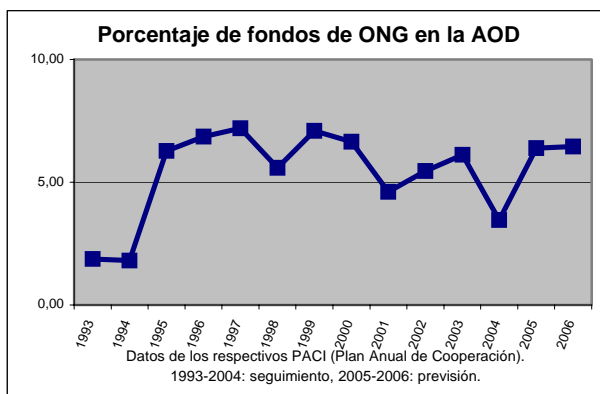


## VALOR AÑADIDO DE LAS ONGDS

### El Plan Director

Tras las tensas relaciones entre las ONG y el gobierno anterior<sup>1</sup>, la nueva administración ha anunciado en el Plan Director de la cooperación española 2005-2008 un aumento de los fondos destinados a las ONG, con el ánimo de basar en sus relaciones con éstas en un nuevo equilibrio regulador. El particular perfil de la Secretaria de Estado de Cooperación, Leire Pajín, que muestra una clara cercanía con las ONG, permite crear grandes expectativas en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales. De hecho, ya se han logrado algunas iniciativas.

- Los miembros del Consejo de Desarrollo aumentaron a 33, el número de representantes de ONG creció hasta 6. Este hecho indica que hay un enfoque más deliberativo-reflexivo acerca de la política de desarrollo. No obstante, el Consejo no es aun un órgano de debate público ya que sus deliberaciones no están públicamente disponibles.
- En 2005, se estableció un nuevo marco regulador para colaborar con las ONG. Cambia el enfoque de subcontratar a las ONG para tareas específicas y someterlas a fiscalización detallada, para lograr un enfoque que fomente una formulación de políticas propia y que puedan rendir cuentas de sus resultados. El derecho de iniciativa se otorga ahora a las ONG<sup>2</sup>.
- Las cifras de la financiación de las ONG ha crecido ligeramente. De hecho, más del 50% de los fondos de las ONG españolas procede de fuentes gubernamentales<sup>3</sup>. Se espera que los fondos de las ONG crezcan significativamente cuando se implemente el nuevo marco de acuerdos.



<sup>1</sup> Ver José Antonio Alonso 2005: La Cooperación Española Al Final De Un Ciclo, en: Plataforma 2015 y más (Ed.): La palabra empeñada - Los Objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza - Segundo Informe Anual de la *Plataforma 2015 y más*, Madrid 2005 (CATARATA)

<http://www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Documentos/LaPalabraEmpeñada.pdf>

<sup>2</sup> En el borrador del Nuevo sistema de financiamiento de las ONG se encuentran dos regulaciones: un mecanismo de financiación a largo plazo, y proyectos y programas a corto plazo (“convenios y proyectos”) <http://www.boe.es/boe/dias/2005/05/12/pdfs/A16139-16145.pdf>; y un mecanismo abierto de financiamiento (“convocatoria abierta y permanente”) <http://www.boe.es/boe/dias/2005/05/12/pdfs/A16145-16148.pdf>; también lo ha defendido el Secretario General de la Agencia de Cooperación Española en las vistas en el congreso [www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO\\_320.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_320.PDF)

<sup>3</sup> En 2004 cerca de la mitad de los fondos de las 77 ONG españolas asociadas en la CONGDE eran públicos, de los cuales el 16% venía del Gobierno central, el 21% de los Gobiernos autonómicos y el 10% de organismos multilaterales, principalmente la UE; ver el Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD, Madrid 2005 <http://congde.org/informe2005directorio.htm>

Al mismo tiempo, el sector de las ONG ha sido criticado por su excesiva suavidad con la nueva administración, concentrándose más en el tema de la cantidad de la ayuda oficial, que en la calidad, y quedándose rezagado en adaptarse al nuevo rol de las ONG dentro de la nueva arquitectura de la ayuda. Es notorio que el sector de las ONG españolas se encuentra en una contradicción intrínseca, o de conflicto de intereses, al tener que seguir su doble rol: tener fondos públicos para contactar y trabajar con las comunidades receptoras de ayuda en el terreno, y hacer un monitoreo crítico de las actuaciones en reducción de pobreza de su propio gobierno; ya que la mitad de sus fondos proviene de fondos públicos, destinados a la implementación de proyectos y a la sensibilización. Por el momento, las opciones existentes ponen más énfasis en la capacidad de implementación de proyectos que en las capacidades analíticas.

### **Provisión de servicios y *advocacy***

¿Cuál es el valor añadido de las ONG? ¿Por qué subcontratas a una ONG para implementar proyectos, y por ende incrementar los costos? ¿Qué es lo que las ONG pueden hacer mejor que las agencias bilaterales, los organismos internacionales o las instituciones financieras internacionales? ¿Cuál es la diferencia entre un pozo hecho por una ONG española, la AECI o la CE?

Se argumenta como punto positivo la proximidad de las ONG a los grupos de beneficiarios, el enfoque participativo que aplican y la actitud empoderadora que pretende “enseñar a pescar antes que dar el pescado”. ¿Pueden las ONG españolas demostrar la certeza de esta ventaja?

En la última década, el rol de las ONG dentro de la perspectiva del desarrollo ha cambiado. La nueva arquitectura de la ayuda sitúa al Estado en su centro como proveedor de servicios, en vista de que el acceso a estos servicios es un derecho de sus ciudadanos. La comunidad de donantes pide un nuevo rol de las ONG: que se concentren en un marco más extenso del desarrollo, que implique poner en práctica el proceso PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers) en las capacidades del Estado y metas de mejores servicios. Entretanto, las ONG deben cambiar sus acciones para fortalecer a la sociedad civil local con el fin de que ésta pueda exigir a sus gobiernos que rindan cuentas por la calidad de los servicios prestados y reclamar sus derechos de mejores servicios básicos. Ésta podría ser una buena forma de división del trabajo. Se han hecho críticas a la contraposición de provisión de servicios y *advocacy*, argumentando que esto sobrepasa los distintos roles que pueden cumplir las organizaciones de la sociedad civil, que la provisión de servicios y la transformación social están muy ligados, y que los contextos locales proveen distintos espacios para asumir compromisos<sup>4</sup>. En la práctica, muchas acciones de las ONG quedan relegadas de estas consideraciones y en muchos casos no analizan los contextos políticos y administrativos, limitándose a la caridad y a cubrir necesidades inmediatas<sup>5</sup>. En este sentido, las ONG del norte han sido acusadas de

<sup>4</sup> Sarah Lister & Warren Nyamugasira 2003: Design Contradictions in the „New Architecture of Aid“?. Reflexiones desde Uganda sobre los roles de las organizaciones de la sociedad civil en: Development Policy review 2003, 21(1). El estudio plantea un número de roles potenciales para las ONG como agentes de presión, monitores, proveedores de servicios, innovadores y movilizadores. Ver también un excelente inventario en Alan Fowler 2005: Aid Architecture – Reflections on NGDO Futures and the Emergence of Counter-Terrorism; INTRAC Occasional Papers Series No: 45; Oxford January 2005 [www.intrac.org/resources\\_database.php?id=173](http://www.intrac.org/resources_database.php?id=173)

<sup>5</sup> El equipo de investigación y políticas de desarrollo del ODI ha hecho un excelente trabajo al sensibilizar a las ONG para tomar acciones en los contextos políticos y administrativos, ver Robert Nash, Alan Hudson and Cecilia Luttrell 2006: Mapping Political Context: A Toolkit for Civil Society Organisations, London, [www.odi.org.uk/RAPID/Publications/Documents/Political\\_Context\\_Toolkit\\_web.pdf](http://www.odi.org.uk/RAPID/Publications/Documents/Political_Context_Toolkit_web.pdf)

proveer una ayuda de “tiritas” en un modo miope, y lo que es peor, de evitar movilizaciones ciudadanas que reclamen una mejora en los servicios por parte del Estado.

La relación entre las ONG del Norte (multinacionales) y sus pequeñas socias del Sur no entra en este marco de acción. Una organización que ha reaccionado en contra de esta contradicción es ActionAid que ha cambiado su forma de gobierno interno cortando su estructura de liderazgo central en el Norte, y cambiando sus oficinas centrales al Sur, descentralizándolas con iguales derechos. Igualmente, han implementado un incentivo interno para el equipo de trabajo y un sistema de enseñanza que potencien las relaciones con los beneficiarios.

Se puede discutir si el cambio del sector de las ONG españolas hacia un enfoque más profesional y estructuralmente informado está aun pendiente. Lo cual obligaría a concentrarse más en los derechos ciudadanos de los pobres que en provisión de asistencia caritativa a los “beneficiarios”; a pasar de ser (en el Norte) una agencia implementadora del gobierno español, a convertirse en un guardián; y a pasar de proveer servicios, a empoderar a los pobres para movilizarse y reclamar sus derechos (en el sur).

El debate sobre el valor añadido de las ONG es controversial porque presenta varias posturas que son válidas, aunque discutidas. La Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE) ha publicado recientemente un informe acerca de la Ayuda Oficial al Desarrollo española. Es una revisión exhaustiva de los instrumentos y adelantos actuales en la planificación de la ayuda. Menciona la diferencia entre financiación de la ayuda reembolsable, concesionaria y no reembolsable. Así, enfatiza que ninguna vía de financiación de las ONG tiene la característica de préstamo. El informe no aborda el tema de la ventaja comparativa de los fondos de desarrollo vía las ONG. Si el carácter de préstamo es la única ventaja comparativa de los fondos de las ONG, ¿la ayuda también podría proveerse a través de préstamos bilaterales sin intermediarios?<sup>6</sup> ¿O acaso existen otros valores añadidos?

### **Mecanismos para asegurar la calidad de la ayuda**

La legitimidad de las ONG puede provenir de dos fuentes distintas. Por un lado, están las ONG que tienen una gran cantidad de miembros o patrocinadores (contribuciones o donaciones) y presentan un equilibrio entre los temas que tratan y las personas involucradas; por el otro, las que reclaman ser reconocidas por su trabajo investigativo, sus competencias técnicas y operacionales o por su cercanía con ciertos grupos de presión. Ambos tipos de ONG tienen que asegurar la calidad de sus servicios.

Debido a que el trabajo de las ONG parte de una tradición caritativa, hay demandas para que su trabajo se profesionalice, que se añadan más saber-hacer y más estructuras de gestión que permitan mejorar la voluntad y los valores de la caridad. Tanto el público en general como los donantes públicos reclaman más y más profesionalismo. El rol de los voluntarios se ha reducido y definido como trabajo auxiliar. Han pasado los días en que los “trabajadores del desarrollo” sin conocimientos previos se dejarían perdidos en comunidades pobres en el Sur. El llamado tercer sector en España continúa siendo un lugar en que las bajas condiciones salariales, la falta de especialización y la falta de buena gestión crean un círculo vicioso que evita el despeque de carreras atractivas y organizaciones

---

<sup>6</sup> CONGDE 2006: AOD hoy – Discurso y Realidad, Madrid;  
[http://autonomicas.congde.org/documentos/222\\_1.pdf](http://autonomicas.congde.org/documentos/222_1.pdf)

efectivas. Esto es particularmente cierto, en comparación con los estándares del norte de Europa<sup>7</sup>.

¿Cuáles serían entonces los instrumentos para asegurar la calidad de la ayuda de las ONG? Son mecanismos internos, externos y mixtos. En tanto que interno se refieren a un intento de autorregulación del sector; mixtos, refiriéndose a una certificación voluntaria de los mecanismos; y externos, a imponer la rendición de cuentas y la evaluación para poder calificar a contratos.

Como ejemplo de **mecanismos internos**, la CONGDE acordó un código de conducta como una reacción a que descendía la percepción positiva del papel de las ONG<sup>8</sup>. Este código reclama valores como la solidaridad, la justicia, la transparencia y un enfoque de desarrollo participativo. Particularmente, han tratado de evitar una forma caritativa de presentar a los receptores de ayuda de las ONG como entes pasivos, y a los trabajadores como héroes. La discusión sobre el código de conducta aleja la cultura de las ONG españolas y la sociedad que las apoya del enfoque paternalista y las acerca más a una postura política. Así, el código de conducta se adapta para que las ONG puedan rendir cuentas.

¿Tiene esto algún éxito? Para poder operacionalizar la “rendición de cuentas” se necesitan dos mecanismos: uno para la detección de la desviación de las normas y otro para la sanción subsiguiente. El código de conducta podría fallar fácilmente en ambos. (1) La detección de desviación es difícil porque los conceptos que utiliza (“justicia”, “desarrollo participativo” “dignidad”) son vagos y prácticamente no hay ningún debate interno de cómo hacerlos medibles. El código sí establece estándares para estrategias, dependencias y records financieros que imponen transparencia a todas las ONG. Detectar un comportamiento inadecuado en los países receptores es mucho más difícil. Las evaluaciones que se hacen en estos países siguen siendo escasas, no sistemáticas ni independientes y deberían incluir a los actores del proceso y demostrar que los reportes pueden estar equivocados acerca de los cooperantes irrespetuosos que pretenden crear sus pequeños reinos en países lejanos. (2) Sanción, la segunda parte, es mucho más difícil. Ni la CONGDE ni otras ONG expulsan o escandalizan a otras organizaciones por tener poco enfoque o efectividad.

Existen otros mecanismos de control endógenos y auto impuestos en el sector. Muchas fundaciones tratan de mejorar el profesionalismo, la calidad de gestión y los estándares de calidad a través de la oferta de certificaciones. Estas organizaciones de apoyo a las ONG se pueden definir como **sistemas mixtos** de orientación voluntaria frente a las evaluaciones externas<sup>9</sup>. La Fundación Lealtad ofrece una guía para auto-evaluación que es un mecanismo voluntario de acreditación. En diez dimensiones ofrece una valoración de las ONG y certifica sus estándares de planificación estratégica, manejo de recursos humanos, rendición de cuentas y transparencia. Q-ONG es otra iniciativa que propone promover la calidad en el tercer sector, principalmente concentrándose en la calidad del manejo de sistemas. La asumen varias organizaciones que trabajan en áreas de cuidado social y protección. De aquí hay valiosas lecciones aprendidas que aún no se están

<sup>7</sup> Un distinto nivel de destrezas y una remuneración más comparable con los sectores público y privado se puede encontrar entre las ONG asociadas en [www.bond.org.uk](http://www.bond.org.uk) o entre los miembros nórdicos de [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org)

<sup>8</sup> CONGDE (sin fecha): Código de Conducta un marco para la solidaridad <http://congde.org/documentos/marco.doc>; ver también el reporte sobre la percepción pública de las ONG <http://congde.org/Docinteres/Informepercepcion.pdf>

<sup>9</sup> Ver la discusión de servicios de apoyo a la calidad técnica y de gestión de las ONG en INTRAC 1999: NGO Support Organisations: Role and Function, Oxford <http://www.intrac.org/publications.php?id=62>

aplicando en las ONG internacionales<sup>10</sup>. No obstante, estos son mecanismos voluntarios y no todas las ONG pueden acceder a estas garantías de calidad. Algunas son muy pequeñas y solo tienen mecanismos burocráticamente verificables que aseguren el impacto de sus acciones, como por ejemplo un compromiso extraordinario con los valores personales del voluntariado. Otras, puede que simplemente no estén aptas para este tipo de actuación<sup>11</sup>.

Como hemos dicho antes, un nuevo **mecanismo externo** para garantizar la calidad fue introducido por la nueva regulación de la financiación de ONG de la AEI. El nuevo marco de acuerdos, o convenios, prevé un examen detallado de las capacidades programáticas y de gestión de las ONG, para poder acreditarlas para la implementación de programas más grandes. Así mismo, las nuevas regulaciones contractuales prevén nuevos procedimientos para evaluar los programas. En septiembre de 2006, los acuerdos se han hecho con 20 ONG para programas de carácter general y con 6 para programas específicos<sup>12</sup>. Se ha criticado que estos acuerdos son muy burocráticos, que la barrera administrativa es muy alta para las ONG y que esto es una desventaja para las organizaciones más pequeñas. Como un instrumento de control de la calidad externa, aun debe probar su relevancia y efectividad. Desde otro punto de vista, podría parecer un instrumento para domesticar a las ONG.

## Preguntas para la discusión

Aquí presentamos algunas cuestiones para la discusión:

- Las ONG claman estar trabajando por y para la solidaridad internacional. ¿A qué se refiere exactamente esta idea? Hay una gran fuerza motriz en los enfoques basados en caridad entendida como la convicción sentimental y de valores de que ningún ser humano debe sufrir pobreza y de que la acción samaritana se necesita inmediatamente. Por otro lado, hay un discurso sobre el derecho al desarrollo en el cual se percibe la pobreza como una violación de los derechos humanos, sociales y económicos. Este enfoque reclama un sistema global de justa redistribución y a menudo acaba convirtiéndose en medidas burocráticas a largo plazo, justificaciones y acciones para reformar las instituciones. ¿Dónde se encuentra la "solidaridad" en esta contraposición de la caridad y los derechos?
- Una de las funciones de la cooperación entre el gobierno y las ONG es la de informar al público en general acerca de las causas de la ayuda al desarrollo. La opinión pública española es un gran y estable apoyo para Ayuda Internacional al Desarrollo<sup>13</sup>. La introducción de los nuevos instrumentos de la ayuda y la

<sup>10</sup> Un ejemplo de calidad de gestión en ONG de bienestar social y protección es la Red de calidad de la Plataforma de ONG de acción social: [www.q-ong.org](http://www.q-ong.org) La página web de la Fundación Lealtad [www.fundacionlealtad.org](http://www.fundacionlealtad.org) Para ejemplos de líneas de ayuda en gestión, ver el portal "SolucionesONG" [www.solucionesong.org](http://www.solucionesong.org) El portal Canalsolidario, versión española del Oneworld, es una fuente muy efectiva para compartir información [www.canalsolidario.org](http://www.canalsolidario.org)

<sup>11</sup> El registro de las ONG de desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional tiene más de 1000 ONG <http://www.aeci.es/05registro/02registro/5.2.0.htm> En la CONDE solo están registradas 90 ONG y 15 organizaciones "paraguas" regionales. Muchas de las ONG registradas en la AEI solo tienen cobertura regional y se pueden organizar en órganos "paraguas" regionales.

<sup>12</sup> [http://www.aeci.es/07subv/02sub\\_ONGD/7.2.4.2.htm](http://www.aeci.es/07subv/02sub_ONGD/7.2.4.2.htm)

<sup>13</sup> Ver José Moisés Martín en OECD 2003 : Public Opinion and the Fight Against Poverty [http://www.oecd.org/document/31/0,2340,en\\_2649\\_34105\\_2498143\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/31/0,2340,en_2649_34105_2498143_1_1_1_1,00.html) Ver también European Commission 2005: Attitudes towards Development Aid, Brussels 2005 [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_222\\_sum\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_222_sum_en.pdf) Jude Fransman & Henri-Bernard Solignac Lecomte 2005: Mobilising Public Opinion Against Global Poverty, Paris 2004 <http://www.oecd.org/dataoecd/33/41/31484642.pdf>

disminución de la conciencia pública después de la campaña de 2005 puede ser una posible amenaza para este logro. ¿Tiene el gobierno el derecho de monitorear a la opinión pública? ¿Qué instrumentos debería implicar una colaboración entre la SECI y las ONG para mantener el apoyo público? ¿Cuáles serían sus respectivos roles?

- Las nuevas regulaciones para la financiación de las ONG (“convenios”) prevé una certificación de procesos y una documentación sobre la calidad del trabajo realizado. ¿Es cierto que la justificación y la rendición de cuentas está cambiando del monitoreo de procesos y el cumplimiento de los procedimientos burocráticos, hacia una gestión por resultados? ¿Está la AECE preparada a nivel institucional y con los recursos humanos para liderar este cambio? ¿Cuáles son las experiencias existentes en esta materia?
- Otros países tienen un enfoque más estratégico de la cofinanciación de las ONG; para estos programas se cumplen dos objetivos. Uno es que las ONG grandes se conviertan en un mecanismo para la armonización y sirvan de fondo conjunto. Segundo, que la visibilidad de la ayuda española podría aumentar significativamente, algo que sucede particularmente a través de la cofinanciación de la CE. ¿Busca la AECE estas ventajas? ¿Las ofrecen las ONG?
- ¿Debe haber una distinción clara entre los roles de las ONG humanitarias y las de desarrollo? ¿Cómo se puede evitar la confusión en el mandato y en la percepción pública?
- El mecanismo de financiación de la cooperación descentralizada requiere que las ONG estén físicamente presentes en la comunidad autónoma del donante, pide una mezcla de provisión de servicios y sensibilización de la opinión pública e impone tareas creativas e innovadoras en cuanto a los informes. ¿Están las ONG listas para rechazar acuerdos de financiación que no impliquen efectividad de la ayuda? Por el contrario, la ONG españolas han desarrollado interesantes modelos de captación de fondos municipales.

## **Foroaod - La Ayuda española al desarrollo**

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

[www.foroaod.org](http://www.foroaod.org)