

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 72.

**Instituciones para una cooperación
internacional al desarrollo de calidad**

La educación para el desarrollo: un medio para la legitimidad en
un sector fragmentado

La educación para el desarrollo: un medio para la legitimidad en un sector fragmentado

M^a Luz Ortega Carpio*

RESUMEN

Cuando cada vez son más las voces que cuestionan la legitimidad sobre la que se sustentan las ONGD, este trabajo pretende señalar los elementos que han generado fragmentación en el sector y distintas visiones del papel de las ONGD. El análisis concluye que un enfoque integrado de la Educación para el Desarrollo podría ser clave para fortalecer la cohesión y legitimidad del colectivo. La necesaria fidelidad a los principios sobre los que las ONG deben basar su acción lleva a afirmar que la Educación para el Desarrollo no tiene por qué ser sólo un área más de actuación de las ONGD, sino que debería estar presente transversalmente en todas las actuaciones de la cooperación. Sería necesario una estrategia colectiva y compartida del sector, una buena dosis de ilusión, dinamismo, innovación y cooperación entre las ONGD que facilitaría la introducción de estos instrumentos, tanto en las grandes organizaciones, como en las más pequeñas, que carecen de medios individuales propios, pero podrían participar en un esfuerzo común.

Palabras clave: educación para el desarrollo, cooperación, ONGD

“Tome todos los peniques que tiene previsto destinar a Tanzania y gástelos en el Reino Unido explicando a sus conciudadanos las características de la pobreza y sus causas”.

Estas palabras dirigidas por el presidente de Tanzania al representante de Oxfam sirven como introducción a este artículo, en el que entre otros aspectos pretendemos destacar la importancia de la Educación para el Desarrollo en la estrategia de lucha contra la pobreza.

*Profesora Titular de Economía Aplicada en ETEA (Institución Universitaria de la Compañía de Jesús)
mlortega@etea.com

Entre la opinión pública, cada vez son más las voces que cuestionan la legitimidad sobre la que se sustentan las ONGD. En el presente trabajo pretendemos señalar los elementos que, a nuestro juicio, han sido generadores de fragmentación en el sector de las ONGD y como un enfoque integrado de la Educación para el Desarrollo podría ser clave para la cohesión y legitimidad.

ALGUNOS ELEMENTOS GENERADORES DE LA FRAGMENTACION

El marco legislativo de las ONGD

En 1998 se aprobó la Ley de Cooperación al Desarrollo, después y como fruto de un amplio debate en el seno de la sociedad civil y de los agentes implicados. Tras ella, se ha ido sucediendo una vasta normativa, nacional y autonómica, que ha ido consolidando la figura legal de las ONGD como un agente de la cooperación española. Este proceso se ha producido simultáneamente con la instauración de un marco legal y normativo más amplio, el establecido para el conjunto de Organizaciones No Lucrativas (ONL), como la ley de fundaciones, la ley de asociaciones, la ley de subvenciones, etc.; marco que si bien dota de estabilidad al conjunto de las ONL, está siendo de difícil adaptación y aplicación en el ámbito de la cooperación al desarrollo¹.

Hasta mediados de los noventa, el simple hecho de que una organización se reconociera estatutariamente como ONGD y legalmente adoptara una forma jurídica sin ánimo de lucro, abría todas las puertas para que pudiera actuar en España y en países empobrecidos; la dotaba de legitimidad y de reconocimiento.

En un estudio anterior (Ortega, 1994) mostrábamos cómo el reconocimiento civil de la figura de las ONGD venía determinado por la institución en la que jurídicamente se constituía: asociación o fundación. En dicho estudio señalábamos que el criterio para adoptar una forma u otra radicaba en cómo determinaba la ONGD su legitimidad para llevar a cabo una acción de cooperación al desarrollo.

De hecho, a principios de la década de los noventa la forma jurídica era determinante para establecer en qué se basaba la legitimidad de las actuaciones de las ONGD. Las ONGD que adoptaban la forma de asociación eran organizaciones que sustentaban su legitimidad en la participación activa de las personas físicas que integraban la organización, en las asambleas y en el ejercicio diario de toma de decisiones. Es cierto que, en muchos casos, la vinculación del socio se circunscribía al pago de una cuota; pero era

la voluntad del miembro la que determinaba dónde se establecía el límite de su compromiso con la ONGD. En principio se tenía la posibilidad de optar y de participar. La organización interna era muy viva, dinámica y frecuentemente carente de la más mínima estructura que la confiriera estabilidad. Los límites a la participación los ponía el propio socio, no la estructura.

Por el contrario, para las ONGD que adoptaban la forma de fundación, la principal fuente de legitimidad emanaba de las acciones que realizaba. Para estas ONGD, la adopción de esta forma respondía al deseo de fidelidad a la concepción que de la cooperación al desarrollo tenía la entidad promotora de la ONGD (en aquellos momentos la mayoría se adscribían a órdenes religiosas, a partidos políticos o a grupos sindicales). Estas razones explicaban, en buena medida, cómo en 1994 el 76,1% de las ONGD integradas en la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de España (CONGDE) adoptara la forma de asociación, frente a un 20,9%, que adoptó la forma de fundación (CONGDE, 1994: 218). Este dato contrasta con la situación actual, en que el 51,7% de las ONGD de la CONGDE adopta la forma de asociación y el 38,8% la de fundación (CONGDE, 2005a: 51-52). ¿Cómo se explica este cambio?

Sin duda, la forma jurídica ya no es un factor que indique dónde sustentan las ONGD su legitimidad, y esto es consecuencia directa de la crisis de participación activa de la que adolece el conjunto de ONGD y del nuevo marco legal que ha afectado al conjunto de las ONL y, por ende, a las ONGD. De hecho, creemos que si este indicador, como criterio de legitimidad, siguiera aún vigente con la fuerza con la que existía a principios de los noventa, muchas ONGD habrían sido reacias al cambio de su forma jurídica, pese a los beneficios legales y fiscales de que disfruta hoy una fundación. Pero los hechos muestran que esto no es así. Actualmente, la adopción de una u otra forma jurídica responde a un criterio de operatividad y/o oportunidad². Pero habría que preguntarse ¿es que la promoción de la participación interna no es un criterio de legitimidad? Y si esto es así, ¿qué modelos, qué espacios habría que habilitar para que ello se diera, dados los cambios legislativos que se están produciendo?

Muchos de estos cambios van a redundar en una mejora en la calidad, pero, dado el corto espacio de tiempo en el que se están aplicando, la fragmentación y desaparición de muchas ONGD son una seria amenaza; sobre todo si éstas quieren llevar a cabo proyectos de desarrollo en el Sur, por imposibilidad de adaptación a los nuevos requerimientos marcados por la ley.

Nuevas ONGD para nuevos valores: de la solidaridad militante a la solidaridad indolora

En los inicios del movimiento no gubernamental en España los motivos que llevaban a los individuos a ser miembros de una ONGD o a ejercer acciones de voluntariado estaban promovidos por planteamientos de origen religioso, político, humanitario o

por convicciones morales. En la actualidad esto no es así. Seguimos creyendo que se debe ayudar a los más necesitados en un sentido abstracto, y mantener la compasión como valor, pero las sociedades actuales carecen de sistemas de valores o presiones sociales que nos digan (y/o exijan) como imperativo moral, religioso, político o social qué debemos hacer. De hecho, muchos voluntarios consideran que la acción voluntaria solidaria no parte de una obligación moral sino del deseo individual de sentirse bien.

Así lo mostraba el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de mayo de 2001. Para el 74% de la población española el auge del voluntariado demuestra el interés de la gente por los problemas sociales, pero también el 76,1% de los encuestados considera que mucha gente colabora con estas organizaciones porque les hace sentirse bien con ellos mismos. Y es que, aunque parezca paradójico, determinados valores egocéntricos como desarrollar nuestro talento, tener un buen hogar, disfrutar de cosas bellas o viajar por placer aparecen asociados a la disposición para realizar un trabajo voluntario. Según esto, parecería que las personas más individualistas tienden ligeramente, en mayor o menor medida, a realizar un trabajo voluntario. Dicho con otras palabras, entre voluntariado e individualismo no sólo no existe contradicción sino que se da una fuerte relación. Pensemos en las encuestas sobre las motivaciones de la acción voluntaria. Éstas suelen reflejar, como primer motivo para prestar un trabajo voluntario, la satisfacción personal. La satisfacción es la fuerza, la identidad, la autoestima que necesita el individuo para ser altruista. La satisfacción es también el pretexto que mejor encaja en nuestra cultura para ser humanitario. Una solidaridad satisfecha es una solidaridad indolora, que no cuestiona nuestra actuación cotidiana, nuestro proceso de toma de decisiones...

Pero el desarrollo de estos nuevos valores no favorece el crecimiento y el desarrollo de organizaciones como las que había en los inicios del movimiento no gubernamental en España: organizaciones, grandes y pequeñas, que pretendían con su actuación transformar estructuras, organizaciones donde la solidaridad se manifestaba con la militancia y el compromiso con el ideario de la ONGD. Era una solidaridad que nacía de la capacidad de sentirnos deudores del otro, como dice Mate: "Sólo si somos capaces de reconocernos deudores del otro, sólo si aceptamos que el otro lleva una contabilidad que no coincide con la nuestra, podemos abrirnos incondicionalmente a la exigencia de prestarle nuestra ayuda" (Zubero, 2001: 16-17).

Para los socios movidos por la solidaridad indolora resulta muy difícil elegir cuál es la ONGD a la que apoyar. Su proximidad al mundo de las ONGD no es fruto de una reflexión ideológica sobre el pensamiento o filosofía que subyace a la ONGD; su elección se basa en el tipo de proyecto o acción que realiza o dice realizar la ONGD en un país empobrecido.

¿Podrá convivir, pues, un modelo sustentado en la solidaridad militante con el nuevo de la solidaridad indolora? ¿Cómo evitar la brecha que no deja de agrandarse cada día entre un modelo y otro? Este nuevo modelo de valores está erosionando al anterior

porque, al buscar la satisfacción de un deseo expresado de forma individual, el individuo tiene una mayor empatía hacia organizaciones que retornan visibilidad (construcción de edificios, hospitales, carreteras, envío de materiales, vacunas, etc.) y cuestiona cada vez más, y con una fuerza mayor, la eficacia de una donación que “no se sabe adónde va” y a quién realmente puede beneficiar. Esto está afectando a aquellas acciones de las ONGD que pretenden transformar estructuras (por ejemplo, mediante proyectos de formación de líderes, promoción de redes, fortalecimiento municipal, capacitación, etc.). Cada vez es más difícil obtener fondos que financien este tipo actuaciones transformadoras de estructuras, mientras que los proyectos generadores de “visibilidad” van ganando más posibilidades de ser financiados, aunque no sean los que los pueblos del Sur necesitan y reclaman. ¿Cómo cambiar esta lógica del proyecto material y facilitar las actuaciones encaminadas al desarrollo como proceso?

El falso debate de la profesionalidad: personal voluntario versus personal remunerado

En las ONGD se ha producido un notable crecimiento de los recursos humanos empleados. Este crecimiento se ha dado tanto en el número de voluntarios como en el de personal remunerado. Como aparece reflejado en el cuadro 1, los recursos prácticamente se han duplicado, pero con un ritmo de crecimiento diferente. Así, la relación “personal remunerado-personal voluntario” pasó de ser de 1 a 7,7 en 1995, a 1 a 5,6 en 1999, y en 2003 de 1 a 6,9. Esto ha generado, en no pocas ocasiones, enfrentamientos entre ambos colectivos, y es sin duda uno de los mayores problemas a los que deben hacer frente las ONGD españolas: la incorporación de profesionales a su organización sin perder por ello los ideales y valores que inspiraron su creación.

Cuadro 1. Evolución de los recursos humanos en las ONGD (núm. de personas)

	1995	1999	2003	% var. 1999-2003
Personal remunerado	1.600	2.418	3.536	121%
Personal voluntario	12.413	13.703	24.586	98%
Total general	14.013	16.121	28.122	100%
Relación remunerado-voluntario	1 - 7,7	1 - 5,6	1 - 6,9	

Fuente: CONGDE. *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004*. Madrid, 2004. P.17.

Es un debate abierto y candente, fruto del crecimiento de la organización. Pero adolece de falta de reflexión interna en las ONGD. De hecho, el cómo se efectúa la incorporación de los recursos humanos va a condicionar y/o facilitar el clima laboral adecuado para la realización de la actividad. Si este proceso no es enfocado adecuadamente, debatido y consensuado, se corre el riesgo de que el *personal contratado sea visto por los volun-*

*tarios como un eficiente instrumento que facilita el cumplimiento de los objetivos de la ONGD (y depende de cuáles) pero que, por su condición de contratado, se piensa que: “difícilmente priorizará en la toma de decisiones los objetivos de la ONGD, si estos afectan a sus legítimos intereses personales”*³. Por otra parte, y bajo esta lógica, *los contratados desconfiarán de la capacidad de gestión*, sobre todo en órganos de dirección (patronatos, juntas directivas, etc.), *de un personal voluntario* que apenas está presente en el día a día de la organización o adolece de la falta de capacitación necesaria para la toma de decisiones.

Creemos que es necesario que los voluntarios adopten un talante en la organización verdaderamente profesional, y los contratados, un talante voluntario por su identificación con el ideario de la ONGD⁴; sin embargo, esto no es fácil. La ausencia de espacios internos de reflexión, de debate y el rápido crecimiento producen descoordinación, fraccionan el tejido asociativo, generan hastío, inercia y, a la postre, la desaparición de la ONGD. ¿Cómo evitar esta situación? ¿Cómo conseguir la convivencia de ambos tipos de personal? ¿Qué actividad facilita la generación de espacios de reflexión interna al conjunto del personal de la ONGD?

El acceso a nuevas formas de financiación y la competencia por obtenerlas

El crecimiento de los recursos humanos ha ido en buena medida de la mano del incremento de los recursos financieros, los cuales han surgido de nuevos donantes, tanto privados (empresas) como públicos (ayuntamientos, comunidades autónomas y otros entes locales).

Aparentemente, esta diversidad de fuentes no produce desequilibrios entre donantes públicos y privados. Los primeros representan el 55% de los fondos, frente al 45% de los segundos, en el caso de las ONGD miembros de la CONGDE, según muestra el cuadro 2. Un análisis pormenorizado y desagregado por ONGD refleja otra realidad: que el 53,57% de las ONGD de la CONGDE se caracteriza por mantener una estructura financiera fuertemente dependiente de la Administración pública (superior al 80% de los recursos). Junto a ello se produce un fuerte grado de concentración de los recursos (tanto públicos como privados) en un reducido número de ONGD; de hecho, el 70% de los fondos recae en el 16% de las ONGD.

¿Qué efectos tiene sobre las ONGD la dependencia de la financiación exterior?

El acceso a la *financiación privada*, y en concreto a la que procede de las *empresas*, está siendo objeto de controversia⁵. El acercamiento entre ambas partes, ONGD y empresas, es mutuo e interesado. Pero prácticamente ha quedado relegado a ONGD que presentan una estructura financiera sólida y una amplia capacidad organizativa. El debate público que se plantea entre las que no pueden acceder y las que acceden gira sobre lo lícito de esta relación, quedando en la esfera de lo privado de las ONGD que acceden a estos fondos la condicionalidad interna que marca la relación y el necesario establecimiento de límites.

Cuadro 2. Evolución de los ingresos de las ONGD (1991-2003)
y distribución de las fuentes de financiación

	1991		1995		1999		2003	
	Importe euros	Var % Importe euros 91-95	Importe euros	Var % 91-95	Importe euros	Var % 95-99	Importe euros	Var % 99-03
SECIPI/AECI/Otros minist	9.811.596		39.985.273	308%	74.734.607	87%	69.194.441	-7%
% sobre total ingresos	14%		20%		17%		13%	
CC.AA./Ayuntamientos	6.759.555		16.716.918	147%	106.944.897	540%	160.571.442	50%
% sobre total ingresos	10%		9%		24%		31%	
UE/ECHO	6.848.316		37.005.759	440%	61.746.894	67%	47.179.246	-24%
% sobre total ingresos	10%		19%		14%		9%	
Resto de ingresos públicos	1.085.625		16.293.586	1401%	15.499.804	-5%	14.565.226	-6%
% sobre total ingresos	2%		8%		4%		3%	
Ingresos públicos	24.505.092		110.001.536	349%	258.926.201	135%	291.510.355	13%
% sobre total ingresos	36%		56%		58%		55%	
Cuotas/donaciones	40.994.310		70.336.653	72%	175.776.723	150%	196.960.136	12%
% sobre total ingresos	60%		36%		40%		37%	
Resto de ingresos privados	2.778.928		15.548.202	456%	8.083.905	-48%	36.967.071	357%
% sobre total ingresos	4%		8%		2%		7%	
Ingresos privados	43.773.238		85.794.855	96%	138.860.627	114%	233.927.207	27%
% sobre total ingresos	64%		44%		42%		45%	
TOTAL INGRESOS	68.278.330		195.796.391	187%	442.786.829	126%	525.437.562	19%

Fuente: CONGDE. *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004*. Madrid, 2004. P. 13.

Por otra parte, la principal fuente de financiación privada, las *cuotas periódicas de socios y donantes*, se mantiene prácticamente estancada. Los cambios en los sistemas de valores, anteriormente señalados, favorecen el crecimiento de las donaciones finalistas, donaciones puntuales, las motivadas por catástrofes internacionales, o donaciones en las que se une la billetera al corazón del donante, como es el caso de los *apadrinamientos*⁶. Estos cambios han favorecido la proliferación de mensajes en los medios de comunicación dirigidos a la satisfacción del “altruismo indoloro” de la solidaridad “a golpe de clic”, y hace cada vez más difícil, para las ONGD, aumentar y diversificar sus donantes, si no quieren recurrir a aplicar mensajes de este tipo. El mensaje utilizado por ANESVAD hace unos años en su página web con este propósito resulta elocuente:

“SER SOLIDARIO ES GRATIS: ¡Disfruta y colabora! Es así de fácil. Sin ningún coste. Utiliza los servicios gratuitos que te ofrecemos y, sin darte cuenta, ya estás siendo solidario. Cada vez que juegues con nosotros, mandes un correo electrónico o una postal a un amigo, estás colaborando, difundiendo la imagen de Anesvad. ¿Ves que fácil? ¡Ser solidario es gratis y gratificante! Gracias”.

El crecimiento de la *financiación pública* tampoco ha estado exento de controversia. Prueba de ello es lo ocurrido durante la etapa de Miguel Ángel Cortés al frente de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) (Romero, 2002; Fanjul, 2002). El arduo enfrentamiento entre ONGD y Administración central se saldó, para algunas ONGD, en una considerable merma de esta fuente de recursos.

Frente a la polémica planteada por la financiación del Gobierno central, la financiación descentralizada ha ido creciendo hasta ocupar el 15% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); un crecimiento que si bien ha hecho que aumente en términos generales la AOD, en la práctica, ha aumentado el número de microproyectos y no ha llegado a plantear, salvo escasas ocasiones, un modelo genuino de cooperación para los entes descentralizados. Los entes locales y autonómicos se han limitado a ser agentes financiadores de multitud de microproyectos de las ONGD. En este proceso, ha dominado la fragmentación y la ausencia de reflexión interna debido a la falta de capacitación técnica en el seno de la administración descentralizada sobre el sentido y la eficacia de esta actuación, y a la complicidad de las ONGD que no han sido críticas con un modelo del que dependían.

En general, la financiación pública ha buscado más la rentabilidad electoral que la eficacia de la acción; prueba de ello son el mayor grado de compromiso electoral y presupuestario, aunque no seguido necesariamente por una ejecución posterior por parte de ayuntamientos y corporaciones locales, así como los escasísimos fondos dedicados al seguimiento y evaluación de proyectos ejecutados por ONGD bajo la financiación de la Administración pública. La dependencia financiera de las ONGD ha provocado que muchas de ellas se conviertan en agentes de la cooperación, buscadores y creadores de proyectos, en *función de la demanda* de los donantes y no en generadores de proyectos que oferten a los donantes las necesidades de los países del Sur.

La cuestión es ¿deben las ONGD influir en los donantes (públicos y privados) para que financien aquello que realmente favorece la lucha contra la pobreza?

Los falsos rostros de la pobreza

En la actualidad, el 79% de los fondos de las ONGD se dedica a cooperación internacional, y tan sólo un 15% a acción humanitaria (CONGDE, 2005a). Pero el estudio realizado por la CONGDE (2005b) sobre la percepción de las ONGD por la sociedad española pone de manifiesto que la “ayuda humanitaria” es para los españoles el prin-

cial sector de intervención de las ONGD. De hecho, el 64,26% de las respuestas resaltan esta opción como el campo de acción de las ONGD. La proliferación de ONGD que actúan en situaciones de crisis, y la creciente competencia por las donaciones e incluso los propios mensajes que desde las ONGD se lanzan en momentos de crisis humanitarias⁷ explican este hecho. Se ha configurado un “mercado de la conmiseración” en el que algunas ONGD perciben que la recaudación de fondos y la aparición en los medios de comunicación, y con ella la supervivencia institucional, dependen de este tipo de imágenes y mensajes, a menudo en combinación con agresivas campañas de *marketing*. No es, pues, de extrañar que los donantes reclamen, y en ocasiones creyendo que es necesario, aquello que se les transmite.

Este imaginario colectivo sobre las acciones que realizan las ONGD contrasta con la realidad. Pero, además, no refleja la evolución que en el seno de las organizaciones ha tenido la concepción de la acción de desarrollo. Si las ONGD enfocaban en los años ochenta su acción en el Sur bajo el prisma de los proyectos, el proceso de globalización ha favorecido que frente a la acción individual y descoordinada surjan ONGD que consideren el desarrollo como un proceso en el que son necesarias la coordinación y la complementariedad con otros donantes. Estos cambios apenas han trascendido a la sociedad española, que sigue considerando a las ONGD como un agente canalizador de recursos. Si las ONGD no son capaces de transmitir a su público (donantes, empresas, socios, Administración, etc.) esta realidad ¿cómo van a poder reclamarlos?

Todos estos elementos han contribuido a generar un sector que emprende acciones contradictorias y que cada vez se encuentra más fragmentado por su dimensión y ámbitos de actuación. Bajo el término ONGD coexisten, utilizando un paralelismo con el ámbito empresarial, ONGD-multinacionales, algunas ONGD equiparables a grandes empresas y un elevadísimo número de ONGD-PYMES. Pero, paradójicamente, los análisis del sector no se hacen desde esta diversidad, y la pregunta que debemos hacernos es: ¿A qué obedece el hecho de que cuando nos refiramos a este sector en España y desgajemos sus virtudes y defectos lo hagamos utilizando como referencia las características de las “ONGD-multinacionales” y no las características de las “ONGD-PYMES”, que son mucho más numerosas?

La razón puede estar en que las primeras concentran más del 80% de los recursos humanos, técnicos y financieros; pero, sobre todo, en que la mayor parte de las acciones en el Sur son ejecutadas por ellas. Pero es más, si creemos que la legitimidad de la ONGD está en lo que hace en el Sur como agente de transformación y cambio, podríamos llegar a preguntarnos si tienen sentido las pequeñas ONGD que apenas ejecutan un proyecto. Este planteamiento llevaría a considerar que cuantas menos ONGD haya mejor, puesto que, si son canalizadoras de recursos, mientras menos haya, más eficientes serán en la utilización de fondos. Pero las ONGD no deberían olvidar que no son sólo agentes de cambio en el Sur, también lo son en el Norte.

HACIA LA BUSQUEDA DE LA LEGITIMIDAD

Creemos que la transversalidad del enfoque de la Educación para el Desarrollo podrá resolver las cuestiones hasta aquí planteadas y facilitar su cuestionada legitimidad. El propio Código de Conducta de las ONGD recoge que la legitimidad de las ONGD no está en lo que hacen sino en la fidelidad a los principios por los que actúan. El artículo 1.2 del Código de Conducta de la CONGDE establece una serie de *conceptos básicos* para las ONGD. Éstos son los siguientes:

- Las ONGD promueven el desarrollo como proceso de cambio. Un proceso de desarrollo que surge de la voluntad colectiva, requiere de una organización participativa y el uso democrático del poder.
- Las ONGD luchan por erradicar la pobreza.
- Las ONGD practican la cooperación con los pueblos del Sur, entendiendo ésta como un intercambio entre iguales, mutuo y enriquecedor para todos.

Y añade, “la cooperación exige una coherencia general entre los objetivos de largo plazo y las acciones e iniciativas concretas que se llevan a cabo, y entre los resultados perseguidos y los medios empleados” (CONGDE, 1998: 10).

El artículo 2 del Código establece que:

“Las ONGD, cada una *desde sus particularidades y dentro de los rasgos comunes de identidad y conceptos* señalados desarrollan su trabajo en distintos campos: proyectos de desarrollo (...), ayuda humanitaria y de emergencia (...), sensibilización y educación para el desarrollo (...), investigación y reflexión (...), incidencia política (...) y comercio justo (...)” (CONGDE, 1998: 11-13)⁸.

Son, por lo tanto, los principios y la fidelidad a ellos los que legitiman a las ONGD. Cada una desde su particularidad abordará los distintos campos de actuación. No todas tienen que hacer lo mismo, pero creemos que existe un campo que es común a todas ellas, con independencia de su dimensión, tamaño, financiación, etc.; este campo, el único, que en nuestra opinión da sentido en sí mismo a las ONGD es la Educación para el Desarrollo.

Las ONGD describen, en el Código de Conducta, la Educación para el Desarrollo (EdP) de la siguiente manera (CONGDE, 1998: 12):

“Proceso activo y creativo que promueve un cambio de actitudes y comportamientos en la sociedad, fomentando los valores de justicia y solidaridad.

Con la sensibilización y la Educación para el Desarrollo, las ONGD pretenden:

- Mantener a la opinión pública informada de la realidad de la pobreza en el mundo y de las causas y estructuras que la perpetúan; y facilitar una mejor comprensión

de la interdependencia entre países, de las causas de la desigualdad y de sus posibles soluciones.

- Fomentar en la opinión pública un ambiente de comprensión y de respeto hacia las costumbres y formas de vida de otras culturas.
- Promover valores y actitudes tendentes a un cambio social, basado en criterios de justicia, paz, equidad, igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, democracia, participación, solidaridad y cuidado del medio ambiente.
- Estimular un compromiso concreto con los países empobrecidos”.

Si las ONGD trabajan para transformar estructuras, es porque hay una sociedad que les reclama esta transformación; una sociedad que, por el conocimiento de la realidad, se encuentra motivada para luchar contra la pobreza y las causas que la provocan. Por lo tanto, si las ONGD ofrecen soluciones, es un objetivo para las ONGD que la población del Norte manifieste su motivación para que esta solución pueda llevarse a cabo.

La CONGDE, a través de un documento oportunamente titulado “La Educación para el Desarrollo: una estrategia de cooperación imprescindible”, llegaba a proponer la siguiente definición de EpD:

“Proceso para *generar conciencias críticas*, hacer a cada persona *responsable y activa* (comprometida), a fin de construir una *nueva sociedad civil*, tanto en el Norte como en el Sur, *comprometida con la solidaridad*, entendida ésta como *corresponsabilidad* –en el desarrollo estamos todos embarcados, ya no hay fronteras ni distancias geográficas–, y *participativa*, cuyas demandas, necesidades, preocupaciones y análisis se tengan en cuenta a la hora de la toma de decisiones políticas, económicas y sociales” (CONGDE, 2005c:16)⁹.

En este documento se señala que está muy extendida la reducción de la EpD –convocatorias, subvenciones– al apoyo de acciones o actividades puntuales y aisladas, o bien a actividades complementarias o vinculadas a acciones de cooperación al desarrollo. Y también se insiste en que la EpD “tiene entidad suficiente para considerarse como algo más que un instrumento de la cooperación para el desarrollo”.

La encuesta llevada a cabo por ACADE en el 2004 entre más de 200 profesionales de la cooperación al desarrollo avanzaba en esta misma línea. A la pregunta sobre cuáles deberían ser las tareas más importantes de las ONGD para promover cambios en el Norte y en el Sur¹⁰, tres fueron las que obtuvieron mayor respaldo: la creación de redes de reflexión Norte-Sur (24%), las campañas sociales (24%) y las acciones de sensibilización-movilización (24%); todas ellas incluidas en el área de la Educación para el Desarrollo. De hecho, es llamativo que en la misma encuesta, como muestra el cuadro 3, las tareas de ejecución de proyectos y de intermediación para la canalización de recur-

Los ocupan un puesto inferior (12% y 13%, respectivamente) en la jerarquía de las tareas consideradas más relevantes para promover los cambios deseados.

Semejante diagnóstico no parece coincidir con la asignación efectiva de capacidades y de recursos que las ONG evidencian en su práctica cotidiana, pues estas acciones no llegan a alcanzar como término medio el 6% de los gastos de las ONGD (CONGDE, 1994: 18), datos que incluyen también los dedicados a acciones de sensibilización y recaudación de fondos.

Cuadro 3. Tareas más importantes para las ONGD

Tareas para las ONGD	Total	Ámbito de trabajo (%)					
		AECI	Adm. Auton. / local	ONGD	Consultoría	Universidad	Organismos internacionales
Ejecución de proyectos	13	14	16	12	13	10	19
Intermediación para recursos	13	15	6	13	16	12	14
Sensibilización-movilización	24	24	24	25	24	24	22
Campañas sociales	24	20	24	25	20	25	26
Redes de reflexión Norte-Sur	24	26	27	24	24	26	19
Otras	2	1	3	1	3	2	1
NS-NC-BL	0	0	0	0	0	0	0
	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: ACADE. *Estado de opinión sobre la cooperación al desarrollo en España*, 2004. P. 17.

Y, de hecho, en el mismo estudio realizado por ACADE, cuando los encuestados valoran el esfuerzo que a su juicio realizan los diversos actores e instituciones del sistema de ayuda en materia de educación y sensibilización para el desarrollo, la opinión dominante (64%) apunta en el sentido de que el esfuerzo es insuficiente e, incluso, un 17% adicional lo considera muy insuficiente. No hay una sola respuesta que considere que el trabajo en ese ámbito sea muy elevado, sólo un 5% lo considera elevado y un 13% adicional lo considera aceptable. En suma, “el juicio que se desprende del trabajo realizado en este ámbito es manifiestamente crítico” (ACADE, 2004: 18), tal y como aparece en el cuadro 4.

Cuadro 4: Sensibilización y Educación para el Desarrollo

Tareas para las ONGD	Total	Ámbito de trabajo (%)					
		AECI	Adm. Auton. / local	ONGD	Empresas/ Consultoría	Organismos Universidad internacionales	
Muy elevado	0	0	0	0	0	2	0
Elevado	5	9	5	2	7	5	14
Aceptable	13	21	33	12	11	5	10
Insuficiente	64	52	57	68	63	66	62
Muy insuficiente	17	18	5	18	19	22	7
NS/NC-BL	1	0	0	1	0	0	7
	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: ACADE. *Estado de opinión sobre la cooperación al desarrollo en España*, 2004. P. 19.

Todas estas reflexiones apuntan a que la creación de conciencias críticas, la formación en la responsabilidad con el Sur que pretende alcanzar la EpD requiere una estrategia distinta a la que actualmente se genera. En esta estrategia es imprescindible distinguir tres colectivos:

– *Público general*. Constituido por la sociedad del Norte a la que en términos generales la ONGD dirige, sin discriminación, su propuesta de EpD.

– *Público objetivo*. Constituido por aquel sector de la sociedad del Norte al que realmente tiene posibilidad de llegar la ONGD a través de las particularidades que la caracterizan y diferencian del resto de ONGD. Entre ellos se encontrarán potenciales donantes, o potenciales voluntarios y colaboradores.

– *Público activo*. Formado por aquellos que, conociendo la propuesta específica de lucha contra la pobreza de la ONGD, se involucran de manera activa en su causa. En este último colectivo podemos distinguir:

- *Personal*: voluntario y/o remunerado.
- *Socios y/o donantes*: públicos y privados.

Cuando las ONGD no tienen claro en su estrategia de EpD quién forma parte de cada uno de estos colectivos, suelen acabar equivocándose. Así, elabora medios y genera actividades (materiales, conferencias, exposiciones, documentos, etc.) que en muchos casos son un fracaso y/o son infrautilizados por no ir acompañados de un análisis del canal de comunicación utilizado o por no haber tenido claro quién constituía su “público objetivo”.

Podemos generar unos materiales magníficos, pero estos sólo serán de utilidad si existe un colectivo que necesite utilizarlos y que esté dispuesto a hacerlo. ¿Merece tanto la pena ese esfuerzo? ¿No sería más lógico dedicar estos recursos a descubrir quién es el público objetivo de la ONGD y detectar cuáles son sus motivaciones para luchar contra la pobreza, para desde ahí emprender la tarea educativa?

El *público objetivo* suele coincidir con el de la familia de ONGD, a la que por su origen cada ONGD pertenece (profesional, religiosa, política, sindical, etc.). ¿A quién mejor que al colectivo que promovió la ONGD dirigir la acción de EpD? Por ejemplo, una ONGD promovida por farmacéuticos debería adaptar su EpD para el público que se encuentra en las facultades de farmacia, en las farmacias y parafarmacias, en los colegios farmacéuticos y, ampliando el círculo, extender ese mensaje al resto de colectivos del sector de la salud. Lo que resulta más complicado y, sin embargo, no es extraño que ocurra, es que la estrategia de EpD de este tipo de ONGD se intente llevar a cabo, habitualmente sin éxito, en un centro de formación de profesorado de Secundaria. Efectivamente, la tarea no es fácil, es más sencillo dirigirse hacia el *público general* y con mensajes cimentados en los “nuevos valores” anteriormente descritos.

El *público activo* es en muchas ocasiones el gran olvidado de la EpD. Y, sin embargo, la formación permanente de este público debería ser una exigencia para las ONGD. Existe la falsa creencia de que, como ya están comprometidos de una manera u otra con la causa, no es necesario realizar con ellos una labor educativa.

Muchos de los motivos que hemos ido señalando en la primera parte de este artículo como causa de ruptura en el seno de las ONGD, se evitarían si desde la Educación para el Desarrollo se adaptaran estrategias específicas para cada uno de los colectivos que componen tanto el *público objetivo* como el *público activo*. Así, a modo de ejemplo, proponemos las siguientes actuaciones para cada tipo de público:

Público objetivo

– Plan de comunicación de la ONGD. Para dar información sobre la causa que da sentido a la existencia de la ONGD, dar a conocer la ONGD específica, despertar en el público objetivo el deseo de sumarse a la causa por la que lucha la ONGD y facilitar medios para que este compromiso pueda llevarse a cabo.

– Plan de *fundarising*. Para conocer las posibilidades de encontrar donantes en el ámbito empresarial (privado o público).

Público activo

– *Personal: remunerado-voluntario*. El falso debate sobre la profesionalidad se evitaría si en la ONGD se habilitaran espacios para la reflexión y formación sobre el compromiso que cada uno, desde la faceta en la que se ha incorporado a la ONGD, asume por ser agente de cambio activo. Esto supondría entre otros aspectos:

- Realizar de forma participativa con todo el público activo la planificación estratégica de la ONGD.
- Tener y fomentar órganos de participación, socios y voluntarios con carácter permanente.
- Tener un plan de formación del voluntariado, con distintas etapas, acorde con el grado de compromiso del voluntario, que permita, entre otras cosas, profesionalizar al voluntario en las tareas que le son asignadas.

- Tener un plan de formación del profesional remunerado, en el cual existan espacios para la formación específica en las tareas que desempeña y en la misión de la ONGD.
- Elaborar manuales de procedimientos para la incorporación de los recursos humanos (voluntarios y profesionales).
- Elaborar manuales de procedimientos para las áreas y tareas llevadas a cabo por los recursos humanos (voluntarios y profesionales).
- Favorecer a la creación de equipos mixtos de voluntarios y personal remunerado.
 - *Donantes: público y privado.* La búsqueda de financiación es un elemento importante en las ONGD, pues garantiza la supervivencia. Pero si utilizamos la misma estrategia para los donantes activos que para los objetivos es muy posible que se pierdan los esfuerzos. Nuestro objetivo, a través de la Educación para el Desarrollo, sería fidelizar a estos donantes y, si es posible, intentar que la donación pueda ir acompañada de una involucración más activa en el trabajo de la ONGD. Entre las posibles tareas destacaríamos:
 - Elaborar y desarrollar un plan de fidelización de donantes, diferenciando entre públicos y privados.
 - Impulsar una estrategia de comunicación a donantes y proveedores: público y privado.

La necesaria fidelidad a los principios sobre los que basar su acción, con la que iniciábamos esta reflexión, nos lleva a afirmar que la EpD debería no sólo ser un área más de actuación de las ONGD sino que debería estar presente, transversalmente, en todas las actuaciones de la cooperación.

Algunos de los instrumentos aquí descritos ya han sido introducidos por las ONGD, pero no como una estrategia de Educación para el Desarrollo, sino como un medio para la mejora de la calidad en el proceso y como un modo de garantizar el acceso a nuevas fuentes de financiación. Prueba de ello es que los instrumentos señalados por las ONGD (CONGDE, 2005a) se centran en dos ámbitos: la gestión interna y la comunicación. Estos objetivos han generado, además, que las ONGD de pequeña dimensión consideren que la EpD no tiene cabida en su plan de actividades, ya que, dada su dimensión, no tiene sentido asumir su coste (humano, financiero y/o material). Creemos que no es así, puesto que estos instrumentos utilizados desde la perspectiva de la Educación para el Desarrollo facilitarían la misión de la ONGD. Sería necesario, no obstante, un esfuerzo colectivo y compartido del sector que facilitaría la introducción de estos instrumentos a las pequeñas ONGD.

Afrontar los cambios hasta aquí propuestos no será tarea fácil; hace falta una buena dosis de ilusión, dinamismo, innovación y cooperación entre las ONGD, pero es sin duda una estrategia imprescindible.

Notas

1. Un ejemplo de legislación que puede favorecer la mejora de la calidad es la Resolución de 3 de junio de 2005 de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convoca un proceso de Calificación de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Por el contrario, una legislación que está dificultando la actuación de las ONGD es la Ley general de subvenciones, puesto que en muchos casos es de difícil aplicación, bien porque existen muchas ONGD con escasísima dotación económica, bien porque difícilmente se puede justificar, tal y como exigen los interventores de la Administración pública, actuaciones llevadas a cabo en países en desarrollo donde las facturas y el NIF no tienen mucha razón de ser.
2. Este es, por ejemplo, el caso de Ayuda en Acción y más recientemente de UNICEF. Esta última indicaba en su página web estos mismos motivos en los siguientes términos: "La decisión de que el Comité Español adopte la forma de una fundación responde a un proceso de reflexión interno del Comité y también de UNICEF, que busca esquemas organizativos más homologables y seguros de acuerdo con la legislación de cada país que han cambiado de ser asociación a fundación". En <http://www.unicef.es/contenidos/366/?idtemplate=1> (Consulta realizada el 3 de diciembre de 2005).
3. Lo señalado en cursiva es nuestro.
4. Quizás uno de los casos más emblemáticos de este conflicto fue el vivido por Manos Unidas en 1998, tratado ampliamente en la editorial de la revista *Fomento Social* (Fomento Social, 2000). Actualmente el conflicto ha llegado a generar un cuestionamiento de unas organizaciones frente a otras, como ha sido el caso de África Directa que en su controvertida publicidad cuestionaba los gastos, a su juicio superfluos, en los que incurría el personal contratado de otras ONGD.
5. Son numerosos los libros que abordan esta relación desde la controversia, basta leer los títulos para intuir el conflicto. Destacamos entre otros: Nieto, Luis (coord.) *La ética de las ONGD y la lógica mercantil*; Ballesteros, *Marketing con causa, Marketing sin efecto*, o los artículos entre otros los de la revista *Fusión*: "Chequeo a la solidaridad" (<http://www.revistafusion.com/2002/noviembre/temac110.htm>).
6. Tres millones de espectadores siguieron el hasta ahora mayor *telemaratón* de la historia de la televisión. Fue el especial de Operación Triunfo, realizado en la primera edición de OT, cuya publicidad aparecida durante aquellos días en su página web informaba de cómo, a consecuencia del telemaratón, se llegaron a realizar más de 100.000 nuevos apadrinamientos.
7. Un interesante estudio sobre el incumplimiento del Código de Imágenes por parte de las ONGD en su actuación en ayuda de emergencia y acción humanitaria es el de Hidalgart (2003).
8. La cursiva es nuestra.
9. La cursiva es de los autores.
10. La pregunta, con posibilidad de respuesta múltiple era: "En relación con las diferentes actividades que desarrollan las ONGD, ¿cuáles son, en su opinión, las que resultan más relevantes para promover cambios sociales en el Norte y en el Sur y mejores oportunidades para las mayorías pobres, debiendo por tanto ser potenciadas?"

- La ejecución de proyectos en países en desarrollo.
- La intermediación para obtener recursos para la realización de proyectos por parte de organizaciones del Sur.
- La realización de tareas de sensibilización y movilización de y ante la sociedad.
- La realización de campañas sociales específicas (ejemplo: deuda, minas, 0,7%, etc.) de información y propuesta política ante el Gobierno y los diferentes poderes públicos.
- El trabajo de organizaciones y movimientos del Norte y del Sur en la creación de redes de reflexión, reivindicación, movilización y diálogo con los poderes públicos.
- Otras (especificar).
- No sabe/ No contesta.

Referencias bibliográficas

- ACADE. *Estado de opinión sobre la cooperación al desarrollo en España*, 2004 (mimeografiado).
- CONGDE. *Directorio ONGD 1994*, Madrid, 1994.
- *Código de Conducta de la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo*, Madrid, 1998. (Aprobado por la Asamblea General Ordinaria del 28 de marzo de 1998)
- *Directorio ONGD 2004*, Madrid, 2005a.
- *Informe sobre la percepción social de las ONGD: así nos ven*, Madrid, 2005b.
- *Educación para el Desarrollo, una estrategia de cooperación imprescindible*, Madrid, 2005c.
- BALLESTEROS GARCÍA, C. y ROSA DURÁN, J. M. *La publicidad de las ONGD. Un análisis exploratorio*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 2001.
- GÓMEZ GIL, C. *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*. Barcelona: Icaria / Asociación Paz con Dignidad, 2004.
- HILDEGART GONZÁLEZ, Luis. *La función comunicativa de las ONGD: bisagra del conocimiento intercultural con el Tercer Mundo*, 2003 (texto mimeografiado).
- MONTERO, M^a José. *El Marketing en las ONGD, La gestión del cambio*. Madrid: Desclee- ETEA, 2003.
- NIETO PEREIRA, L. (coord.) *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2001.
- NIETO PEREIRA, L. (coord.) *La ética de las ONGD y la lógica mercantil*. Barcelona: Icaria / Asociación Paz con Dignidad, 2002.
- ORTEGA CARPIO, M. L. *Las ONGD en la Crisis del Desarrollo*. Madrid: IEPALA-ETEA, 1994.
- PLATAFORMA 2015. *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*. Madrid: Catarata, 2004.
- PONS CORTÉS, G. *El naufragio. Un análisis de las estrategias de desarrollo económico de las ONGD*. Bilbao: Bakeaz, 2002.
- SOGGE, David. *Compasión y cálculo un análisis crítico de la cooperación al desarrollo*. Madrid: Icaria, 1998.
- ZUBERO, Imanol. *Motivos y actitudes en la acción voluntaria. Situación actual y retos de futuro*.