actuación (por ejemplo, con una mayor tendencia al asistencialismo de las ONG de acción social o con una mayor presencia mediática de las ONG de desarrollo), en el tamaño de las organizaciones, en el tipo de recursos que movilizan (por ejemplo, en la crisis, las ONG de acción social han realizado más acciones como la recogida de alimentos que antes de la crisis; de la misma forma, las emergencias humanitarias requieren de las ONGD una movilización de recursos distinta de la que realizan para la ayuda al desarrollo).

La distinción requiere la consideración de un elemento añadido: los modos de actuación. Yo distinguiría entre tres³:

- **Asistencial:** con énfasis en la acción y poco protagonismo del análisis o la denuncia, es decir, con escasa capacidad transformadora de la situación. Requiere estructuras con más capacidad para movilizar recursos (económicos – donaciones- y humanos –voluntarios) que para generar participación y debate al interior de la organización.
- **Transformador:** combina la acción directa sobre los problemas con la denuncia de la situación de desigualdad, falta de cohesión o injusticia social. Requieren estructuras abiertas al debate y a la participación y una mayor presencia social para generar apoyo en torno a sus propuestas.
- **Corporativo:** actúa como un grupo de interés y, por tanto, se aleja de la intermediación de los intereses de terceras personas. Las estrategias se concentran en el fortalecimiento organizativo y la interlocución con las autoridades puede concentrarse más en la ampliación de sus espacios de actuación que en el logro de mayores cotas de cohesión e igualdad social.

Por último, para completar la delimitación de su ámbito de actuación considero apropiado mencionar el marco legal de referencia para las ONG españolas:

- Ley 6/1996 de 15 de enero del Voluntariado
- Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Española
- Ley 1/2002 de 22 de marzo de Asociaciones

³ Un análisis completo de la evolución en la segunda mitad del siglo XX de cuatro generaciones de ONGD que conviven en la actualidad puede consultarse (Korten, 1990).

- Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones
- Ley 49/2002 de 26 de diciembre de Incentivos fiscales y mecenazgo
- Ley 50/2002 de 26 de diciembre de Fundaciones⁴
 - RD 1337/2005 de Reglamento de Fundaciones
 - RD 1611/2007 de Registro de Fundaciones
- Ley 5/2011 de 29 de marzo de Economía Social

En el orden de fechas de aprobación de las leyes se aprecia, en primer lugar, que la construcción de este marco legal se inició bien avanzada la democracia y, como veremos después, bien avanzado el momento de desarrollo de las ONG en España. En segundo lugar, que hasta 2002, estuvo vigente la franquista Ley 191/1964, de 24 de diciembre, reguladora de las asociaciones. En tercer lugar, que recientemente se ha completado este marco con la inclusión de la economía social, un espacio en expansión.

LAS ONG EN ESPAÑA: BREVE HISTORIA Y MOMENTO ACTUAL

La creación de las organizaciones que se acogen a esta definición en la actualidad empieza en España, con la excepción de Cruz Roja Española (fundada en 1864), después de la guerra civil. En el periodo de la dictadura, de hecho se fundan organizaciones como Cáritas Española (1942); Misión y Desarrollo⁵ (1956); Manos Unidas (1960) o Médicos Mundi (1963). Pero hasta la segunda mitad de los 80 no encontramos realmente el despliegue del fenómeno español de las ONG. En este despliegue confluyen varias transformaciones políticas, administrativas y sociales: España deja de aparecer en la lista de países receptores de ayuda en 1975 y aparece en 1977 en la lista de países donantes de ayuda; en 1986 España firma el Tratado de Adhesión a la, entonces, Comunidad Europea; desarrollo del estado de las autonomías y de la descentralización; en 1988, se ponen en marcha las subvenciones del 0,52% del IRPF para fines de interés social (en el RD 599/2007, entre otras modificaciones, se elevó el porcentaje al 0,7 que sigue aplicándose en la actualidad); aparecen "nuevos" problemas sociales que desbordan la capacidad del Estado de bienestar español (envejecimiento de la población, dependencia, drogadicción, cambios en la estructura

⁴ La Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general quedó derogada por la ley 49/2002 y por la ley 50/2002.

⁵ En 1982 se constituyó como Fundación Intermón. Posteriormente, en 2001 se inserta en Oxfam Internacional y pasa a denominarse Fundación Oxfam Intermón.

familiar, etc.) y, para terminar la relación, la transición constituye el marco para la activación de una sociedad civil democrática (Marbán, 2010: 164).

En definitiva, estos cambios se traducen en a) una multiplicación de los niveles de la administración (de la local a la europea), b) la aparición y el posterior incremento de financiación pública disponible, tanto para acción social como para desarrollo, c) una expansión de valores asociativos y d) un incremento de la demanda de atención en sectores sociales vulnerables. Someramente, este es el contexto en el que, desde finales de los 80 y principios de los 90, se produce el auge del fenómeno de las ONG. La década de los 90 y la primera década de este siglo constituyeron la fase de expansión y consolidación de las ONG. En lo que llevamos de década, desde 2010, se ha sentido la repercusión de la crisis en las ONG. Nos detendremos primero en la caracterización de este sector para analizar en apartados posteriores los efectos de la crisis.

Es una tarea difícil conocer con exactitud el tamaño y los recursos movilizados por el sector de las ONG en España. Sin embargo, disponemos de algunos análisis que nos permiten realizar una estimación de esos datos. Recientemente se ha publicado un informe de la Fundación Lealtad que nos da algunas claves (Fundación Lealtad, 2013). En él se aportan los datos de 181 analizadas, tanto de acción social como de desarrollo. Según este informe, estas ONG vinculan 1.352.550 socios-colaboradores, cuentan con 60.614 voluntarios y con 23.924 empleados y su antigüedad media es de 23 años. En este informe no se incluye a Cruz Roja Española que, tanto por su singularidad, como por su volumen, con más de un millón de socios, unos 200.000 voluntarios y 115 empleados, introduce siempre un elemento distorsionador en la información final.

Según este informe, solo seis organizaciones de las 181 organizaciones analizadas aglutinan el 81% de los socios (casi 1.100.000 socios):

Organización	Socios-colaboradores	Voluntarios	Empleados	Presupuesto anual (2012) (M€)
Médicos sin Fronteras	279.300	240	4.471	106
Fundación UNICEF Comité Español	258.860	918	197	56
Fundación Oxfam Intermón	182.777	1.660	1.134	79
Asociación Española Contra el Cáncer (AECC)	142.201	15.357	710	45
Ayuda en Acción	137.112	575	378	46
Manos Unidas	94.203	4.500	141	46
Total seis ONG mayores	1.094.453	23.250	7.031	378

Elaboración propia a partir de la Guía de Transparencia de la Fundación Lealtad (<http://www.fundacionlealtad.org/web/home>)

El análisis que nos ofrece este informe nos aporta una información muy relevante:

1. Respecto de la forma jurídica: las asociaciones tienen más socios que las fundaciones (las primeras tienen una media de 8.493 socios frente a la media de 6.700 socios de las segundas).
2. La mayoría de las organizaciones analizadas, como se deduce de los datos aportados por la tabla, son de tamaño pequeño y cuentan con menos de 1.000 socios. A esta clasificación pertenecen el 74% de las asociaciones y el 83% de las fundaciones.
3. Por último, el sector de ONG dedicadas al desarrollo es mayor que el de las ONG dedicadas a la acción social: las ONGD tienen una media de 2.821 socios, mientras las ONG de acción social incorporan como promedio 442 socios.

Sobre este último punto se puede añadir alguna información. Los dos grupos de ONG en España cuentan con instancias propias de coordinación que, aunque no incorporan a todas las ONG de su sector, sí se constituyen como el actor colectivo que representa, sin exclusividad, a cada sector: la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (CONGDE) y la Plataforma de ONG de Acción Social.

En la CONGDE se agrupan 94 organizaciones y 17 coordinadoras autonómicas. Según el Informe de 2011 (CONGDE, 2012), la base social de las organizaciones asociadas superó en 2010 los 2,6 millones (personas y entidades socias, donantes y voluntarias), incluyendo a Cruz Roja Española y ejecutaron más de 800 millones de euros (M€), de los cuales, 740 M€ se han ejecutado en actividades de cooperación en países del Sur y en el territorio español.

Por su parte, la Plataforma de ONG de Acción Social ofrece unas cifras distintas a las anteriores. Según su página web⁶, "está integrada por 26 Organizaciones No Gubernamentales, federaciones y redes estatales que trabajan para 14.300.000 de personas y cuentan con 4.200.000 personas socias, 620.000 personas voluntarias y 80.000 trabajadores y trabajadoras". Este es un claro ejemplo del déficit de información contrastada en el sector: si descontamos de la cifra de personas socias, el millón de socios de Cruz Roja Española, nos da una media de 128.000 socios en las 26 ONG que

⁶ <http://www.plataformaong.org/quienes-somos.php> (en línea), última consulta 27 de mayo de 2014.

la componen, lo que no es congruente con la información que hemos analizado en párrafos anteriores.

Una consideración que debemos incluir para avanzar en la comprensión de las diferencias en los datos se dirige al propio significado que se otorga a la palabra "socio". Frente a una concepción más participativa, que podría asimilarse a "afiliación" en otro tipo de entidades políticas, que conlleva la asunción de una identidad colectiva que comparte una adhesión a principios, valores y formas de acción, lo que se está consolidando entre las ONG es una acepción de socio en el sentido de donante de dinero. Así, la consideración de socio implica que se realice como mínimo una donación anual de forma regular. De este modo, a falta de un compromiso inicial (un alta como socio), la regularidad solo se comprueba con el tiempo. El Informe 2013 de la Campaña SOMOS⁷ (AEF y Bain & Company, 2013) distingue entre "socios regulares" (los descritos anteriormente) y "donantes puntuales" (quienes realizan contribuciones puntuales).

En todo caso, prácticamente de modo independiente a cuál sea la fuente o el modo de medirlo, la realidad española de apoyo al sector de acción de las ONG presenta un perfil muy bajo respecto de las realidades de otros países europeos. El Barómetro de Noviembre de 2013 del CIS⁸ nos ofrece algunos datos de esta realidad:

1. El 11,4% de los entrevistados afirma pertenecer a alguna asociación de caridad o ayuda social (Cáritas, Cruz Roja, etc.). De ellos, 6,2% participa activamente, y 5,2%, pertenece pero no participa activamente. El 82% nunca ha pertenecido a este tipo de organizaciones.
2. El 3,3% de los entrevistados afirma pertenecer a una organización pacifista, de derechos humanos, de comercio justo (Intermón, Amnistía Internacional, SOS Racismo, etc). De ellos, 1,6% participa activamente, y 1,7%, pertenece pero no participa activamente. El 94,2% nunca ha pertenecido a este tipo de organizaciones.
3. Básicamente, participan para poner en práctica sus ideas, valores o principios (43% del segundo tipo de organizaciones; 31,2% del primer tipo) o porque consideran que la implicación personal o ciudadana es necesaria (33,3% en el primer tipo; 31,2% en el segundo).

⁷ La campaña SOMOS surgió en 2012 como una iniciativa de 25 ONG, impulsada por la Asociación Española de Fundraising (AEF). En la campaña 2014, se reúnen 35 ONG (www.somosasi.org)

⁸ Estudio 3005 (en línea), http://datos.cis.es/pdf/Es3005mar_A.pdf, última consulta 27 de mayo de 2014.

4. Respecto de las razones para no pertenecer a ninguna asociación, se aducen principalmente 3 razones (de mayor a menor respuesta, sumando primera y segunda razón): tener cosas más importantes que hacer, no querer complicarse la vida y que no existen organizaciones o asociaciones que le motiven para participar.
5. Firmar una petición o recoger firmas para alguna causa (27,7%); comprar ciertos productos por razones políticas, éticas o para favorecer el medio ambiente (21,8%); donar fondos para una causa social o política son (19,2) las tres acciones sociales o políticas en las que más se ha participado durante los 12 últimos meses.
6. Uno de cada cuatro entrevistados afirma haber colaborado con dinero con una o varias organizaciones en los últimos doce meses.
7. Por último, sobre la realización de trabajo voluntario, sin remuneración, en los últimos doce meses, el porcentaje más alto de respuestas es para el sector salud y tan solo es el 5%; inmediatamente después, el sector de discapacidad y dependencia (4,3%) y educación y cultura (3,4%).

El Eurobarómetro especial de 2011 (Año Internacional del Voluntariado), titulado "Voluntariado y solidaridad internacional"⁹, sitúa la media europea (EU27) en el 24% de los encuestados que realizan alguna actividad de voluntariado en ese momento: el 11%, con regularidad; el 13%, ocasionalmente. La variación entre países es muy alta y oscila entre el 58% de participación en los Países Bajos y el 9% en Polonia. España, con un 15% de respuestas afirmativas entre los entrevistados, se sitúa con los países que están claramente por debajo de la media.

El Informe 2014 de la Campaña SOMOS (AEF y Bain & Company, 2014) plantea que el 20% de la población española ha donado dinero a una ONG en el último año. Así, según plantea este Informe, España ocupa la última posición entre un grupo de países (Finlandia, 78%; Austria, 76%; Suiza, 72%; Suecia, 69%; Reino Unido, 55%; Francia, 49%, Italia, 38% y Alemania, 34%). En 2013, consideraban que los socios regulares de las ONG españolas habían crecido un 10% en los dos últimos años y que habían alcanzado los tres millones y medio de socios. A esta cifra, añadían cuatro

9

http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/juillet/04_07/rapport_%20eb75_2_%20benevolat_es.pdf, (en línea), última consulta 28 de mayo de 2014.

millones de donantes puntuales hasta alcanzar siete millones y medio de donaciones en 2012 (AEF y Bain & Company, 2013).

El último aspecto en el que quiero detenerme para el análisis de la composición del sector de ONG en España es en la composición por sexo de su base de apoyo y de sus órganos directivos. Recientemente, la Fundación Lealtad ha analizado la composición de los órganos de gobierno de las ONG españolas de la Guía de Transparencia: el promedio en las 181 ONG analizadas es del 38% de mujeres en los órganos de gobierno. El 40% de las ONG cumple el criterio de representación paritaria en esos órganos (40/60). Las organizaciones que mejor cumplen el criterio son las pequeñas (menos de un millón de euros de presupuesto anual) y las muy grandes (más de 25 millones de euros). Y, en el 58% de las organizaciones, una mujer ocupa la dirección y/o la presidencia¹⁰.

Este es un dato positivo pero debemos analizarlo considerando el contexto: por lo que respecta a las ONG de acción social, en 2010, el 74,2% de las personas remuneradas y el 64,4% del voluntariado en estas entidades eran mujeres (Fundación Luis Vives, 2012). Respecto de las ONGD, en 2011, el 68% de las personas remuneradas que trabajaban en entidades en España y el 54% en el extranjero (cooperantes) eran mujeres¹¹. En el contexto de un sector eminentemente feminizado, tanto en el personal remunerado como en el voluntario, es notable que el promedio de la presencia de mujeres en los órganos de gobierno no alcance el 40%. La Plataforma del Tercer Sector, que analizaremos a continuación, es un claro ejemplo de este hecho: la Junta Directiva está compuesta por 17 hombres y 8 mujeres y su Comisión Permanente está compuesta exclusivamente por 8 hombres.

REDES Y ARTICULACIONES DE LAS ONG ESPAÑOLAS

Si la base social de apoyo de las ONG en España, comparada con la del resto de los países europeos, puede considerarse pequeña, aunque en crecimiento, la buena noticia del sector proviene de la alta densidad de la red que está estableciéndose entre organizaciones y coordinadoras y plataformas, tanto a nivel nacional, como internacional. Otro dato positivos proviene de que en la construcción de esa red se

¹⁰ Nota de prensa de la Fundación Lealtad, 05/03/2014, <http://www.fundacionlealtad.org/web/jsp/medios/detalleNota?idNota=2350&fechaSeleccionada=> , (en línea), último acceso 26 de mayo de 2014)

¹¹ CONGDE, <http://informe2012.coordinadoraongd.org/>, (consulta en línea de datos), último acceso 27 de mayo de 2014.

supera la clásica distinción de ámbitos de actuación, acción social/desarrollo, lo que permite avanzar en una red de solidaridad y de denuncia de los problemas sociales derivados del actual modelo de desarrollo, superando así el asistencialismo de muchas de las iniciativas.

Nos hemos referido con anterioridad a las dos entidades más representativas de esos dos ámbitos de actuación: la CONGDE y la Plataforma de ONG de Acción Social. Junto a ellas, analizaremos la Plataforma del Tercer Sector y la Plataforma del Voluntariado, así como otras redes sectoriales: la sede española de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-ES), la Plataforma de Organizaciones de Infancia (POI) y el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI).

La Plataforma del Tercer Sector se constituyó en 2012 con la participación de la Plataforma de ONG de Acción Social, la Plataforma del Voluntariado, EAPN-ES, CERMI, Caritas Española, Cruz Roja y ONCE. Recientemente han incorporado a su Junta Directiva el desarrollo de su articulación territorial hasta el momento (Mesa del Tercer Sector de Andalucía y Plataforma del Tercer Sector Extremadura), junto a tres entidades colaboradoras: Instituto para la Calidad de las ONG (ICONG), POI y LARES Federación¹². Tiene como objetivo la unión y la amplificación de la voz del Tercer Sector. De hecho, ya aparece como interlocutora privilegiada de la administración central en España, dado que en enero de 2013 se constituyó por resolución de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector. Es fundamental que se concrete la incorporación de la CONGDE a esta Plataforma para que realmente sea una representación del Tercer Sector y pueda diversificarse tanto la interlocución con otras instancias de la administración, como la presencia en la junta directiva y su comisión permanente.

La Plataforma del Voluntariado se constituyó en 1986 y agrupa en la actualidad a 77 organizaciones regionales y locales, así como plataformas autonómicas y sectoriales. La variedad de organizaciones se recoge en esta muestra: Cruz Roja Española, Cáritas, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Asociación Española contra el Cáncer, (AECC), Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales, Save The Children, ONCE o Médicos del Mundo, lo que nos permite comprobar, además, que muchas ONG tienen presencia en distintas

¹² <http://www.plataformatercersector.es/quienes-somos/junta-directiva>, (en línea), último acceso 28 de mayo de 2014.

entidades de colaboración o representación, lo que reafirma la densidad de la red. En el ámbito europeo, su participación se concreta en el European Volunteer Centre y en International Association for Volunteer Effort (IAVE).

EAPN-ES se creó en 1991 y se refundó en 2004. Agrupa 19 redes autonómicas y 16 entidades estatales, entre las que encontramos algunas de las ya mencionadas: CEAR, Cáritas, ONCE, Cruz Roja, MPDL o Fundación Secretariado Gitano. Su trabajo se concentra en el objetivo de la erradicación de la pobreza y la exclusión social. Su inserción europea e internacional se realiza a través de EAPN.

La Plataforma de Organizaciones de Infancia (POI) se constituyó en 1997 con el objetivo de coordinar los esfuerzos de las organizaciones que trabajan en favor de los derechos de los niños y las niñas. Pertenecen a ella en la actualidad 53 entidades y tiene una fuerte articulación en otros espacios, tanto nacionales (Observatorio de la Infancia; Consejo Estatal de ONG de Acción Social; Consejo Estatal de las Familias; Foro del Menor de la Fundación Profesor Uría y Grupo de Trabajo sobre AOD e Infancia), como internacionales (Grupo de ONG para la CDN –Convención sobre los Derechos del Niño- y Movimiento Mundial a favor de la Infancia).

Las dos entidades que mejor representan los dos ámbitos de actuación son también las que mejor inserción tienen en esa tupida red, y por las que mayor presencia internacional tienen las ONG españolas. La Plataforma de ONG de Acción Social colabora (o tienen presencia, según el caso), en el ámbito nacional, con: Alianza Española contra la Pobreza, la Alianza EYCA (European Year of Citizen Alliance), Asociación de Organizaciones Usuarias de Marketing Directo, CEPES (Confederación Empresarial Española de Economía Social), Consejo Estatal de ONG de Acción Social, CONGDE, Plataforma del Tercer Sector y la Red de Inclusión Social. En el ámbito internacional, sus aliados son: CIVICUS, CEDAG (Comité Europeo de Asociaciones de Interés General, ENNA, Pacto Mundial y Social Platform.

La CONGDE, a través de la colaboración y las alianzas, tiene una presencia internacional muy importante: CONCORD Europe (Confederación Europea de ONG para el desarrollo y la ayuda humanitaria); WIDE (Red Europea de Mujeres en el Desarrollo); la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe; GCAP (Global Call to Action Against Poverty) y ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo). Ese mismo espíritu de colaboración lo mantiene en el ámbito nacional. Así, sus aliados en España incluyen todas las plataformas y coordinadoras anteriores, más la Alianza

Española contra la Pobreza, la Coalición Clima, la Coalición Proceso y la Asociación Española de Fundaciones.

LAS ONG ANTE LA CRISIS: SITUACIÓN Y ESTRATEGIAS

La crisis ha golpeado fuerte también en el sector de las ONG. En estos años ha habido ya diversas estrategias por parte de las ONG españolas para enfrentar los efectos de la crisis. Por ejemplo, algunas ONG han tenido que aplicar expedientes de regulación de empleo (ERE) para adaptar su estructura organizativa a la financiación obtenida. Entre ellas se cuentan organizaciones, como la Fundación Oxfam Intermon o Ayuda en Acción, y otras de menor tamaño, como ACSUR Las Segovias.

Otras ONG han adoptado otras estrategias para producir esta adaptación, por ejemplo la alianza entre varias organizaciones afines en su ideario y objetivos. Entre las ONG de acción social se ha seguido esta estrategia por la Fundación Luis Vives aliada con Acción contra el Hambre bajo el nombre de esta segunda. Entre las ONGD, la Alianza por la Solidaridad es el resultado de la unión de Solidaridad Internacional, IPADE y Hábitat África. En otros casos, se ha procedido a una reducción de plantillas y a la mayor incorporación de voluntariado en sus proyectos.

El informe de la Fundación Lealtad (2013: 29-39) distingue dos periodos en la evolución y el impacto de la crisis entre las ONG que analiza:

1. Entre 2007 y 2010 detectan un crecimiento de los ingresos de las ONG (con una media anual del 5%) por encima del crecimiento del PIB en esos años. Ese crecimiento se debe al aumento de una media de un 7% anual en la financiación pública y de una media del 3% anual en la financiación privada en ese periodo. La financiación pública procede, fundamentalmente, de fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), de los fondos del IRPF y de las administraciones autonómicas y locales. El peso de la financiación pública pasa de constituir el 47% de los ingresos totales en 2007 al 50% en 2010. El aumento de la financiación privada se explica a partir de los aumentos de las donaciones puntuales asociados a grandes emergencias en el periodo (como fue el caso del terremoto de Haití en 2010).
2. Desde 2011 la situación pasa a ser la contraria: la caída de ingresos en las ONG (en torno al 5% en los ingresos de 2012 respecto de los de 2010) es superior a la disminución del PIB en ese mismo periodo. La

explicación fundamental la encontramos en el menor volumen de financiación pública en ese periodo: el recorte de los fondos de la AECID¹³ y de los fondos procedentes de las administraciones autonómicas y locales como consecuencia de la crisis.

En este mismo Informe se aporta la información referente a la evolución de las ONG según su tamaño¹⁴: son las ONG pequeñas y las muy grandes las que mejor están enfrentando la crisis, en ambos casos, porque su financiación depende más de las aportaciones de los socios que de la financiación pública. En el caso de las ONG pequeñas, suelen tener menores costes de estructura y movilizan en sus acciones un volumen pequeño de recursos. Todo ello les otorga mayor flexibilidad en sus acciones y mayor capacidad de resistencia, aunque los impactos de sus actuaciones son también menores. Las ONG muy grandes representan el único caso dentro de las ONG analizadas cuyo presupuesto anual en el periodo 2010-2012 aumenta una media del 1%. En estas organizaciones el volumen mayor de sus ingresos anuales procede de ingresos privados (una media del 70% del total de ingresos, similar a la media de las ONG pequeñas, 64%).

Las ONG medianas y grandes son las que presentan una mayor dependencia de la financiación pública (65% y 71% de los ingresos totales, respectivamente, proceden de ingresos públicos a través de convenios o contratos de prestación de servicios) y, en consecuencia, son las más afectadas por los recortes de este tipo de financiación.

La separación entre ONG pequeñas y muy grandes y ONG medianas y grandes se repite al considerar el volumen de los ingresos totales que se destinan a la captación de fondos privados (aumento y fidelización de socios y donantes). Entre las primeras, se destina alrededor del 8% de sus ingresos anuales a la captación de fondos privados; entre las segundas, esa cifra disminuye al 4 y 3% (medianas y grandes, respectivamente) (Fundación Lealtad, 2013).

En la opinión pública española ha habido una variación entre 2001 y 2010 en la consideración acerca de cuál debe ser la forma de financiación de las ONG. Si en 2001 el 67,3% de los encuestados por el CIS pensaba que "para llevar a cabo sus proyectos de

¹³ Los datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE de 2013 sitúan el porcentaje que España destina a Ayuda Oficial al Desarrollo en un 0,16% de la RNB, el mismo porcentaje que en 2012, lo que implica un retroceso a niveles de inicios de los años 90. El momento en el que se alcanzó un porcentaje mayor fue en 2007 con un 0,4% de la RNB.

¹⁴ La clasificación es la siguiente: pequeñas ONG (presupuesto anual inferior a un millón de euros); medianas (presupuesto anual entre un millón y cinco millones de euros); grandes (entre cinco y veinticinco millones de euros) y muy grandes (presupuesto anual superior a los veinticinco millones de euros) (Fundación Lealtad, 2013: 30).

desarrollo, las ONG deben recibir dinero del Estado”, y el 20,2%, que “para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo, las ONG deben contar únicamente con el dinero que aporten sus simpatizantes y afiliados”, en 2010, las respuestas se habían repartido: 43,4% y 43,8%, respectivamente¹⁵.

El contexto de crisis en España y sus consecuencias sociales (incremento del desempleo, aumento de las tasas de pobreza y cambios en la composición de la pobreza) han dado también mayor visibilidad a algunas formas de acción, por ejemplo, las recogidas de alimentos o el comercio justo, y han hecho aparecer otras formas de colaboración y ayuda mutua, como los bancos de tiempo, las finanzas éticas o las experiencias de co-working, etc. reconocidas bajo la etiqueta “economía alternativa y solidaria”.

En el sector de la recogida de alimentos para su distribución por /entre ONG que actúan con los grupos de población beneficiaria destaca en los últimos años la acción de los bancos de alimentos. Conviene aclarar que esta denominación no se refiere a un tipo de acción genérica, sino que “banco de alimentos” es una marca registrada¹⁶ propiedad de la Federación de Bancos de Alimentos (FESBAL)¹⁷. No parece que quepa duda sobre la estrategia comercial que existe detrás de la marca. Según la información que proporciona la Federación Europea de Bancos de Alimentos (FEBA), en 2012, FESBAL distribuyó 969.769 toneladas de alimentos a organizaciones benéficas con la colaboración de 2.226 voluntarios y 41 empleados¹⁸. La FESBAL fue Premio Príncipe

¹⁵ Consulta en línea del banco de datos del CIS (último acceso 27 de mayo de 2013). Estudio 2419 (mayo 2001) y Estudio 2845 (septiembre 2010).

¹⁶ Oficina de Patentes y Marcas el 2 de junio de 2009 en Clase 39 del Nomenclátor y el 25 de mayo de 2010 en Clase 45 del Nomenclátor.

¹⁷ “El hecho de que FESBAL, ostente registros compuestos por la denominación BANCOS DE ALIMENTOS®, le confiere una serie de derechos registrales exclusivos y excluyentes, sobre éste elemento denominativo y similares en virtud de la titularidad de las marcas registradas compuestas por esas denominaciones, y todo ello amparado por la Ley de Marcas que regula los signos distintivos y la propia Ley de Competencia Desleal. A este respecto queremos reiterar que FESBAL es la única entidad que dispone de los derechos de uso en exclusiva de la marca BANCOS DE ALIMENTOS® y que actualmente NO existen terceras personas autorizadas para su uso tanto en lo que se refiere a los elementos denominativos y gráficos tomados de forma aislada como en su conjunto, para los servicios ofrecidos desde esta organización sin ánimo de lucro. FESBAL, a través de sus servicios jurídicos, perseguirá por todas las vías que en derecho le amparan a cualquier infractor, todo ello para evitar que terceros, a veces malintencionados, puedan hacer uso indebido de sus derechos de marca y se aprovechen de nuestro crédito, provocando confusión entre colaboradores y beneficiarios de nuestro servicio de contenido tan sensible”. <http://www.bancodealimentos.es/noticias/noticias/documentos/espana/120-uso-indebido-de-la-marca-bancos-de-alimentos>, (en línea), último acceso 31 de mayo de 2014.

¹⁸

http://www.eurofoodbank.eu/portail/index.php?option=com_content&view=article&id=46%3Aespagne&catid=13&Itemid=26&lang=fr, último acceso 31 de mayo de 2014.

de Asturias a la Concordia 2012, pero es difícil encontrar datos de sus acciones, colaboradores, etc. en su propia página web¹⁹.

Las acciones desplegadas bajo la etiqueta economía solidaria y alternativa están en auge en España en los últimos años. Alguna, como el comercio justo, se desarrolló en España desde los años 90, pero experiencias como los bancos de tiempo o las redes de consumo son mucho más recientes. En ambos casos, como ejemplos de este espacio en expansión, se cuentan con estrategias distintivas. Para el comercio justo, existe el "sello Fairtrade" que avala que los productos que lo muestran cumplen con los estándares de Fairtrade International²⁰. En el caso de los bancos de tiempo, en 2012 se constituyó la Asociación para el Desarrollo de los Bancos de Tiempo (ADBTD). Un ejemplo de la expansión de este espacio de economía alternativa y solidaria es que, aunque la Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria (REAS) existe desde 2000, la Feria de la Economía Social y Alternativa solo se ha celebrado en dos ocasiones, la primera en junio de 2013 y, la segunda, en junio de 2014²¹.

TRANSFORMACIONES Y ESCENARIOS EN ESPAÑA

El análisis realizado en estas páginas transmite la impresión de un escenario de cambio para el conjunto de las ONG en España. Desde mi punto de vista, tres argumentos interrelacionados constituyen las claves que resolverán el panorama futuro de las ONG en España:

- La capacidad de articulación de las ONG en acciones y campañas que superen la separación entre ONG de acción social y ONG de desarrollo y que contribuyan a la reformulación de una noción global de desarrollo que se aparte de la separación entre las esferas doméstica e internacional. Ignacio Martínez y Pablo Martínez lo formulan de este modo: "Sin renunciar a la consecución de consensos quizá sea el momento de anteponer los objetivos a alcanzar –la

¹⁹ Además, en la página web del Opus Dei España, la búsqueda sobre las palabras "banco de alimentos" devuelve un gran número de resultados, muchos de ellos referidos a supernumerarios que dirigen un buen número de bancos de alimentos provinciales. De hecho, se puede encontrar lo siguiente: "El primer banco de alimentos de España fue el de Barcelona, fundado con el apoyo de un destacado empresario de la industria de la alimentación. La iniciativa se extendió rápidamente por todo el territorio español gracias al entusiasmo que puso un sacerdote de la Prelatura del Opus Dei, don José María Sanabria que puso los cimientos de la Fundación que, a ritmo acelerado, abrió Bancos de Alimentos en cada provincia mucho antes de que existiera la crisis. En la actualidad hay un total de 54 Bancos de alimentos, con presencia en todas las provincias". <http://www.opusdei.es/es-es/article/homenaje-a-los-bancos-de-alimentos/> último acceso 31 de mayo de 2014.

²⁰ <http://www.sellocomerciojusto.org/es/>

²¹ www.economiasolidaria.org

incidencia en el conjunto de las políticas y en los mecanismos de gobernanza, orientada hacia la equidad social, la sostenibilidad y el cumplimiento de los derechos humanos- a la propia idea de un consenso amplio. Quizá la búsqueda de espacios de convergencia social y política en torno a esta idea de desarrollo pueda ser más estratégica y eficaz para impulsar los procesos de desarrollo que pretenden las organizaciones de la sociedad civil" (Martínez y Martínez, 2014: 83).

- La capacidad de concitar en torno a estas acciones y campañas espacios de participación social para la ciudadanía que sufre la desafección, la desconfianza y la decepción provocadas por un sistema político impermeable a las demandas de transparencia y de cambio en las políticas que tanta "sangre, sudor y lágrimas" están causando entre la población española y que están produciendo enormes transformaciones en el sistema de bienestar español. En la reafirmación de lo factible, como se está promoviendo ya, por ejemplo, en la lucha contra la pobreza, en la reforma fiscal y tributaria hacia un sistema más justo y equitativo, en la conformación de una ciudadanía global, las ONG podrían contribuir a la inclusión de ciudadanos y ciudadanas comprometidos con la construcción de espacios de participación social. Los modelos de ONG *con* voluntarios o los modelos de ONG *con* donantes como modelos de participación social pueden requerir su transformación hacia ONG *de* voluntarios y ONG *de* socios.
- Para ello es obligatorio que las ONG realicen una estrategia combinada dirigida a la ampliación de su apoyo económico y a la ampliación de su capacidad de movilización, sin que lo que se crezca por cualquiera de los dos lados implique recortes en el otro. Es imprescindible comprender que la puesta en marcha de estrategias dirigidas exclusivamente a la captación de fondos privados mercantiliza a las ONG en su búsqueda de nuevos "clientes" y en sus estrategias de fidelización. El modelo de ONG *con* donantes, por mucha autonomía financiera que pueda lograr y mucho que aumente el volumen de donaciones, contribuye a eliminar los espacios de participación social y resta capacidades a la ciudadanía. Las labores de sensibilización y educación de la ciudadanía en estas cuestiones, así como la incidencia política son cruciales para la movilización en torno a estas organizaciones, y esto incluiría la movilización de recursos económicos.

En todo caso, el panorama futuro de las ONG puede sufrir una transformación mayor si se avanza en los cambios que anuncia el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y que supondría un grave golpe a las posibilidades de financiación pública de las ONG.

Los cambios que se contienen en el ante proyecto que más afectarían a las ONG son: 1) la obligación de financiar con fondos propios un importante porcentaje de cada proyecto que lleven a cabo y que reciba una subvención (lo que podría suponer, como indican las ONG con razón, que sean las propias organizaciones las que contribuyan a la financiación de la administración pública en el cumplimiento de sus obligaciones con la población en situación de mayor vulnerabilidad); 2) el establecimiento del pago post justificación del proyecto; 3) el aumento en tipo y cantidad de las sanciones, que llegan hasta la inhabilitación para la solicitud de subvenciones y acceso a concursos públicos; 4) la práctica desaparición de las subvenciones directas; y 5) el aumento de la burocracia en el proceso de justificación. Es decir, el problema fundamental de este proyecto del gobierno de Mariano Rajoy es que aplica a las ONG los mismos criterios que pretende aplicar a las organizaciones lucrativas, sin atender al interés general que promueven²².

De este modo, el necesario objetivo de mejorar la lucha contra el fraude y la corrupción, que se relatan en la exposición de motivos de este proyecto se puede convertir en un modo de erosionar la capacidad de acción de unas organizaciones que no se han visto implicadas en casos de fraude y corrupción y que, en estos años, están dando ejemplos de su compromiso con la transparencia y el buen gobierno.

Bibliografía citada

Asociación Española de Fundraising (AEF) y Bain&Company (2014): *¿Somos o no somos? Campaña Somos 2014*.

(en línea)

http://www.somosasi.org/imagenes/informe_somos_2014.pdf , último acceso 28 de mayo de 2014

²² Un análisis detallado de este proyecto se puede encontrar en las conclusiones del Seminario convocado por la Plataforma del Tercer Sector el pasado mes de marzo. <http://www.plataformatercersector.es/es/seminarios>, (en línea), último acceso 31 de mayo de 2014.

Asociación Española de Fundraising (AEF) y Bain&Company (2013): *El impacto de las aportaciones de los socios de las ONG en España. Campaña Somos 2013.*

(en línea)

http://www.aefundraising.org/upload/54/90/Informe_SOMOS_2013.pdf, último acceso 28 de mayo de 2014

CONGDE (2012): *Informe sobre el sector de las ONGD 2011.*

(en línea)

<http://informe2011.coordinadoraongd.org/>, último acceso 28 de mayo de 2014

Fundación Lealtad (2013): *Las ONG ante la crisis (2007-2013). Análisis de la evolución de las ONG de la Guía de Transparencia.*

(en línea)

<http://www.fundacionlealtad.org/intranet/uploads/publicaciones/LAS%20ONG%20ESP A%C3%91OLAS%20ANTE%20LA%20CRISIS%202007-2013.pdf>, último acceso 28 de mayo de 2014

Fundación Luis Vives (2012): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social.*

(en línea)

http://www.luisvivesces.org/upload/95/52/2012_anuario_tsas.pdf, último acceso 28 de mayo de 2014

Korten, David (1990): "From Relief to People's Movement". Korten, D. C: *Getting to the 21st Century*. West Hartford, 113-132.

Marbán, Vicente (2010): "El Tercer Sector en España (entidades altruistas: Cáritas, Cruz Roja, Cajas de Ahorro y Obra Social), en Gutiérrez Resa, Antonio (ed.): *Tercer Sector y Acción Social*. Madrid: UNED/Ediciones Académicas; pp. 161-191.

Martínez, Ignacio y Pablo Martínez (2014): "Ruptura del consenso y desmantelamiento: un análisis de la cooperación española". *Anuario 2013. Hacia 2015: Visiones del desarrollo en disputa*. XI Informe Anual de la Plataforma 2015 y más.

(en línea)

http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1566/anuario-2013-hacia-2015-visiones-del-desarrollo-en-disputa/#.U4mfc_1_tqU , último acceso 31 de mayo de 2014

Plataforma de ONG de Acción Social (2013): *Diagnóstico del Tercer Sector de Acción Social*.

(en línea)

<http://www.plataformaong.org/planestrategico/ARCHIVO/documentos/15/diagnostico-del-tercer-sector-de-accion-social.pdf>, último acceso 28 de mayo de 2014

Serrano, Maite (2002): "Las ONGD en la encrucijada: del Estado de bienestar a la franquicia del Estado", en Revilla, M. (ed.): *Las ONG y la política: detalles de una relación*. Madrid: Ediciones Istmo; pp. 66-94.

Tonkiss, F., A. Passey (1999): "Trust, confidence and voluntary organisations: between values and institutions". *Sociology*, 33(2), 257-274.

Breve biografía de la autora:

Marisa Revilla Blanco. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Profesora Titular de la Universidad Complutense de Madrid.