



**Universidad Autónoma de Barcelona.**  
**Facultad de Ciencias de la Comunicación.**  
**Departamento de Comunicación Audiovisual y**  
**Publicidad.**



**Las ONGD como Agentes de la  
Cooperación y la Ayuda Humanitaria.  
El Caso Español.**

**Tesis doctoral de:  
Soraya Sirikit Cerdà Morales Padilla.  
Dirigida por el Dr. José Luís Terrón Blanco.**

## **Dedicatoria**

A mis padres, por su apoyo y aliento infinitos.

A Laury, ejemplo de valor y optimismo.

## **Agradecimientos**

A todas aquellas personas, instituciones y ONGD que con su valiosa colaboración hicieron posible la realización de este trabajo. Especialmente a mis padres, a Mario Rico, André Baken, Ma. José Luna, Pilar Ferrán, Rafa Puertas, y a mis amigos Zahaira González, Hana Sztarkman, Juan Manuel Gómez, Juan Winkler, Ximena Vargas, Piera Marongiu, Eva Bes, Omar Gutiérrez, Carlos Francisco y a todos y cada uno de quienes en distintos momentos, o a lo largo de todo el proceso, me transmitieron ánimo para llegar hasta el final. Mi más sincero agradecimiento.

# Contenido

<b>0. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>1. Planteamiento de la investigación</b>	<b>7</b>
1.1 Objeto de estudio	16
1.2 Hipótesis	17
1.3 Objetivos de la investigación	18
1.4 Metodología	19
1.4.1 Metodología de la investigación documental	19
1.4.2 Metodología del estudio de campo sobre ONGD en España	22
1.4.2.1 Instrumentos	24
1.4.2.2 La muestra	25
1.4.2.3 Análisis de los datos	27
1.5 Estructura de la investigación	28
<b>2. Desarrollo y Cooperación</b>	<b>33</b>
2.1 La Colonización	35
2.1.1 De la expansión colonial al nuevo capitalismo	38
2.1.2 Los efectos de la colonización	46
2.1.2.1 La economía en el sistema colonial	46
2.1.2.2 El choque cultural e ideológico	49
2.1.2.3 Influencia de las ideologías: del nacionalismo liberal, al nacionalismo de masas	53
2.2 El proceso de descolonización	57
2.3 Hechos políticos y económicos determinantes para el Desarrollo y la Cooperación, desde la Postguerra hasta la década de los noventa	64
2.3.1 La división del mundo en dos bloques después de la Segunda Guerra Mundial (1945)	65
2.3.2 La Guerra Fría, y el concepto de Tercer Mundo	66
2.3.3 Desarrollo y Cooperación: 1950-1970	69
2.3.4 La década de los setenta: La crisis monetaria y el aumento en los precios del petróleo	73
2.3.5 La deuda externa: desde los 80, hasta el nuevo siglo	75
2.3.6 Nuevo orden mundial	78
2.4 Contexto general del mundo actual	80
2.4.1 Mundialización	81
2.4.2 La sociedad de la información	86
2.4.3 Posmodernidad	92
2.5 Aproximación teórica al desarrollo	95
2.5.1 Subdesarrollo	96
2.5.1.1 El subdesarrollo como situación derivada de factores internos: La aproximación «endógena»	97
2.5.1.2 El subdesarrollo como consecuencia de problemas externos, derivados de las relaciones entre el Norte y el Sur	101
2.5.2 Desarrollo y comunicación	105
2.5.2.1 El paradigma dominante (Modernización)	107
2.5.2.2 Paradigma de la Dependencia	112
2.5.2.3 El paradigma alternativo (Multiplicidad)	115

2.5.3 Desarrollo humano	119
2.6 La Cooperación con el Tercer Mundo	126
2.6.1 Definición y formas de la AOD	132
2.6.2 La Cooperación oficial en el marco europeo	140
2.6.3 La Cooperación Oficial española	145
2.6.3.1 Críticas y propuestas a la cooperación oficial española	150
2.6.3.2 Marco legal de la cooperación oficial española	155
<b>3. Las ONGD</b>	<b>161</b>
3.1 ONGD: Origen y características generales	162
3.2 El proyecto de desarrollo como instrumento del modelo de cooperación dominante	174
3.2.1 Tipos de proyecto	179
3.2.2 Ciclo del proyecto	181
3.2.3 Evaluación de proyectos	184
3.3 Agentes solidarios: Voluntarios y cooperantes	186
3.3.1 Marco legal sobre cooperantes y voluntariado	190
3.4 Las organizaciones como sistemas: Una aproximación a las ONGD	195
3.4.1 La comunicación en las organizaciones: Las ONGD	197
3.4.1.1 Públicos internos y externos: algunas estrategias de comunicación	202
3.5 Límites y retos de las ONGD: elementos del debate actual	213
3.6 Las ONGD en España	221
3.6.1 Perfil de las ONGD con sede en España: estudio de campo	228
3.6.1.1 Datos generales (origen, forma jurídica, vinculación, países en que tienen presencia)	233
3.6.1.1.1 Caracterización de la muestra: Aspectos generales	239
3.6.1.2 Recursos económicos	240
3.6.1.2.1 Procedencia de los ingresos	244
3.6.1.2.2 Gestión de los gastos	252
3.6.1.2.3 Socios y donantes	260
3.6.1.2.4 Caracterización de la muestra: Recursos económicos	264
3.6.1.3 Organización interna	266
3.6.1.3.1 Estructura organizativa	266
3.6.1.3.2 Personal	272
3.6.1.3.3 Estilos de liderazgo y sistemas de control	276
3.6.1.3.4 Niveles institucionales con los que se relacionan	284
3.6.1.3.4 Caracterización de la muestra: Organización interna	290
3.6.1.4 Proyectos	293
3.6.1.4.1 Caracterización de la muestra: Proyectos	301
3.6.1.5 Actividades de educación, sensibilización y formación	305
3.6.1.5.1 Caracterización de la muestra: Actividades de educación, sensibilización y formación	313
3.6.1.6 Relaciones externas	316
3.6.1.6.1 Caracterización de la muestra: Relaciones externas	323
3.6.1.7 Resumen del perfil general de las ONGD analizadas	326

<b>4. El continuum ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo: el papel de las ONGD</b>	<b>345</b>
4.1 Desastre, riesgo y vulnerabilidad	348
4.1.1 La investigación teórica sobre vulnerabilidad	355
4.1.1.1 Reducción de la vulnerabilidad: valorar el riesgo	359
4.1.2 Tipología de catástrofes y emergencias	362
4.1.2.1 Fases de la emergencia	368
4.2 Ayuda Humanitaria	377
4.2.1 El sistema internacional de socorro	380
4.2.1.1 Ayuda Humanitaria de la Unión Europea	
383	
4.2.1.2 El reglamento de Rehabilitación de la Comunidad Europea	387
4.2.2 Algunos elementos del debate sobre la ayuda humanitaria	390
4.3 El continuum humanitario	397
4.3.1 La vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)	
398	
4.3.2 Ayuda humanitaria y Cooperación al Desarrollo en situaciones de conflicto. El enfoque “Ante Todo No Dañar” ( <i>Do Not Harm</i> )	404
4.4 Programas para la mitigación de desastres: el papel de las ONGD	406
4.5 La participación de ONGD con sede en España en acciones de ayuda humanitaria	410
4.5.1 Resultados de la investigación de campo	411
4.5.1.1 Cruz Roja y Fundación Intervida: lecciones aprendidas de la intervención en emergencias	423
4.5.1.2 Perfil de las ONGD analizadas: Intervención en emergencias	429
<b>5. Conclusiones</b>	<b>435</b>
5.1 Desarrollo y Cooperación	435
5.2 Las ONGD en España	452
5.3 El continuum emergencia-rehabilitación-desarrollo: ONGD en España	474
<b>Bibliografía</b>	<b>483</b>
<b>Anexos</b>	<b>507</b>
I. Recomendaciones planteadas en el <i>Informe del Desarrollo Humano 1999</i> para que la mundialización funcione a favor del desarrollo humano	509
II. Síntesis de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo española (Ley 23/98, BOE núm. 162 del 08.07.98)	511
III. Cuestionario utilizado como instrumento para la investigación de campo sobre ONGD en España	515
IV. 43 ONGD españolas: características generales	529
V. Tablas de resultados de la investigación de campo sobre ONGD en España	575

# Índice de tablas y gráficos.

## TABLAS

Tabla 1.	Independencia de diversas colonias	60
Tabla 2.	Balance de la Cooperación Internacional 1996-1997	148
Tabla 3.	Evolución de la AOD española 1993-2000	149
Tabla 4	Evolución de las ONGD. Categorías en función de su modelo de actuación	169
Tabla 5.	Caracterización de la muestra observada: Generalidades	239
Tabla 6.	Ingresos y gastos de las ONGD durante 1999	241
Tabla 7.	Clasificación de ONGD según su volumen de ingresos durante 1999	243
Tabla 8.	Perfil de la muestra observada: Recursos económicos	265
Tabla 9.	Número de niveles jerárquicos en el organigrama, y número de Departamentos en nivel de Staff	268
Tabla 10.	Grupos establecidos en función del estilo de liderazgo.	279
Tabla 11.	Grupos de ONGD establecidos en función del sistema de control en la organización	282
Tabla 12.	Caracterización de la muestra: Organización interna	290-291
Tabla 13.	Caracterización de la muestra: Proyectos	302-303
Tabla 14.	Caracterización de la muestra: Actividades de educación, sensibilización y formación	313-314
Tabla 15.	Grupos establecidos en función de la percepción de cada ONGD: Entorno externo	321
Tabla 16.	Caracterización de la muestra: Relaciones externas	
Tabla 17.	ONGD que intervinieron en catástrofes en 1999: Grupos según intervención VARD o como ayuda emergente puntual	415
Tabla 18.	Política general de ayuda de emergencia. ONGD en España, 1999	418
Tabla 19.	Planes de prevención de emergencias. ONGD en España, 1999	421

## FIGURAS

Figura 1.	Cadena solidaria: ONGD-beneficiarios	170
Figura 2.	Estrategia de desarrollo	176
Figura 3.	Formulación del proyecto en el modelo de cooperación dominante vs. el modelo deseable	177
Figura 4.	Fuerzas impulsoras del crecimiento del Tercer Sector	227
Figura 5.	Sistema Internacional de Socorro	382

## GRAFICOS

Gráfico 1.	Distribución de ONGD según su país de origen	233
Gráfico 2.	Distribución de ONGD según su personalidad jurídica	234
Gráfico 3.	Tipos de ONGD según su sector de vinculación	237
Gráfico 4.	Distribución de ONGD según sus ingresos económicos (en millones de pesetas)	242
Gráfico 5.	Distribución de ONGD según la proporción de ingresos procedentes de fuentes de financiación públicas	246
Gráfico 6.	Distribución de ONGD según la proporción de ingresos procedentes de fuentes de financiación privadas: Socios, donantes ocasionales y otras.	248
Gráfico 7.	Distribución de ONGD según la proporción de ingresos procedentes de actividades orientadas a la recaudación	250

Gráfico 8.	Distribución de ONGD según la proporción del presupuesto aplicado a proyectos de desarrollo	253
Gráfico 9.	Distribución de ONGD según la proporción de gastos aplicados a la administración	255
Gráfico 10.	Distribución de ONGD según la proporción de gastos aplicados a actividades de sensibilización	256
Gráfico 11.	Distribución de ONGD según el número total de socios y donantes	261
Gráfico 12.	Distribución de ONGD según tipo de donantes	262
Gráfico 13.	Distribución de ONGD según el total de trabajadores remunerados	273
Gráfico 14.	Distribución de ONGD según la cantidad de los trabajadores remunerados	274
Gráfico 15.	Distribución de ONGD según el total de voluntarios	275
Gráfico 16.	Distribución de ONGD según la proporción de voluntarios que trabajan de forma continuada en España	275
Gráfico 17.	Distribución de ONGD por nivel institucional con el que se relacionan en España	285
Gráfico 18.	Distribución de ONGD según objetivos del <i>Lobby</i> en países desarrollados	286
Gráfico 19.	Distribución de ONGD según objetivos del <i>Lobby</i> en países del Tercer Mundo	288
Gráfico 20.	Distribución de ONGD según sus actividades de presión	289
Gráfico 21.	Distribución de ONGD por Sectores de trabajo en proyectos de desarrollo	295
Gráfico 22.	Distribución total de proyectos por zonas geográficas	296
Gráfico 23.	Distribución de ONGD según sus enfoques de intervención en proyectos	300

## 0. Introducción

Cuando en 1994 a raíz de la denominada Revolución Zapatista estuve en Chiapas, trabajando para la Secretaría (Ministerio) de Salud mexicano, tuve la oportunidad de observar la intervención de algunas ONGD internacionales, como Médicos Sin Fronteras y Cruz Roja, en las comunidades indígenas que apoyaban el movimiento zapatista. Igual que ha sucedido en diversos países “periféricos”, los medios de difusión masiva mostraron al mundo algunas de las caras más tristes del subdesarrollo, atraídos por la espectacularidad del conflicto. En esta zona de costumbres ancestrales, ya de por sí afectada por la miseria, los enfrentamientos armados y las implicaciones de un entorno conflictivo tuvieron repercusiones negativas en la salud de los pobladores y demostró la vulnerabilidad de estas comunidades.

La reflexión al respecto, así como las experiencias comentadas por cooperantes de estas entidades occidentales, en cuanto a las gratificaciones morales de su trabajo y a las dificultades prácticas para ayudar a los pueblos del Tercer Mundo—desde salvaguardar la seguridad de los voluntarios, entender las peculiaridades culturales de los beneficiarios para encontrar las estrategias de intervención más adecuadas, establecer una comunicación efectiva con los líderes comunitarios, lograr una eficiente coordinación entre las diversas ONGD e instituciones locales involucradas, hasta la preocupación de poder contar con fondos suficientes para dar continuidad a los proyectos iniciados—, despertaron nuestro interés personal por conocer los pormenores de la cooperación para el desarrollo y labor humanitaria.

Con esta motivación, se eligió el objeto de estudio de la presente Tesis: las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) en España,

como agentes de la cooperación internacional y la ayuda humanitaria de emergencia. Entidades que han incrementado su número y ganando un gigantesco protagonismo socioeconómico en las dos últimas décadas del Siglo XX.

Nuestra investigación es un estudio sobre el desarrollo de los pueblos y la intervención internacional para ayudar al Tercer Mundo. En cuanto a los objetivos, a grandes rasgos se ha intentado, por un lado, conformar un marco histórico-referencial sobre los acontecimientos más relevantes, las principales tendencias teóricas y el estado del debate sobre el desarrollo, la cooperación y la ayuda humanitaria de emergencia; y por otro lado, caracterizar un perfil aproximado de la identidad y la intervención solidaria y humanitaria de diversas ONGD con sede en España. No se trata de realizar una crítica de estas entidades no lucrativas, sino de describir las peculiaridades individuales y colectivas del grupo observado, en cuanto sus características como organizaciones, y respecto a las principales tendencias en los planteamientos de su filosofía y estrategias de trabajo en los países periféricos.

Para el análisis, hemos partido de cuatro hipótesis referidas a la intervención humanitaria de las ONGD observadas, que se validaron en las conclusiones. En síntesis afirman que: 1) ante una catástrofe, la mayoría de las ONGD han participado en acciones orientadas a la ayuda de emergencia (al margen de sus proyectos de desarrollo), 2) la intervención de las ONGD con sede en España en los países el Tercer Mundo no se ha realizado bajo el enfoque denominado *continuum humanitario* (emergencia- reconstrucción- desarrollo); 3) Aún cuando este colectivo apoya la dinámica del *continuum*, las acciones de emergencia han sido puntuales, reactivas al momento de crisis y sin un vínculo directo con los proyectos de desarrollo; y 4) la mayoría de las ONGD no han incorporado planes específicos para la prevención de catástrofes en sus proyectos de desarrollo en el Tercer Mundo.

Nuestro estudio, cualitativo, descriptivo y comparativo, es el resultado de años de acopio y análisis de información. Para alcanzar los objetivos planteados, nos hemos apoyado en dos formas de investigación: documental y de campo. La primera opción se ocupa de los temas relacionados con el desarrollo, cooperación internacional y la ayuda humanitaria. La segunda, el estudio empírico, se centra en el análisis, bajo un enfoque sistémico y desde el punto de vista de la organización, de las características de 43 ONGD, como manifestación del Tercer Sector en España. Si bien los datos del estudio de campo refieren al año 1999 (razón por la cual los resultados económicos están expresados en pesetas), el análisis conserva su validez descriptiva e ilustrativa al término de nuestra investigación, ya que las inferencias generales derivadas del análisis se han actualizando en la medida de lo posible en las conclusiones.

Así, la exposición intenta dirigirse a contextualizar y encuadrar diversos aspectos de la intervención internacional en el Tercer Mundo, como elementos interrelacionados de un mismo proceso, al que se ha denominado “*continuum humanitario*” (enfoque VARD), el cual vincula la prevención y otras estrategias para reducir la vulnerabilidad, con la ayuda de emergencia, la reconstrucción, y las actividades de apoyo a la transición hacia el desarrollo a largo plazo.

El desarrollo es un concepto complejo por su pluridimensionalidad, ya que abarca factores sociales, económicos, políticos y culturales. Éste ha sido objeto de infinidad de publicaciones y materia de debate en diversos foros internacionales, en los que se hace una evaluación crítica sobre la situación predominante en el mundo, mientras son bienvenidas a discusión ideas y propuestas frescas. La aportación de nuestro análisis, más allá de novedades significativas, reside en que a diferencia de la fragmentación de la mayoría de los estudios publicados (centrados en determinados aspectos o épocas), aquí se ofrece una visión global, extensa, integrada y desde diversas perspectivas (social, económica, política, tecnológica, etc.) sobre algunos de los temas

más relevantes en relación con el desarrollo y subdesarrollo, la cooperación internacional, los desastres, la ayuda de emergencia, y las ONGD.

Por otra parte, sobre la estructura y evolución del sector de las ONGD en España, aún hay pocos estudios publicados, lo que ha derivado en un reclamo por parte de las propias organizaciones, donantes y otros implicados en el mundo de la solidaridad, para tener acceso a información actualizada sobre la identidad de los componentes de este colectivo y sus labores. Así, la presente tesis, intenta aportar algunas respuestas a dicha demanda, a través de una visión más amplia que sus predecesores sobre distintos aspectos de diversas ONGD ubicadas en España. Constituye, a nuestro entender, una importante referencia en la materia, útil para estudiantes, investigadores, expertos, instituciones sin ánimo de lucro y otros interesados en la materia.

La presente investigación se desarrolla en cuatro capítulos, que se centran en: I) el planteamiento de las bases de la investigación; II) el marco referencial sobre desarrollo y cooperación internacional; III) las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo; y IV) temas relacionados con catástrofes e intervención internacional de emergencia; y el denominado *continuum humanitario*. Por último, están las conclusiones (capítulo V), la bibliografía y el apéndice de anexos.

Finalmente, consideramos necesario apuntar que la presente tesis no es una investigación cerrada, sino que puede ser una base para futuros estudios, en áreas temáticas tan diversas como las que abordamos a lo largo de nuestro trabajo. Así, éste puede retomarse para profundizar en indagaciones sobre el Tercer Sector en España, actualizando y complementando los datos presentados, o bien incursionar en temas más específicos, como los objetivos y estrategias para el desarrollo, la prevención y mitigación de desastres, las relaciones de las ONGD con otros agentes sociales y con el Sur, la comunicación con la sociedad, o su papel en la promoción y la educación para el desarrollo. Otras de tantas sendas de investigación posibles, podrían

apuntar a los límites y retos de las ONGD, como la debilidad ética de las ONGD y la responsabilidad del bienestar social, o las estrategias para superar su dependencia económica de las subvenciones gubernamentales, o para evitar las consecuencias negativas de la intervención occidental en las culturas del Sur.

## 1. Planteamiento de la investigación

Al inicio del siglo XXI, las enormes desigualdades económicas y sociales entre los países desarrollados y subdesarrollados mantienen a gran parte de la población del planeta sumida en la miseria. Según datos del Banco Mundial en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza*, de un total de 6.000 millones de habitantes en el globo, casi la mitad de ellos (2.800 millones) viven con menos de US\$2 diarios, y la quinta parte (1.200 millones) con menos de US\$1 al día; el 44% de este grupo se encuentra en Asia meridional. La dimensión de la desigualdad es tan grande que miles de personas mueren diariamente a causa del hambre y las enfermedades<sup>1</sup>, a pesar de que existe un excedente en la producción mundial de alimentos. En contraste con las ventajas y oportunidades de los países del Norte, en los del Sur imperan la pobreza, la dependencia y la explotación extranjera, siendo además los más vulnerables a las catástrofes naturales y a los efectos devastadores de los conflictos bélicos.

En los últimos tiempos, infinidad de estudios, publicaciones y debates internacionales se han dedicado al estudio del desarrollo de los pueblos, y de las causas y posibles soluciones para superar las consecuencias asociadas al subdesarrollo. Si en algo coinciden los estudiosos en la materia, que se ha abordado desde diversas perspectivas, es en señalar que es un problema complicado tanto en el fondo como en la forma. Dos ejemplos bastan para apreciar la complejidad del tema. Primero, la multiplicidad de ámbitos que

<sup>1</sup> Según datos del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza*, del Banco Mundial, en los países ricos la tasa de mortalidad en los niños menores de cinco años no alcanza el 1%, mientras que en los países más pobres una quinta parte de los niños no alcanza esa edad. Asimismo, en los países ricos menos del 5% de todos los niños menores de cinco años sufre de desnutrición, mientras que en los estados pobres la proporción es de hasta el 50%.

aborda —social, económico, cultural, tecnológico, político, educativo, ecológico, etc.—, permite entender que los investigadores aún no hayan llegado a un consenso en la definición precisa del término "desarrollo". Segundo, la paradoja de la responsabilidad histórica de los países ricos en la conformación del Tercer Mundo que ha legitimado la intervención internacional para la ayuda al desarrollo, a pesar que desde sus inicios se ha realizado conforme a las normas, valores e intereses de los poderosos, manteniendo una situación privilegiada sobre los países que se ha pretendido ayudar.

La presente investigación es un estudio sobre el desarrollo y la intervención internacional en el Tercer Mundo; a grandes rasgos ésta tiene un doble propósito: por un lado, pretende conformar un marco de referencia sobre las más relevantes tendencias teóricas y el estado del debate sobre el desarrollo, la cooperación y la ayuda humanitaria de emergencia; y por otro, busca caracterizar un perfil aproximado de la identidad y la actuación de diversas ONGD con sede en España.

En los siguientes párrafos de este capítulo intentaremos acotar la perspectiva desde la cual parte la redacción de este trabajo, basada en: a) la presentación del contexto histórico de la colonización europea y sus consecuencias en las estructuras económicas, sociales, culturales, etc., de los países posteriormente "descolonizados", así como en las relaciones internacionales; b) el análisis de las ONGD, desde su perfil como asociaciones cívicas solidarias, no lucrativas y de ayuda humanitaria, en particular el caso de las entidades situadas en territorio español; y c) la indagación sobre catástrofes, el sistema internacional de socorro y los nuevos enfoques de intervención, también con particular atención a los proyectos de prevención y asistencia en situaciones de emergencia llevadas a cabo por las ONGD ubicadas en España.

El tema del desarrollo es plurifascético y controvertido, por lo que los temas tratados en esta tesis intentan dirigirse a contextualizar y finalmente posibilitar el encuadre de diversos aspectos de la intervención internacional en el Tercer Mundo, como elementos interrelacionados de un mismo proceso, al que se ha denominado “*continuum humanitario*” (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1996). La prevención y otras estrategias para reducir la vulnerabilidad, la ayuda de emergencia, la reconstrucción, las actividades de apoyo a la transición hacia el desarrollo a largo plazo, son algunos de los elementos más sobresalientes de este proceso pluridimensional, en el que pueden integrarse los proyectos y programas gubernamentales, institucionales y de las ONGD, cuyo objetivo último sea impulsar el desarrollo sostenido de las sociedades menos favorecidas.

A este respecto, podemos señalar que el modelo de cooperación y desarrollo dominante desde la posguerra, en el que los parámetros económicos se consideraban la principal medida del desarrollo con respecto al paradigma occidental y el trasvase de fondos como la forma de reducir el atraso del Tercer Mundo, no ha respondido a las expectativas creadas. Su fracaso no sólo se debe a las limitaciones de un modelo parcial y ciego a las distintas realidades e imperativos socioculturales, sino a la dinámica de los cambios en el orden internacional.

El proceso de mundialización y la revolución de las tecnologías de la información está transformando el mapa del desarrollo, expandiendo los horizontes de la gente y creando el potencial para acelerar vertiginosamente el ritmo del progreso. Pero la integración de los países periféricos a la dinámica de los mercados y escenarios mundiales conlleva tanto las ventajas como los riesgos de la globalización neoliberal (y los intereses que defiende), dado que el poder de los países ricos y de los grupos hegemónicos continúa inclinando la balanza hacia su propio beneficio.

Las nuevas formas de interacción internacional surgidas de la globalización y el avance exponencial en tecnologías de las comunicaciones han facilitado la integración de nuevos actores, mecanismos y enfoques de intervención en las redes de cooperación y de ayuda humanitaria. Así, por ejemplo, la política de cooperación de la Unión Europea, fiel a los cauces tradicionales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), basados en la cooperación financiera (tanto de carácter bilateral como multilateral) y la asistencia técnica, ha ido incorporando mecanismos más flexibles y formas de intervención más adecuadas a la realidad de hoy.

Las tendencias actuales en el discurso sobre el desarrollo, muestran mayor preocupación por la reducción de las desigualdades entre centro y periferia; si bien en este punto existe la conciencia de que un mundo justo requeriría la reconfiguración del orden internacional dominante — tarea difícil a causa del conflicto de intereses que supone un cambio de tal magnitud —.

La necesidad de encontrar métodos más apropiados para incrementar el bienestar humano en los países pobres ha dado paso a nuevas formas de cooperación, desde una visión más amplia del desarrollo. Los nuevos enfoques de intervención observan las diferencias culturales y promueven el desarrollo sostenible y el respeto a la ecología. Además de buscar la mejoría de los indicadores económicos, apuestan por el desarrollo humano y los derechos elementales de las personas, el apoyo a la participación de la mujer, la educación y la protección de la infancia y los grupos marginados; e intentan potenciar factores sociales que involucran áreas esenciales de decisión, desde las oportunidades políticas, económicas y sociales para incrementar la creatividad, la productividad, el empoderamiento y el sentido de pertenencia a la comunidad.

En materia de ayuda de emergencia también han surgido novedades en los últimos tiempos. Aún cuando la asistencia humanitaria a las víctimas de conflictos bélicos o catástrofes naturales y la ayuda para la reconstrucción de

las zonas devastadas ha sido una de las formas más antiguas de cooperación, el carácter emergente del sistema internacional de socorro ha encausado su evolución a cierta distancia de los programas y proyectos de desarrollo, que ciertamente se llevan a cabo en las zonas más vulnerables del globo.

Es un hecho que año tras año terremotos, huracanes, tornados y otros desastres naturales y conflictos bélicos causan miles de muertes, así como enormes daños en la infraestructura, sistemas productivos y en el tejido social de los países pobres, además de lesionar gravemente los avances en cuanto a desarrollo logrados durante generaciones. Sin embargo, la respuesta internacional ante los desastres ocurridos en el Tercer Mundo se ha centrado en atacar sus síntomas y no sus causas.

Recientemente, gobiernos de los países donantes, agencias internacionales de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales han mostrado un creciente interés en entender las relaciones entre desastres y desarrollo. Sus motivaciones principales atienden, por una parte, a que el número de desastres ha aumentado constantemente, lo cual ha obligado a reconocer la importancia de lograr una política de ayuda de intervención en emergencias más proactiva que reactiva. Por otra parte, los fondos de los países donantes no han aumentado proporcionalmente al incremento de las catástrofes, sino que la ayuda de emergencia ha reclamado la utilización de fondos asignables a proyectos de desarrollo. Esta situación ha llevado a los trabajadores del sector a buscar fórmulas que les permitan disponer de fondos suficientes para las necesidades inmediatas de la emergencia y, al mismo tiempo, para apoyar las acciones fundamentales para el cambio hacia el desarrollo a largo plazo.

En otras palabras, la experiencia ha demostrado la necesidad de aumentar la coherencia entre los proyectos para el desarrollo y los de ayuda humanitaria, en el intento de salvar los problemas derivados de la parcelación de la

asistencia. Así, han surgido nuevos enfoques que plantean la vinculación de las acciones de ayuda de emergencia con la rehabilitación y desarrollo (VARD) como un proceso continuo.

También la experiencia ha hecho evidente la importancia en la reducción de la vulnerabilidad, por lo que en la actualidad se intenta promover la incorporación de estrategias preventivas y de disminución del riesgo en la planificación del desarrollo. Por ejemplo, trazado de mapas de riesgo y vulnerabilidad, sensibilización e instrucción en materia de desastres; sistemas de alerta temprana y evacuación; reservas de suministros de socorro; formación en competencias de intervención, y planificación a todo nivel -gobiernos e instituciones locales e internacionales- para garantizar la coordinación de las acciones.

El crecimiento y la diversificación de la red de la cooperación internacional también ha incrementado la magnitud de algunos problemas como la coordinación entre los agentes involucrados, la competitividad entre actores y las denominadas "zonas grises"<sup>2</sup> en la regulación del sistema, con lo cual se entiende necesario definir con mayor claridad las reglas del juego, tanto en las relaciones entre sus componentes, como en las relaciones con la población y los gobiernos e instituciones locales.

Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) se encuentran entre los actores de la cooperación internacional que han colaborado en el planteamiento de las nuevas fórmulas de intervención. Éstas forman parte del colectivo de ONG que conforma el denominado Tercer Sector, el cual ha pasado por un espectacular crecimiento las dos últimas décadas del Siglo XX, ganando además un enorme protagonismo socioeconómico.

---

<sup>2</sup> Como "zonas grises" entendemos aquellas áreas de la regulación que carecen de suficiente claridad en cuanto a los límites de los marcos de actuación, competencias y responsabilidades de los distintos actores del sistema.

Las ONGD trabajan en los países periféricos promoviendo el desarrollo económico y social en los sectores más desfavorecidos de los pueblos del Tercer Mundo, y en este sentido una de las preocupaciones actuales es combatir la pobreza y las causas que la generan. Por otra parte, también se han caracterizado tradicionalmente por su intervención en el ámbito de la ayuda humanitaria de emergencia, desempeñado un papel de primera línea en los procesos de reconstrucción y acompañamiento a las poblaciones afectadas por catástrofes y la asistencia a refugiados; en este campo la tendencia actual intenta alejarse del mero asistencialismo, promoviendo la reducción de la vulnerabilidad en favor del desarrollo sostenible.

A través de los años, las ONGD han adquirido un gigantesco poder económico y de recursos técnicos y materiales para fines solidarios (gracias a sus donantes oficiales y privados), y se han convertido también en una importante influencia para la opinión pública, a través de sus campañas de sensibilización en los países del Norte sobre la situación de los países pobres.

Una de las claves del posicionamiento de este colectivo y del Tercer Sector en general es que bajo un contundente amparo económico de los gobiernos, ha asumido parte de las labores sociales que corresponden a los primeros; tanto es así que diversas administraciones españolas y europeas ya reclaman la colaboración, complementariedad y corresponsabilidad de las ONG para la puesta en práctica, seguimiento y evaluación de los programas oficiales—si bien este hecho ha desatado una gran polémica sobre su papel, límites y retos—. La continua intervención de ONGD en situaciones de catástrofe natural o por conflicto bélico ha apoyado a las instituciones que dependen de los gobiernos, como la ONU o la ACNUR, que serían las organizaciones intergubernamentales garantes de asegurar la asistencia y protección a la población como derechos fundamentales.

Nuestra investigación pone de relieve la importancia de las ONGD como entidades independientes y humanitarias en la planificación, ejecución y seguimiento de acciones orientadas tanto a la promoción del desarrollo integral y sostenible en las sociedades menos favorecidas, como a la mejora o alivio de situaciones catastróficas.

El colectivo de las ONGD es diverso, aunque en esencia persigue objetivos similares. Cada entidad tiene sus características particulares, a nivel estructural y en cuanto a sus políticas, fundamentos y vínculos ideológicos (religiosos, sindicales, etc.), orientación estratégica, zonas geográficas de intervención y población beneficiaria. Las hay desde pequeñas organizaciones que cuentan con modestos recursos económicos y trabajan un número reducido de proyectos puntuales, hasta algunas macro-organizaciones como Cruz Roja.

La investigación sobre el despegue del Tercer Sector es relativamente reciente. En España, este auge no es un fenómeno novedoso, dada su larga tradición en el asociacionismo y los movimientos sociales voluntarios (excepto durante la dictadura franquista que ejerció una fuerte restricción y control sobre esta actividad). A pesar de que la democracia llega con retardo respecto a otros países europeos, en poco tiempo España pasa de ser un país pobre, receptor de ayudas del Banco Mundial (hasta 1978), a convertirse en un país donante de Ayuda Oficial al Desarrollo.

En cuanto al colectivo de ONGD, la Coordinadora Española (CONGDE) se fundó hasta 1980, contando apenas con un puñado de entidades; pero el número actual de asociaciones y fundaciones de ayuda al desarrollo ubicadas en este país es difícil de determinar. Según este organismo, en 1999 había más de 250 ONGD, entre afiliadas e independientes (CONGDE, 1999: 9), aunque otras fuentes aseguran que a finales de ese año había más de 500 (GARCÍA IZQUIERDO, 1999: 563).

Así, hay pocos estudios sobre la estructura y evolución del sector de las ONGD. Si bien existen algunas publicaciones que aportan datos sobre sus características generales, hay un reclamo generalizado por parte de las propias organizaciones, donantes y otros implicados, para tener acceso a información actualizada, más amplia y específica al respecto. Distintos foros, artículos y análisis sobre el mundo de la solidaridad han hecho eco de la necesidad de saber más sobre la identidad de los componentes de este colectivo; la procedencia, destino y mecanismos de control de sus fondos; las políticas de intervención bajo las que llevan a cabo sus proyectos de desarrollo y ayuda humanitaria, etc.

Con la intención de aportar algunas respuestas a dicha demanda, nuestra investigación ha dedicado años de trabajo al acopio y análisis de información, que se ha ido actualizando en la medida de lo posible. El estudio de campo realizado para acercarnos al perfil del colectivo de las ONGD en España, se refiere a las características de 43 organizaciones ubicadas en este país. A pesar de que los datos que ofrece pertenecen al año 1999 (y por tanto los resultados económicos están expresados en pesetas), el análisis conserva su validez descriptiva e ilustrativa al término de nuestra investigación, dado que las inferencias generales sobre el sector de las ONGD derivadas del análisis global se han actualizado en la medida de lo posible en las conclusiones.

Finalmente, cabe comentar que en los últimos años, algunos directorios y anuarios, especialmente de la Coordinadora Española de ONGD, han ido ampliando su información. Por otra parte, desde la realización de nuestro análisis, sólo hemos encontrado una nueva investigación de campo sobre entidades sin ánimo de lucro, cuyos resultados se publicaron en julio de 2002; ésta fue llevada a cabo por la Fundación Lealtad y se orienta a la evaluación

de la actividad de 40 ONG españolas, en cuanto a transparencia financiera y buenas prácticas<sup>3</sup>.

Así, la relevancia de este sector en constante crecimiento justifica la necesidad de profundizar en su estudio; en espera de que la participación solidaria de la sociedad civil ayude a disminuir la brecha entre los países de la nueva globalidad.

### **1.1 Objeto de estudio**

La presente investigación tiene por objeto de estudio las ONGD con sede en España como agentes del sistema de cooperación internacional para el desarrollo y la ayuda humanitaria de emergencia, por lo que enlaza varios temas íntimamente relacionados. Como punto de partida aborda el origen, estructura, mecanismos, marco legal y políticas de la intervención internacional para el desarrollo del Tercer Mundo, a través de los sistemas de cooperación y ayuda humanitaria de emergencia, en el contexto de los acontecimientos económicos, políticos y sociales y de las corrientes teóricas más relevantes para el estudio del desarrollo, desde la colonización europea del siglo XIX hasta la era de la mundialización.

Con esta base, la indagación se introduce en el ámbito de las ONGD, su origen y rasgos comunes como actores de la cooperación; las bases éticas y legales que rigen el trabajo de agentes solidarios (voluntarios y cooperantes); y el funcionamiento del proyecto como instrumento de intervención. Nuestro estudio se centra en las características principales del sector de las ONGD en España, observando específicamente diversas peculiaridades de una muestra de 43 entidades del colectivo, como su identidad, recursos económicos,

<sup>3</sup> FUNDACIÓN LEALTAD (2002). *Guía de la Transparencia*, núm. 0 (julio). [Archivo de Internet]. En: [www.fundacionlealtad.org](http://www.fundacionlealtad.org). También hay una publicación de sus resultados en un artículo firmado por MERCÉ CONESA (2003). «40 ONG superan con notable un test de gestión». *El Periódico de Catalunya*, 11-03-2003. P. 42.

organización interna, proyectos de desarrollo en el Tercer Mundo, actividades de educación, sensibilización y formación, etc. Asimismo, para caracterizar la intervención de estas ONGD en emergencias suscitadas por catástrofes naturales o conflictos bélicos, nuestro trabajo incursiona en los aspectos fundamentales en el estudio sobre desastres y vulnerabilidad; y en el debate en torno a los enfoques de intervención fruto de la necesidad de vincular las acciones de emergencia y rehabilitación, con los proyectos y programas de desarrollo a largo plazo.

## 1.2 Hipótesis

Nuestra investigación parte de cuatro hipótesis (sobre las 43 ONGD objeto de estudio):

1. Ante la ocurrencia de una catástrofe de grandes dimensiones, la mayoría de las ONGD con sede en España, además de sus proyectos de desarrollo (ubicados o no en la zona geográfica afectada), también han participado en acciones orientadas a la ayuda de emergencia.
2. En términos generales, la intervención de las ONGD con sede en España en los países del Tercer Mundo **no** se ha realizado bajo el enfoque denominado *continuum humanitario* (emergencia- reconstrucción- desarrollo).
3. Aún cuando este colectivo apoya la dinámica del *continuum*, las acciones de emergencia se han llevado a cabo de forma puntual, reactiva al momento de crisis y sin un vínculo directo con los proyectos de desarrollo.
4. A pesar de que trabajan en zonas altamente vulnerables, la mayoría de las ONGD ubicadas en España no han incorporado planes específicos para la prevención de catástrofes en sus proyectos de desarrollo en el Tercer Mundo.

### 1.3 Objetivos de la investigación

La presente investigación tiene dos propósitos fundamentales:

**En primer lugar**, pretende realizar una aproximación a algunas de las principales tendencias y temas de debate en el estudio del desarrollo de los pueblos, la cooperación y la ayuda humanitaria de emergencia, para crear un marco de referencia sobre la intervención internacional en los países pobres, en el contexto del devenir histórico económico, político y social más relevante para el desarrollo, desde la colonización europea del siglo XIX, hasta la actual era de la mundialización y la sociedad de la información. Sus objetivos específicos, son:

- Exponer los puntos más sobresalientes de las corrientes teóricas que explican las causas (internas y externas) del subdesarrollo y los principales modelos de desarrollo.
- Esbozar un panorama general sobre los principios fundamentales, estructura, mecanismos y enfoques de intervención del sistema de ayuda internacional, con especial atención en el papel de las ONGD como agentes de la cooperación.
- Exponer los elementos más relevantes en la discusión sobre la necesidad de promover el enfoque de intervención que vincula ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo (VARD)<sup>4</sup> como parte de un proceso continuo (*continuum humanitario*); resaltando su importancia para diluir la parcelación de los proyectos y programas de ayuda, y dotar de un enfoque común, complementario y coherente a las acciones de los distintos agentes involucrados.

---

<sup>4</sup> COMISIÓN DE LA COMUNIDADES EUROPEAS (1996). *La vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (96) 153 final. Bruselas, 30 de abril.

**El segundo objetivo** de esta investigación es averiguar algunas de las principales características de las ONGD ubicadas en España, con la intención de configurar un perfil general aproximado, descriptivo y reciente que aporte datos sobre las tendencias de este sector y sobre cada una de las entidades estudiadas. Específicamente se intenta:

- Conocer los elementos más sobresalientes del colectivo en cuanto a su estructura, orientación ideológica, y principios de funcionamiento organizativos; sus objetivos, filosofía de intervención y grupos beneficiarios; mecanismos de financiación, distribución de ingresos y gastos y auditorías externas; proyectos de desarrollo (ubicación, sectores y enfoques de trabajo); así como las acciones de intervención en emergencias (prevención y asistencia) que han realizado.
- Indagar la integración del enfoque denominado *continuum humanitario* en las políticas de intervención de las ONGD en estudio.

## 1.4 Metodología

Para alcanzar los objetivos señalados, nuestro estudio, fundamentalmente cualitativo y descriptivo, se ha valido de dos caminos de investigación: documental y de campo. Mientras la primera opción aborda los temas relacionados con el desarrollo, cooperación internacional y la ayuda humanitaria, el estudio empírico se centra en el análisis del sector de las ONGD ubicadas en España.

### 1.4.1 Metodología de la investigación documental

La columna vertebral de la investigación documental, en la cual se circunscriben los elementos de nuestro análisis, es la exposición de los sucesos económicos, políticos y sociales más relevantes para el desarrollo, desde la colonización europea del siglo XIX hasta la transformación mundial

de los últimos tiempos, basada en el progreso tecnológico y la revolución de las telecomunicaciones.

Con esta base, la lógica general de nuestro análisis descriptivo, parte de la ubicación de cada tema desde una perspectiva histórica; luego, en el intento de aportar distintas visiones sobre un mismo problema, se utiliza el método comparativo para exponer las principales corrientes de estudio; y en complemento, se señalan las tendencias y puntos más sobresalientes en el debate actual.

Nuestro estudio no pretende profundizar en los pormenores de cada evento; sería demasiado ambicioso abarcar todos los aspectos y dimensiones del complejo entramado temático que involucran. En el ámbito teórico tampoco se proponen novedades significativas. Sin embargo, la aportación de nuestro análisis reside en que a diferencia de la fragmentación de la mayoría de los estudios publicados, que se centran en determinados aspectos o épocas, aquí se presenta una extensa visión global del periodo, que integra en un solo documento y desde diversas perspectivas (social, económica, política, tecnológica, etc.) algunos de los temas más relevantes en relación con el desarrollo y subdesarrollo, la cooperación internacional, los desastres y la ayuda de emergencia, y las ONGD.

Así, en el capítulo II, nuestro estudio se retrotrae a la síntesis de los sucesos más significativos para el desarrollo y la cooperación desde el siglo XIX hasta nuestros días. Partiendo de dicho contexto, el análisis observa las principales corrientes en el espectro teórico para la explicación del subdesarrollo, según sus causas (internas, externas o ambas); y de los modelos de desarrollo y cooperación (dominante, dependiente y alternativo), acude a los planteamientos de la ciencia económica; desde la perspectiva de las ciencias sociales, se dedica un apartado sobre el papel de la comunicación en el desarrollo, según los tres paradigmas.

El análisis del sistema de ayuda internacional (también en el capítulo II) pasa por el ámbito de la cooperación oficial europea para trasladarse a la española, y se circunscribe en los mecanismos generales de la Ayuda Oficial al Desarrollo, donde hace una breve incursión al marco legal que la sustenta. En el terreno de la ayuda no oficial, el estudio ubica a las ONGD en la estructura del sistema, como agentes de cooperación y asistencia humanitaria de emergencia.

Para dotar de un marco teórico al estudio de las ONGD en España (que se trata de forma separada mediante la investigación de campo, en el capítulo III), se realiza una aproximación a las características principales de este colectivo en el contexto europeo. Asimismo, se dedican apartados individuales para tratar algunos temas útiles para apoyar el estudio de campo: el proyecto como instrumento fundamental de la intervención (desde el punto de vista operativo y administrativo); el trabajo de los cooperantes y voluntarios (perfil básico, aspectos laborales y legales); y conceptos elementales de comunicación organizacional en las ONGD.

Por otra parte, los temas relativos a desastres y ayuda humanitaria (capítulo IV), se abordan partiendo del abanico teórico sobre vulnerabilidad y riesgo, y diferenciando la tipología de las catástrofes según expertos internacionales en el tema. La configuración del sistema de ayuda humanitaria también se inserta en el marco formal y legal europeo, al igual que los fundamentos del *continuum* emergencia-rehabilitación-desarrollo.

Entre otras, las fuentes empleadas para la investigación son:

- Bibliografía de autores varios, especializados en cada tema, principalmente investigadores internacionales y expertos en ciencias político- económicas y en materia de cooperación internacional para el desarrollo y ayuda humanitaria, vinculados con el ámbito oficial, universitario y de las ONGD.

- Informes, comunicados y otros documentos de agencias e instituciones nacionales (AECl); de las Naciones Unidas (PNUD, Banco Mundial, OMS, OPS, etc.); de la Unión Europea (Consejo de las Comunidades Europeas); y de Organizaciones No Gubernamentales (Intermón, Médicos Sin Fronteras, Federación Internacional de la Cruz Roja, Cáritas, CONGDE, etc.)
- Artículos periodísticos y revistas especializadas en cooperación y ayuda de emergencia de instituciones de Investigación (CIDOB ).
- Manuales y guías sobre asistencia e internacional en desastre (OPS, MSF, ECHO, OMS, ICRC, OXFAM, etc.).
- Entrevistas en profundidad a los responsables de proyectos de algunas ONGD estudiadas sobre su trabajo en emergencias.

#### **1.4.2 Metodología del estudio de campo sobre ONGD en España**

Al revisar las escasas fuentes bibliográficas acerca del sector de las ONGD en España (esencialmente directorios, anuarios y algunas publicaciones institucionales<sup>5</sup>), se llegó a la conclusión de que la información ahí contenida resultaba insuficiente para los objetivos del presente trabajo. La única investigación exhaustiva reciente sobre el Tercer Sector en España publicada al comenzar nuestro trabajo fue *La Imagen de las ONG de Desarrollo*, de MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1997); si bien su enfoque se limita al aspecto organizativo. En vista de lo anterior se toma la decisión de solicitar los datos directamente a cada entidad, para realizar un estudio de campo, en el que se retoman y adaptan algunos de los lineamientos metodológicos del trabajo de MARTÍNEZ SÁNCHEZ y se complementan en función de nuestros intereses.

<sup>5</sup> Por ejemplo, la *Guía Práctica Casi Todo Sobre 100 ONG* (CONSUMER, No. 3, 1999), el directorio *Les Organitzacions no governamentals per al desenvolupament a Catalunya* (CAIXA CATALUNYA, 1999), y el *Anuari Catalunya-Tercer Món de JUSTÍCIA I PAU* (1999).

El presente estudio aporta una visión más amplia que sus predecesores sobre los distintos aspectos que componen las ONGD ubicadas en España, individual y colectivamente, por lo que constituye una referencia fresca en la materia. La información recopilada corresponde al año 1999, si bien cabe resaltar una vez más que al momento de terminar este proyecto, el análisis conserva su validez ilustrativa y descriptiva, intentando además actualizar las conclusiones en la medida de lo posible.

Aquí se realiza un estudio cualitativo y descriptivo, planteado desde el punto de vista de la organización, en el que las ONGD se observan como sistemas constituidos por un conjunto de elementos que interactúan de forma dinámica en función de un objetivo. La visión global de la organización permite entender su forma de trabajo, su filosofía y cultura, así como su relación con el entorno externo (DÍEZ DE CASTRO, GALÁN Y MARTÍN, 199: 51-52).

Aunque cada proceso puede ser analizado separadamente (por ejemplo, las políticas de intervención en proyectos puntuales o en emergencias) lo que les da sentido es el «anidamiento» de estos proceso en el todo (PERROW, 1991: 191). Nuestra indagación lleva a cabo un análisis sistémico que parte de la selección de una muestra de ONGD con sede en España. El estudio de cada entidad como sistema individual, permite la realización de algunas inferencias generales sobre un sistema mayor, el Colectivo que conforman las 43 ONGD de la muestra a través del método analítico-inductivo. Dada la cualidad no probabilística de la muestra, los resultados de tales inferencias no son extrapolables al Universo de ONGD ubicadas en España, pero sí tienen un importante valor ilustrativo que permite cierta aproximación al perfil del conjunto global.

En el análisis se emplea el método comparativo-descriptivo. Uno de los parámetros útiles y «eje» para la comparación ha sido el volumen de ingresos económicos, según el cual hemos dividido la muestra en tres subgrupos, clasificándoles de la siguiente manera: «grandes ONGD» (ingresos totales al

año superiores a mil millones de pesetas), «ONGD medianas» (de 100 a mil millones de pesetas anuales) y «pequeñas ONGD» (menos de 100 millones de pesetas). Todos los datos económicos se expresan en pesetas dado que ésta era la moneda vigente al momento de solicitar la información.

#### 1.4.2.1 Instrumentos

Para recopilar la información se ha utilizado un cuestionario diseñado expresamente. Su elaboración está basada en el modelo empleado por MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1990: 21)<sup>6</sup> y se inspira en algunas de las preguntas propuestas en el *Anuari Catalunya-Tercer Món* de Justícia i Pau (1998). Pero también algunas de sus interrogantes, especialmente aquellas dirigidas a conocer la participación de las ONGD en situaciones de emergencia, son de elaboración propia. Para probar el cuestionario, éste se sometió a la consideración de expertos en comunicación organizacional de la agencia Baken Comunicaciò en Barcelona (comunicación y relaciones públicas), así como a la evaluación de directivos y personal de la Fundación Intervida, una de las más grandes ONGD de implantación nacional. Atendiendo a los comentarios recogidos se realizaron los ajustes correspondientes. Este instrumento se estructuró en seis secciones (Ver Anexo III).

En términos prácticos la segmentación resultó útil para presentar la información ordenadamente, con una agrupación por temas. Además, al ser un cuestionario extenso que solicita información de distintas áreas de la organización, se intentó que tuviese la posibilidad de ser contestado separadamente por el responsable de cada área, según su competencia:

<sup>6</sup> Cabe señalar que el cuestionario empleado por MARTÍNEZ SÁNCHEZ es una adaptación del propuesto por HAY (1990: 381-392) para determinar objetivos similares a los de su investigación sobre la imagen de las ONGD. El cuestionario de Hay se aplicó entre directivos de entidades no lucrativas estadounidenses, y el de MARTÍNEZ SÁNCHEZ en diversas ONGD españolas (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1997: 21).

Área administrativa y de recursos humanos (secciones I-III: Datos generales, recursos económicos y organización interna), proyectos (sección IV), y comunicación (secciones V y VI: actividades de sensibilización, formación y educación; y relaciones externas).

En su diseño se utilizaron tanto preguntas cerradas (opción múltiple) como abiertas (por ejemplo, sobre las actividades de prevención y asistencia en emergencias; las actividades de sensibilización y formación; etc.). Para conocer la percepción respecto los sistemas de liderazgo y control en la estructura organizacional (si su filosofía es conservadora o liberal, si el sistema de toma de decisiones tiende a ser jerárquico o participativo, etc.) y las relaciones externas, se utilizaron una serie de preguntas formuladas con el método de la «escala de categorías detalladas» (FERNÁNDEZ-JARDÓN, 1993: 6) para la medición de las actitudes, a través de una matriz de 6 niveles prefijados para las variables.

#### **1.4.2.2 La muestra**

La muestra de nuestra investigación está constituida por 43 ONGD con sede en España, a las que se les solicitó información respecto a su situación en el año 1999. Nuestro deseo inicial era obtener una muestra representativa del universo de ONGD ubicadas en España, pero tal propósito no fue posible principalmente debido al desconocimiento del tamaño exacto de dicho universo, a causa de la falta de registros actualizados y confiables cuya suma comprendiera el total de ONGD en el país. Así, fue necesario optar por una muestra no probabilística, intencionada, lo cual implica que los resultados del análisis de sus componentes son generalizables a la muestra en sí, más no son extrapolables a la población. Sin embargo, como ya advertimos anteriormente, el valor ilustrativo de los resultados nos permitirá realizar algunas inducciones básicas como una aproximación a las características del universo.

El camino para la obtención de la muestra definitiva fue largo y sinuoso. El primer paso fue la selección de 161 ONGD, bajo tres criterios: afiliación a la Coordinadora Española de ONGD, a la Federación autonómica catalana, o para las entidades no afiliadas, tener sede en Catalunya (sus datos de contacto se obtuvieron del compendio de ONGD *Les Organitzacions no governamentals per al desenvolupament a Catalunya*, publicado por La Caixa de Catalunya, 1999). El cuestionario se envió vía correo postal a las siguientes 161 organizaciones:

• A.D.S. AYUDA, DESARROLLO Y SOLIDARIDAD	• ATELIER	• FUNDACIÓ AKWABA	• MEDICOS DEL MUNDO
• ACCION CONTRA EL HAMBRE	• BANC DE RECURSOS	• FUNDACIÓ ALFONS COMÍN	• MEDICUS MUNDI
• ACCION SOLIDARIA ARAGONESA	• C.A.S.A.L.	• FUNDACIÓ INTERNACIONAL OLOF PALME	• METGES SENSE FRONTERES
• ACCIÓN VERAPAZ	• CAMÍ	• FUNDACIÓ JOSEP COMAPOSADA	• METGES SOLIDARIS
• ACSUR - LAS SEGOVIAS	• CARITAS ESPAÑOLA	• FUNDACIÓ PAU I SOLIDARITAT	• MINYONS ESCOLTES I GUIES SANT JORDI
• ADRA	• CASA DE NICARAGUA	• FUNDACIÓ PER LA PAU	• MISION AMERICA
• AIETI	• CASAL DE CUBA DEL PRAT	• FUNDACIÓ SOLIDARITAT UB	• MON-3
• AIGUA PEL SAHEL	• CEAR	• FUNDACIÓN ADSIS	• MUNDRI RELIEF AND DEVELOPMENT ASSOCIATION (MRDA)
• ALBOAN-FUNDACION PARA EL DESARROLLO	• CENTRE D'ESTUDIS AFRICANS	• FUNDACION ANAR	• NOUS CAMINS
• ALTERNATIVA SOLIDARIA-PLENTY	• CENTRE D'ESTUDIS AMAZÒNICS	• FUNDACIÓN AYUDA EN ACCION	• OCASHA-CRISTIANOS CON EL SUR
• AMICS DE NEPAL	• CENTRE DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT (CCD) UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE CATALUNYA	• FUNDACION CANOVAS DEL CASTILLO	• OCSI
• AMICS DE VICKI SHERPA	• CENTRE UNESCO DE CATALUNYA	• FUNDACIÓN DEL VALLE	• OSPAAAL
• AMISTAD EUROPEA PROYECTO SOLIDARIO	• CESAL	• FUNDACIÓN HUMANISMO Y DEMOCRACIA	• PA SENSE FRONTERES
• AMISTAD Y COOPERACIÓN	• CIC ( Consejo Interhospitalario de Coop)	• FUNDACIÓN INTERVIDA	• PAZ Y COOPERACION
• ANÁTUYA	• CIDEAL	• FUNDACIÓN JUAN CIUDAD	• PAZ Y TERCER MUNDO
• ANESVAD	• CIEMEN	• FUNDACION LARGO CABALLERO	• PERSONAS
• ARQUITECTOS SIN FRONTERAS-ESPAÑA	• CIPIE	• FUNDACION PAZ Y SOLIDARIDAD	• PROIDE
• AS. JUVENIL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	• CODESPA	• FUNDACIÓN PRODEIN	• PROJECTE LOCAL
• ASAMBLEA DE COOPERACION POR LA PAZ	• COLECTIVOS DE ACCION SOLIDARIA	• FUNDACIÓN PROMOCION SOCIAL DE LA CULTURA	• PROSALUS
• ASOC. AMIGOS DEL PUEBLO SAHARAUI	• COMITÉ DE CATALUNYA PER LA UNICEF	• FUNDACIÓN VICENTE FERRER	• PROYDE
• ASOCIACIÓ HUMANITARIA DOCTOR JOSEP TRUETA	• COMITÉ DE SOL. AMB ELS POBLES DEL PERÚ	• FUNDESO	• PROYECTO CULTURA Y SOLIDARIDAD
• ASOCIACION AMIGOS DEL CUARTO MUNDO	• COMUNICACIÓ PER A LA COOPERACIÓ -PANGEA	• GASI (GRUP D'ACCIO SOLIDARIA INTERNACIONAL)	• PROYECTO VISION
• ASOCIACION DE AMISTAD HISPANO-NICARAGUENSE RUBEN DARIO	• CONCERTACION/S	• HERMANDADES DEL TRABAJO	• PUEBLOS HERMANOS
• ASOCIACION IUIVE	• COOPERACIÓ	• IEPALA	• SAVE THE CHILDREN
• ASOCIACION MENSAJEROS DE LA PAZ	• COOPERACIÓ AMAZÓNICA	• INFÀNCIA VIVA-MENINOS E MENINAS DA RUA	• SECODES
• ASOCIACION POR LA PAZ Y EL DESARROLLO	• COOPERACIÓN INTERNACIONAL	• INTERED	• SED (solidaridad, Educación, Desarrollo)
• ASOCIACION PROPERU	• CREU ROJA CATALUNYA	• INTERMÓN	• SETEM
• ASPA (Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz)	• CRUZ ROJA ESPAÑOLA	• INTERVIDA	• SID
• ASS. AMICS UNESCO DE MANRESA	• ECOE	• IPADE	• SOARPAL
• ASS. CAT. DE BRIGADISTES A NICARAGUA	• EDIFICANDO-COMUNIDAD DE NAZARETH	• ISCOD	• SODEPAU
• ASS. CAT. DE PROFESSIONALS PER A LA COOPERACIÓ	• EDUCACIÓ SENSE FRONTERES	• JOVENES DEL TERCER MUNDO	• SODEPAZ
• ASS. CAT. DE SOL. I AJUDA AL REFUGIAT	• ENTRECULTURAS-FE Y ALEGRIA	• JURISTES SENSE FRONTERES	• SOLC
• ASS. CATALANA PER LA PAU	• ENTREPOBLES	• JUSTICIA Y PAZ	• SOLIDARIDAD INTERNACIONAL
• ASS. CATÓLICA INTERNACIONAL DE SERVEI A LA JOVENTUT FEMENINA	• ESCOLTES CATALANS	• LIGA ESPAÑOLA DE LA EDUCACION Y LA CULTURA POPULAR	• SOLIDARIOS PARA EL
• ASS. D'AMISTAT AMB EL POBLE DE GUATEMALA	• ETANE	• LIGA ESPAÑOLA PRO-DERECHOS HUMANOS	• SOLIDARITAT AMB CENTRAMÉRICA
• ASS. D'EDUCACIÓ POPULAR "CARLOS FONSECA AMADOR"	• FARMACEUTICOS MUNDI	• LIWANDA. Projectes Integrals de Cooperació	• SOLIDARITAT I COMUNICACIÓ (SICOM)
• ASS. DE COOPERACIÓ PER LA PAU	• FARMACEUTICOS SIN FRONTERAS	• LLIGA DELS DRETS DELS POBLES	• SOTERMUN
• ASS. DE SUPORT A LES ORGANIZACIONES POPULARS XILENES (ASOPXI)	• FEDERACION ESPAÑOLA DE INGENIERIA SIN FRONTERAS	• M.P.D.L.	• UNEFA
• ASS. PER LES NN. UNIDES A ESPANYA	• FERE Cooperación Internacional	• MADRESELVA	• UNIS
• ASSOCIACIÓ CATALUNYA-LIBAN	• FIADELSO	• MANOS UNIDAS	• VETERMÓN-VETERINARIS SENSE FRONTERES

El cuestionario se presentó a sus destinatarios en dos soportes: impreso en papel, y como fichero informático (documento de Word 6.0). Se dirigió a

personal de primer nivel, como los responsables de comunicación, de administración o de proyectos de cada organización, dando la opción de que fuera contestado separadamente, según la competencia de cada responsable de área. Tras un primer contacto vía telefónica para confirmar su recepción, se continuó el seguimiento en repetidas ocasiones (un mínimo de cinco y hasta diez veces en algunos casos) a través de mensajes de correo electrónico, llamadas telefónicas, vía fax o visitas personales. Esto se realizó durante un periodo de seis meses, entre junio y noviembre de 2000<sup>7</sup>. El balance final de respuestas de las 161 ONGD contactadas fue el siguiente:

- 99 ONGD no atendieron a nuestra solicitud, sin mencionar sus motivos y a pesar de que muchas habían declarado su buena disposición.
- 19 entidades comunicaron que **no** participarían (justificando su negativa en causas como exceso de carga laboral, falta de personal para hacerlo, u otros).
- 43 ONGD aportaron información (las cuales **constituyen la muestra** de nuestro estudio), cumplimentando el cuestionario total o parcialmente, o apoyando sus respuestas y omisiones con folletos y publicaciones como la memoria anual 1999<sup>8</sup>.

#### 1.4.2.3 Análisis de los datos

Para el análisis de los datos, se toma como base la metodología empleada en la investigación de JUAN LUÍS MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1997: 19) sobre la imagen de las ONG de desarrollo, en la que concibe una visión sistémica de la organización, según el modelo de estrategia empresarial de HANS ULRICH

<sup>7</sup> El periodo otorgado para responder al cuestionario fue extenso pero se consideró necesario por las vacaciones de verano, y la consecuente reducción de personal disponible para atender a nuestra solicitud en algunas ONGD.

<sup>8</sup> Diecisiete ONGD nos devolvieron el cuestionario cumplimentado. De éstas, cinco contestaron el total de las preguntas y doce lo hicieron parcialmente, adjuntando su memoria de 1999 como fuente para extraer datos económicos y de proyectos. Otras catorce ONGD sólo enviaron su Memoria 1999, folletos u otros documentos como fuente, y la autora de la presente investigación cumplimentó los cuestionarios personalmente.

(1983) y de imagen de la organización de RICARDO HERNÁNDEZ MOGOLLÓN (1990).

Dado que los datos económicos recogidos en los cuestionarios corresponden a 1999, éstos se encuentran expresados en pesetas. Es necesario enfatizar que para determinar las cifras sobre procedencia de los ingresos y distribución de los gastos, en algunos casos, fue necesario homologar la presentación de las cifras económicas, transformando en números concretos aquellos datos representadas en porcentajes; por lo cual, en el análisis se advierte que dicha información es orientativa.

La información recopilada se vació en una base de datos diseñada para tal efecto. Los resultados se obtuvieron mediante un análisis básico de estadística descriptiva y de componentes principales (grupos de datos).

## 1.5 Estructura de la Investigación

Una vez planteadas las **bases de nuestra investigación en este capítulo (I)**, el cuerpo del estudio se desarrolla a lo largo de los capítulos II al IV.

**El capítulo segundo** constituye un marco referencial sobre desarrollo y cooperación internacional:

- Repasa los acontecimientos históricos más relevantes para el desarrollo y la configuración del sistema de cooperación internacional: desde la expansión colonial europea y sus efectos en las colonias; la descolonización; la polarización del mundo después de la Segunda Guerra Mundial; el surgimiento de la ONU y otras instituciones y agencias internacionales; el nuevo orden mundial derivado de la crisis monetaria, el aumento de los precios en el petróleo y el endeudamiento del Tercer Mundo; hasta el proceso de mundialización y las reglas de la sociedad de la información.

- Realiza una aproximación a las principales corrientes en el estudio del subdesarrollo atendiendo a sus causas (internas o externas), así como las distintas fórmulas de la cooperación en cada enfoque.
- Resalta algunos elementos del debate sobre el papel de la comunicación en el desarrollo, según el punto de vista de los tres modelos que engloban la mayor parte de los estudios sobre desarrollo: el modelo dominante, el paradigma de la dependencia y el modelo alternativo (o de la multiplicidad).
- Explica las transformaciones fruto de los avances en la tecnología y las comunicaciones, y los nuevos enfoques en materia de cooperación y desarrollo que surgen de las nuevas fórmulas de interacción mundial: sostenibilidad, desarrollo humano, respeto a la ecología, empoderamiento, participación de la mujer, etc.
- Describe los mecanismos e instrumentos más comunes de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, tanto en el ámbito europeo como en España; y prepara un breve esbozo del marco legal de la cooperación española.

**El tercer capítulo,** se centra en las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo:

- Sitúa a las ONGD el marco de la cooperación internacional, sus primeras manifestaciones y las características generales comunes que definen la identidad de estas entidades solidarias.
- Explica el funcionamiento del proyecto, como instrumento del modelo de cooperación dominante y herramienta de trabajo de las ONGD
- Describe el papel de los voluntarios y cooperantes que colaboran en estas organizaciones, repasando brevemente la legislación al respecto.
- Incursiona en los fundamentos teóricos de la comunicación organizacional

- Analiza el perfil de las ONGD en España, basándose en nuestro estudio de campo. Las características observadas se agrupan en seis bloques: 1) datos de identidad (orientación ideológica, objetivos, etc); 2) recursos económicos (distribución de ingresos y gastos; socios, etc); 3) organización interna (estructura, plantilla, estilo de liderazgo, etc.); proyectos (sectores de intervención, ubicación geográfica, grupos beneficiarios, etc.); 4) actividades en materia de sensibilización y educación en España, 5) cursos de formación (impartidos y recibidos); y 6) relaciones externas (con otras redes nacionales y extranjeras).
- Presenta algunos de los elementos en la discusión internacional sobre los límites y retos de las ONGD.

El cuarto capítulo, aborda los temas relacionados con catástrofes e intervención internacional de emergencia; y el denominado *continuum* humanitario:

- Expone los lineamientos generales de los estudios sobre vulnerabilidad, así como la tipología de catástrofes y fases de la emergencia.
- Describe la estructura y funcionamiento general del sistema internacional de socorro; se centra en los mecanismos de la ayuda humanitaria europea y los principales argumentos a favor y en contra de su funcionamiento que se debaten en foros internacionales; y explica las bases del Reglamento de Rehabilitación de la Unión Europea.
- Explica los fundamentos del *continuum* humanitario y de los enfoques de intervención denominados *Vinculación entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo* (VARD) y *Do Not Harm*, para situaciones de conflicto bélico.
- Incursiona en los programas de prevención y mitigación de desastres y señala el papel de las de las ONGD como promotoras de los mismos.

- Se centra en las ONGD en España y describe los rasgos de su política de intervención en emergencias (según los resultados de nuestra investigación de campo); y por último, se refiere a las lecciones aprendidas en los últimos años, desde la experiencia de dos importantes ONGD: Cruz Roja española y Fundación Intervida.

**Finalmente, se exponen las conclusiones (capítulo V), la bibliografía y el apéndice de anexos.** Este último contiene algunos de los pormenores de nuestra investigación de campo sobre las ONGD en España (el cuestionario, un resumen del perfil individual de las 43 organizaciones observadas y algunas tablas de resultados); una reproducción de las recomendaciones planteadas en el *Informe del Desarrollo Humano 1999* para que la mundialización funcione a favor del desarrollo humano; y una síntesis de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo española (Ley 23/98, BOE núm. 162 del 08.07.98).

## 2. Desarrollo y Cooperación

Este capítulo conforma un panorama general de los sistemas de cooperación internacional para el desarrollo y de ayuda humanitaria, dentro de los cuales las ONGD tienen un importante papel. Para entender el contexto internacional actual y la posición de estas organizaciones en el mismo, después de una breve referencia histórica respecto a la dominación europea sobre otros continentes a principios del siglo XVI, se realiza una revisión general del proceso del colonialismo durante el siglo XIX, cuando comienzan las grandes transformaciones mundiales que más tarde darán origen a los conceptos de desarrollo y subdesarrollo y designaciones como Tercer Mundo o países del Sur, para referirse a los países menos favorecidos.

A lo largo de nuestra exposición se señalan algunas de las consecuencias económicas, políticas y sociales producidas por la penetración europea en las colonias; así como las circunstancias que conducen a la gestación de las ideologías nacionalistas, a los posteriores movimientos de liberación y al proceso de descolonización, con el que surgen nuevos países independientes y nuevas formas de dominación.

Posteriormente, se señalan acontecimientos políticos y económicos determinantes para el desarrollo y la cooperación durante la segunda mitad del siglo XX, intentando en lo posible agruparlos de forma cronológica: comenzando por la posguerra (1945), la división del mundo en dos bloques; el proceso de descolonización y el inicio de la cooperación; la Guerra Fría y la

configuración de las relaciones geopolíticas posteriores (en referencia a las cuales puede usarse la denominación Norte-Sur, por mencionar la más común); la crisis monetaria y el aumento de los precios del petróleo en los años setenta; el endeudamiento externo del Tercer Mundo, y el nuevo orden mundial hasta finales de siglo. En este punto se presenta un breve resumen de las principales características del sistema mundial actual, desde tres perspectivas: a) la mundialización, que explica principalmente la dimensión político económica; b) la sociedad de la información, centrada en el aspecto tecnológico; y c) la posmodernidad, que aporta elementos útiles para describir el contexto socio-cultural.

En el último apartado de este capítulo, se observan los modelos de desarrollo económico, algunos planteamientos interesantes en el debate sobre la crisis y alternativas del modelo dominante, y se ofrece una visión de la problemática global y las características de los países subdesarrollados, que constituyen el ámbito de actuación de la cooperación internacional. Finalmente se examina la evolución de los modelos de cooperación (en principio como ayuda de occidente para la reconstrucción de sus excolonias, modelos que poco a poco se irán perfilando como un sistema internacional más amplio y complejo, orientado a apoyar a los países menos favorecidos), hasta la situación de las ONGD de solidaridad internacional a finales del siglo XX, y la cooperación en el marco europeo y en España.

La información contenida en esta parte de nuestro trabajo, es una base para el posterior estudio de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo con sede en España, sus características como actores de la cooperación y su trabajo para el desarrollo y la ayuda de emergencia en caso de catástrofes, temas que se desarrollan en los capítulos siguientes.

## 2.1 La Colonización

El descubrimiento de América por Colón en 1492 constituyó uno de los sucesos que han marcado uno de los giros más importantes en la historia de la humanidad, especialmente de lo que después se conocería como Tercer Mundo.

Para explicar sintéticamente el comienzo de la dominación europea sobre otros continentes a principios del siglo XVI, nos basaremos en el análisis de PAUL BAIROCH en *El Tercer Mundo en la Encrucijada* (1986: 127-230), quien señala que la Europa de esa época, durante el Renacimiento, estaba conformada por sociedades tradicionales, pero que ya contaba con una amplia gama de avances tecnológicos, tan importantes como la imprenta, la brújula y las armas de fuego, así como con un sistema agrícola que permitía la dedicación de casi un 20% de su población a otras actividades. Las mejoras en sus técnicas de navegación, así como la necesidad de encontrar alternativas al "cerrojo" impuesto por la potencia otomana que controlaba la ruta tradicional de las especias de Oriente, alentaron las expediciones marítimas, primero para la exploración y luego para la conquista.

Recordemos algunas características de los otros continentes en los albores del siglo XVI, desde el punto de vista del nivel técnico y el desarrollo económico, según el mismo autor:

- En África, el norte, la región del Magreb, estaba prácticamente bajo dominación otomana, con un desarrollo económico y técnico semejante al de Europa. En cambio, el sur africano estaba compuesto mayoritariamente por sociedades agrícolas seminómadas, aunque también existían algunos focos de sociedades organizadas. El imperio Turco —más poderoso militarmente que Europa, y con un desarrollo técnico y económico

equiparable<sup>9</sup> al europeo—, también dominaba Oriente Medio (entre África y Asia).

- Más al Este, Asia (cuatro veces mayor en territorio y población que Europa), era la rica poseedora tradicional de especias, sedas y otros artículos manufacturados de gran lujo; de su nivel de desarrollo técnico y económico se dice que era incluso superior al de Europa, y como ejemplo basta China, con adelantos considerables en ciertos terrenos, como en la metalurgia<sup>10</sup>.
- En la región de Oceanía, donde la penetración europea inició en 1521 cuando Fernando de Magallanes descubrió la isla de Guam; su característica insular no había permitido la organización de sociedades desarrolladas. La llegada de europeos pobló las islas Ellice en 1567, las Marquesas en 1595 y las Nuevas Hébridas en 1606. Destacan entre los viajeros Abel Tasman que descubre Tasmania, Nueva Zelandia, Tonga y Fidji en 1642, y el inglés James Cook que descubre entre 1768 y 1780 el estrecho que hoy lleva su nombre. Aunque Australia inicialmente fue utilizada como lugar de destierro para los presos británicos, el descubrimiento de minas de oro propició su colonización. Cuando esto sucedió, el continente estaba habitado por 300,000 nativos aproximadamente, los cuales fueron disminuyendo por enfermedades hasta ese momento desconocidas por ellos como la viruela, al extremo de calcularse actualmente una población de 40.000 nativos.

---

<sup>9</sup> Las características del imperio otomano y el europeo son muy distintas, pero BAIROCH (1986:130) explica que emplea el término «equiparable» en función de que a *grosso modo*, los niveles medios de desarrollo técnico y económico eran semejantes.

<sup>10</sup> BAIROCH acentúa: "Parece que la China medieval ya fabricaba acero al Tungsteno, técnica que Occidente no dominó hasta finales del siglo XIX" (1986:130).

- El Nuevo Mundo, donde en sus extremos norte y sur había poblaciones poco numerosas, con un nivel de desarrollo en las «artes útiles»<sup>11</sup> (NOBLE: 1999: 23) distinto al europeo; en la parte central del continente la población era mucho mayor. La comparación con Europa parece difícil, aunque es posible afirmar que en muchos ámbitos estaba más avanzada que esta última; sin embargo, algunas «lagunas» técnicas de consecuencias importantes, como el desconocimiento de la metalurgia o de la rueda, la inexistencia de armas de fuego y de caballos, así como la escasez de animales domésticos les supuso una amplia desventaja.

Con la conquista, españoles, portugueses, franceses y flamencos lograron someter y aniquilar las civilizaciones precolombinas. Una serie de factores se combinaron en el hundimiento de estas civilizaciones, en términos de población (que se redujo de más de 40 millones de habitantes a comienzos del siglo XVI, hasta alrededor de 10 millones en 1650 aproximadamente) y de exterminio como sociedades organizadas (BAIROCH, 1986:135). Entre dichos factores están las matanzas de la conquista militar, las epidemias ocasionadas por los virus y microbios que portaron los europeos y algunos africanos —contra los cuales los cuales los pobladores autóctonos americanos no tenían defensas—, y la dureza y excesos del régimen de explotación colonial minero y agrícola.

Mientras en Europa, en los siglos XVIII-XIX, la revolución industrial estaba en auge, en el Nuevo Mundo no había un despegue industrial. Como ya se mencionó, en este último las civilizaciones autóctonas prácticamente ya no existían, pero había un territorio rico en recursos naturales y con favorables condiciones climáticas para el cultivo de productos imposibles de obtener en Europa.

---

<sup>11</sup> NOBLE (1999:23) se refiere al "arte" según la noción común en la Edad Media, mucho más amplia que lo que hoy reconocemos como tal, la cual podía comprender todo tipo de destreza técnico-manual. De esta manera no sólo la pintura era reconocida como un arte, sino también el diseño o la construcción de cualquier objeto.

La agricultura y también la minería, se convirtieron en el eje de la explotación, de manera que a los ojos occidentales, no era necesario ni «rentable» favorecer la industrialización. Algunas de las consecuencias de esta dedicación, fueron el ingente traslado de esclavos desde África para satisfacer la demanda de mano de obra en las minas y plantaciones. Así, las relaciones de Europa con el Nuevo Mundo afectaron indirectamente África, y le arrastraron más tarde a la red colonial. Según el análisis de BAIROCH (1986:134), el poco interés de las potencias coloniales por transferir la revolución industrial a América, se refuerza también por la política colonial que reservaba para las metrópolis las actividades industriales que le dotaran de los medios para «adquirir» los productos de sus colonias, esta situación se extendió casi todo el siglo XIX. Lo anterior no significa que en América no hubieran algunos intentos de industrialización, pero no tuvieron mucho éxito por diversas razones, como la ausencia de un sector de bienes de equipo o la inestabilidad política, por mencionar algunas.

El desarrollo económico de los países latinoamericanos desde la conquista hasta después de conseguir su independencia se dio de forma desigual, e incluso algunos como México, Argentina, Chile y Uruguay, lograron con el tiempo un nivel más elevado que el de otros países del Tercer Mundo.

### **2.1.1 De la expansión colonial al nuevo capitalismo**

El tráfico de esclavos de África a América fue una de las primeras razones por las que Europa fijó su atención en el «Continente Negro» con vistas a la explotación económica. Sin embargo, la colonización de África y también la de Asia tienen diversas explicaciones y justificaciones, prácticamente todas ligadas a la expansión del capitalismo.

Por ejemplo, desde la óptica marxista, las relaciones entre el imperialismo —entendido como la expansión territorial por un dominio económico, político, militar, cultural y general de otro pueblo— y el capitalismo tienen su explicación en la exportación del capital financiero, las relaciones de dominio y dependencia (según MARX y LENIN<sup>12</sup>) y a la formación de las periferias, como lo señalan los estudios de SAMIR AMIN y GUNDER FRANK<sup>13</sup>.

Otras perspectivas, se basan en el mito de la superioridad del hombre blanco<sup>14</sup> y en la exportación de la civilización y la religión, que se consideraban como un deber providencial de las generosas naciones europeas para iluminar a los pueblos y liberarlos del yugo de la ignorancia y el despotismo (GARNIER, 1864, en BOTEY, 1999: 10).

A finales del siglo XIX, CECIL RHODES (1895, en BEAUD, 1984) justificaba la colonización como un remedio para instalar el excedente de la población del Reino Unido, encontrar nuevas salidas a sus manufacturas y productos mineros, y para calmar el descontento social manifiesto en el Reino Unido, con una población enfurecida y necesitada de alimentos, que podría desencadenar una guerra civil.

<sup>12</sup> En su obra *El Imperialismo, fase superior del Capitalismo* (1917), LENIN afirma que si fuera necesario dar una definición lo más breve del imperialismo, debería decirse que es la fase monopolista del capitalismo.

<sup>13</sup> Sobre la formación de las periferias, SAMIR AMIN ha escrito varias obras: a) (1970). *L'Accumulation à l'échelle mondiale*. París: Anthropos; b) (1974). *Sobre el desarrollo desigual de las formaciones sociales*. Barcelona: Anagrama y c) (1975). «Una crisis Estructural», en VV.AA: *La crisis del imperialismo*. Barcelona: Fontanella. P. 15. Sobre el mismo tema, puede consultarse la obra de A. GUNDER FRANK (1977). *L'Accumulation Mondiale, 1500-1800*. París: Calmann-Lévy; y del mismo autor (1980). *La crisis mundial. El Tercer Mundo*. Barcelona: Bruguera.

<sup>14</sup> Una referencia interesante sobre el tema en la época está en las afirmaciones de J. JUNT en la sesión científica de la Sociedad Antropológica de Londres en 1863, en donde presenta cinco deducciones generales, entre ellas, que "hay buenas razones para clasificar al negro como una especie diferente del europeo, como el asno es diferente de la cebra; y si tomamos en consideración la inteligencia, hay una diferencia más grande entre el negro y el anglo-sajón, que entre el gorila y el chimpancé [...]. El negro es más humano en su natural subordinación al hombre europeo que bajo cualquier otra circunstancia [...]. El negro sólo puede ser humanizado y civilizado por los europeos". Otras referencias que resaltan la inferioridad intelectual de los negros y la superioridad de la raza blanca, son el artículo «Negro», del *Grand Dictionnaire Universel Larousse du XIX siècle*, 1872; y la obra de MARMOCCHI, F.C. *CORSO DI GEOGRAFIA UNIVERSALE*, 1850.

El imperialismo se consideraba necesario para evitar la guerra civil. Sobre este planteamiento, WORSLEY (1971), opina en su investigación sobre las relaciones coloniales que "*el remedio de Rhodes no significaba necesariamente la distribución de superutilidades para todos, pero sí un mayor grado de compromiso individual de las masas en el imperialismo, a través de la emigración, el servicio colonial, o simplemente de la creencia de que sus intereses dependían del mantenimiento del Imperio*" (WORSLEY 1971:30). Pero las causas históricas del imperialismo europeo de siglo XIX son muy variadas. Algunas de las principales, según el profesor BOTEY (1999: 1) son:

- El crecimiento demográfico, que obligó a buscar nuevos espacios: en poco más de 60 años, Europa, que en 1850 tenía 266 Millones de habitantes, incrementó su población a 452 millones en 1914. Esto a pesar de la enorme emigración europea que entre 1895 y 1900 alcanzó la cifra de 50 millones.
- La necesidad de encontrar nuevos mercados, que se hizo patente con las crisis económicas de 1848, 1876, 1893, 1901. Un ejemplo de los argumentos de la época al respecto, es el de JULES FERRY (1897) en Francia, en su discurso sobre la necesidad europea de nuevos consumidores, donde afirma que:

"La crisis económica que ha presionado tan duramente sobre el trabajador europeo desde 1876 y la recesión industrial consiguiente [...] han coincidido en Francia, Alemania e Inglaterra con un descenso importante y persistente en el volumen de las exportaciones [...]. El consumo de Europa está saturado: es imprescindible descubrir nuevos filones de consumidores de otras partes del mundo [...]" (FERRY, 1897 en BOTEY, 1999:7).

- Las persecuciones ideológico-políticas.
- La necesidad de materias primas en el momento de la industrialización: química, acero, petróleo, etc. para competir con Estados Unidos.

- La exportación de capitales y la posibilidad de inversiones hacia 1850, con el sistema monetario internacional y la paridad con el oro.
- La política de prestigio, de interés estratégico, ideológico, y la posición de Alemania después de la guerra franco-prusiana.
- Las exploraciones geográficas (encabezadas por personajes como Kipling, Livingstone, Stanley, etc.), el simple espíritu de aventura de expedicionistas y gobernantes; y el reto y afán civilizador.

La expansión colonial se potencia durante el siglo XIX, cuando a sus inicios Europa ya había conquistado cerca del 35% de la superficie del mundo, en 1914 ya dominaban casi el 85%. Además, mientras que en 1880 los territorios europeos en África estaban sólo en la costa y significaban el 20% de este territorio, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, prácticamente estaba colonizado por completo (BOTEY, 1999:2).

WORSLEY (1971: 17), señala que la fase crucial que terminó con la división del mundo entre unas cuantas potencias europeas se dio en 1885, con la Conferencia de Berlín, y con la partición de África. La importancia del logro europeo en este periodo, según el autor, radica en el nacimiento de una nueva era de la historia, caracterizada por un imperialismo distinto al de los viejos modelos, en respuesta a las presiones económicas y financieras en la propia Europa. Tal es la relevancia que se le atribuye a este año, que en comparación, la Guerra de 1914 no significa nada, como señala PANIKKAR (1959: 197) "*lo que presuntuosamente se ha llamado Gran Guerra Mundial de 1914-1918 no fue nada más que «la guerra civil europea»*".

En la Conferencia de Berlín, se logra un acuerdo entre Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia, Portugal, Rusia, Suecia y Noruega, que establece:

"El espíritu de mutuo entendimiento de las condiciones más favorables para el desarrollo del comercio y la civilización de determinadas regiones de África, y asegurar a todos los pueblos las ventajas de la libre navegación por los dos principales ríos africanos que desembocan en el Océano Atlántico; el deseo de prevenir los malentendidos y las disputas que pudiesen suscitar en un futuro las nuevas posesiones efectuadas en la costa de África; y la preocupación por los medios para aumentar el bienestar moral y material de las costas indígenas [...]" (ACTA GENERAL DE LA CONFERENCIA DE BERLÍN, 26 -02- 1885, en BOTEY 1999:12).

Tres décadas después de dicha conferencia, la conquista militar y el control político, convirtieron las esferas de influencia en auténticos imperios, cuando la mayor parte del mundo yacía bajo el control europeo (BAIROCH, 1986; BOTEY, 1999; REQUEIJO, 1995; SÁNCHEZ CERVELLÓ, 1997; WORSLEY, 1971):

- Las posesiones imperiales inglesas en el siglo XVIII ya se habían extendido a los cinco continentes. En América dominaban territorios en el norte, como Canadá, y en América central administraban diversas islas antillanas. Después de la independencia de las 13 colonias americanas (1776), el imperio se amplió hacia la península indostánica, y comenzaron a ocupar islas y enclaves costeros a lo largo del Atlántico y el Índico en su camino hacia el control de la India. Tras la construcción del canal de Suez dominaron también las rutas mediterráneas y el mar rojo. En 1933, este imperio tenía una extensión territorial de 31 millones de Km<sup>2</sup>, es decir la cuarta parte del mundo. Estaba habitado por 500 millones de personas, las cuales también constituían una cuarta parte del mundo. Sus colonias se encontraban en la India, África (esparcidas por todo el territorio), el Caribe (Jamaica, Bahamas, Bermudas), el Mediterráneo (Gibraltar, Malta, Chipre, Egipto, Palestina, Irak, Jordania, etc.).
- Francia, cuyo imperio en 1933 constaba de 12 millones de Km<sup>2</sup> y tenía 108 millones de habitantes. Sus colonias estaban en América y el Caribe (Martinica, Guyana); África (en todas las zonas): en la región del Magreb contaba con Argelia, Marruecos y Túnez; en el África occidental, Mauritania, Senegal, Guinea, Costa de Marfil, Sudán, Alto Volta, Níger,

etc.; en África ecuatorial, Chad, Gabón, Congo, Somalia, Madagascar, etc.; y en Asia contaba con Indochina, Conchinchina, Annan, Vietnam, Camboya, Laos, Nueva Caledonia, etc.

- Otros países europeos menos poderosos, pero importantes, como Bélgica y Holanda contaban con colonias en África y América. También España, que tras haber perdido el imperio «donde no se ponía el sol» (1812) y luego las posesiones que le quedaban de América (Cuba y Puerto Rico, en 1898 en la guerra contra Estados Unidos), así como las de Asia (Filipinas y otras islas menores), intentó rehacer su imperio en el norte de África a partir de 1859 al proteger las plazas españolas de los ataques marroquíes, lo que culminó con la repartición del territorio Marroquí con Francia (esta última se quedó casi el 95%), luego de los acuerdos de 1904, 1906 y 1912. Italia, Portugal y Dinamarca también contaban con algunos territorios que más tarde se independizaron.
- Algunas zonas se resistieron a ser absorbidas por Europa, como sucedió durante la ocupación francesa en el norte de África, que comenzó en Argelia en 1830 y aún no se había completado en 1912, cuando Francia obtuvo Marruecos de parte de España. También algunos pequeños países (sin intereses reconocidos o accesibles) escaparon a la dominación directa europea, y hubieron casos especiales como los de China<sup>15</sup>. y Japón.

---

<sup>15</sup> China, tradicionalmente poderosa, intentó mantener al mínimo sus contactos comerciales con los europeos, aún durante el siglo XVIII y la primera mitad del XIX. Sin embargo, su decadencia política y económica hacia 1800, le supuso relajar estas limitaciones. Después de la Guerra del Opio que terminó en 1842 con ventaja para Inglaterra, el tratado de Nankín abrió cinco puertos al comercio europeo reduciendo al 5% los derechos de aduana. Pero la resistencia de los funcionarios chinos al intercambio desató nuevas operaciones militares en 1858 (conjuntamente con Francia), con lo que se redujo enormemente el poder político y económico de China. Como subraya BAIROCH (1986: 157-162), "a partir de ese momento los productos europeos pudieron entrar en cantidades crecientes, produciendo los mismos efectos que en otros lugares".

Japón fue el único país no europeo (de población no europea) que permaneció libre de toda dominación colonial significativa incluso de forma indirecta, y su nivel de desarrollo era tan importante que ya había tenido su revolución industrial antes del siglo XIX. Sin embargo, los imperios se repartieron la tierra, y cuando lo hicieron, “*Francia, Gran Bretaña, Alemania. Holanda, incluso España y Portugal estaban interconectados en un marco abovedado de combinaciones de comercio y poder, alianzas y oposiciones engendradas por un capitalismo en expansión*” (WORSLEY, 1971:17).

Europa logró una transformación que organizó al mundo como un solo sistema social. Para algunos autores como WORSLEY (1971: 50-52), la importancia de la era del gran imperialismo posterior a 1885 no radica exclusivamente en la visión Leninista que le describe como «la fase más elevada del desarrollo del capitalismo», sino en que es una nueva fase del desarrollo humano.

En este proceso la propia Europa fue transformada, destruyendo la tradicional Nación-estado encasillada en su límites: se creó un orden “*fundado por la conquista y mantenido por la fuerza [...]. En un polo la industrializada Europa; en el otro, los desheredados. Paradójicamente, el mundo había sido dividido en el proceso de su unificación, dividido en esferas de influencia y entre pobres y ricos*

A diferencia del comercio internacional anterior al siglo XIX, que era principalmente de artículos de lujo (seda, especias, etc.), en este nuevo imperialismo, las metrópolis, en particular Gran Bretaña, dependían del mundo externo para los materiales y los mercados, con la exportación de materias primas de los países subdesarrollados a los industrializados.

En América la expansión de Estados Unidos se dirigió hacia el oeste, sur (Méjico), y norte (Alaska), Latinoamérica y las Antillas, destruyendo muchas

comunidades indígenas. En 1904 el presidente estadounidense Theodor Roosevelt proclama la Doctrina Monroe, y con ella, la posibilidad de intervenir militarmente para defender los intereses norteamericanos. Esto ya se gestaba con anterioridad, cuando en un discurso en 1899 afirmaba que si los estadounidenses deseaban ser un gran pueblo, deberían esforzarse por jugar un papel importante en el mundo:

"[...]. Si queremos tener un lugar en la lucha por la supremacía naval y comercial, hemos de erigir nuestro poder fuera de nuestras fronteras [...] Debemos construir un canal ístmico y debemos asumir posiciones ventajosas que hagan que nuestra voz se escuche a la hora de decidir el destino de los océanos del Este y del Oeste. Eso desde el punto de vista comercial. Desde el punto de honor internacional, la situación es aún más fuerte. Los cañones que han regresado sobre Manila y Santiago nos han dado éxitos y gloria, pero también nos han creado obligaciones. Si nosotros hemos expulsado tiranía medieval para dejar lugar a una salvaje anarquía, entonces será mejor no comenzar esta labor [...]" (ROOSEVELT, 1899, en BOTEY, 1999:6).

Por otra parte, Rusia se expande hacia Siberia y realiza una colonización interior. En septiembre de 1939 tras el pacto germano-soviético, se anexan las Repúblicas Bálticas, y Stalin se apodera de la Polonia oriental y más tarde ataca Finlandia con lo que obtiene 170.000 Km<sup>2</sup> de Karelia.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, se ganan 13.000 Km<sup>2</sup> de la Prusia Oriental, Besarabia y parte de Rumanía. Se establecen vías comerciales y puertos. Y se establecen fronteras con China e Inglaterra, con la anexión de las islas Kuriles y la mitad de Sajalin, la costa de Japón y diversos territorios fronterizos con China (SÁNCHEZ CERVELLÓ, 1997: 77).

En este contexto, se puede divisar en los países colonizados la dimensión de los cambios que vendrían: la división política territorial; los impactos económicos; la destrucción de las identidades, la occidentalización, y los movimientos de liberación. Por su parte, en los países colonizadores este impacto se revela en el repartimiento del mundo y la Gran Guerra; y en la crisis de la identidad Internacional, como se verá más adelante.

### **2.1.2 Los efectos de la colonización.**

La transformación ocasionada por la intervención del hombre blanco en los países «no occidentales», tuvo un impacto importante en todos los aspectos de la vida en las colonias: económico, político, administrativo, industrial, tecnológico e ideológico.

Como apunta WORSLEY (1971: 26-53), los primeros movimientos imperialistas resultaron devastadores al traducirse en un «capitalismo de saqueo» que no siempre logró modernizar las sociedades de su influencia, como se evidencia en la América Latina posterior a Bolívar, apoyada en generaciones de dominación de terratenientes interesados en mantener su dominio de las sociedades agrícolas. En contraste, el poder de la cultura del hombre blanco en África y Asia fue más notorio, y aún las culturas avanzadas pudieron ofrecer poca resistencia al efecto «europeizador».

#### **2.1.2.1 La economía en el sistema colonial**

El sistema de intercambio implantado en las colonias, siempre fue favorecedor para los colonizadores. Tanto en África como en Asia, la base de la economía tradicional había sido el trabajo en el campo, ya fuera de manera comunitaria o en pequeñas explotaciones agrícolas. El nivel de vida de los campesinos descendió notablemente a causa de la introducción de nuevos cultivos, los cambios en la propiedad de la tierra, y las depreciaciones de los productos agrícolas en el mercado.

En las ciudades se asentaba una burguesía negociante, administrativa y, con frecuencia, propietaria de territorios rurales de gran extensión. Estaba constituida principalmente por europeos (comerciantes, militares y funcionarios) y por nativos pertenecientes a las altas jerarquías. También

surgió un proletariado que se ocupaba en las obras de infraestructura y en la industria. Por lo regular, los niños y las mujeres se veían obligados a trabajar, o a la mendicidad.

Como lo señala ANA PASTOR (1989: 8-9) , tanto en el ámbito rural como en el urbano se desarrollaba paralelamente un sector artesanal, generador de un pequeño comercio. También había otro sector importante, que agrupaba a quienes ejercían antiguos oficios. En algunas regiones, estas formas económicas establecidas desde siglos atrás aún persisten, sin embargo, poco a poco fueron cediendo ante la nueva economía impuesta por los colonizadores, como sucedió principalmente en Asia.

Entre los diferentes tipos de explotación en África por parte de los países imperialistas, pueden distinguirse cuatro tendencias (COQUERY-VIDROVITCH y MONIOT, 1976 citados en PASTOR, 1989: 9):

1. ***La economía del pillaje***, caracterizada por la búsqueda del máximo beneficio a corto plazo, con el menor coste posible, evitando las inversiones previas y por tanto las amortizaciones. Ejemplos son la explotación de productos de alta cotización, como el marfil o el caucho.
2. ***La extracción minera***, principalmente en manos de grandes empresas, que se enriquecían con la alta rentabilidad de sus inversiones. Su apogeo ocurrió antes de la II Guerra Mundial, cuando la industria minera captaba más de la mitad de las exportaciones africanas.
3. ***La economía de la plantación***, con la introducción de los cultivos más convenientes para los colonizadores, sistema que se extendió hasta desplazar a muchos antiguos pobladores para arrinconarles en reservas.
4. ***La economía de trata***, donde la exportación se realizaba desde centros comerciales que se aprovisionaban de productos provenientes de

almacenes y centros de recogida y venta. El mismo sistema en sentido contrario era utilizado para la importación de productos de escaso valor.

Así, los sectores industrial y comercial estaban básicamente bajo control de las potencias coloniales. Al comparar la situación de África con la asiática, PASTOR (1989: 10-12) explica que a diferencia de la primera, en Asia se constituyó una burguesía capitalista en manos de los sectores dirigentes locales, que casi siempre potenciaron las industrias ligeras de poca inversión y rápidos beneficios. En ambos casos, se acrecentaba la dependencia del exterior, pues la industria básica tuvo un pobre desarrollo que se explica en la falta de capital y tecnología, y en la ausencia del apoyo de la banca (como se hacía en occidente).

Con la penetración de las nuevas economías en los países dependientes, surgieron importantes desequilibrios regionales, en los que disminuyó notablemente la vitalidad de antiguos centros comerciales (como sucedió con las manufacturas de Bengala en la India), y otros se potenciaron, como Shanghai o Bombay.

La explotación de la mano de obra de las colonias, que resultaba muy barata y permitía obtener los máximos rendimientos en los productos o sectores del interés de las potencias, se realizó de una forma opresiva e incluso cruel. Las tácticas de coacción empleadas para obligar a los trabajadores a laborar en condiciones terriblemente desfavorables iban desde el cobro de fuertes impuestos, hasta trabajos forzados e incluso a la compra de esclavos (si bien estaba prohibida).

Siguiendo con la explicación de PASTOR (1989), esta situación fue transformando poco a poco la pasividad con la que inicialmente se habían recibido los cambios económicos en las colonias, en un sentimiento de descontento y rebeldía, que dio origen a movimientos de resistencia. Entre ellos los boicots —por ejemplo, el método popularizado por Gandhi

denominado «swadeshi» (compra hindú)—, que eran básicamente revueltas campesinas.

También comenzaron a ocurrir pequeñas acciones sindicales que derivaron en huelgas de protesta por la miseria, que con el tiempo hicieron patente el importante papel de los sindicatos en el despertar de la conciencia nacional. En África (mucho más tarde que en Asia), estas organizaciones fueron ganando experiencia y eficacia en sus acciones, logrando por primera vez su reconocimiento hasta los años treinta.

#### **2.1.2.2 El choque cultural e ideológico**

El control de los países colonizados no se obtuvo exclusivamente por medios militares, sino que fue un proceso en el que el proceder del imperio resultó tan diverso como las sociedades con las que entraba en contacto. Como señala WORSLEY (1971: 24-25), las sociedades sin Estado apenas podían ofrecer una resistencia local e incluso muchos pueblos rara vez la ofrecieron, hasta que ya era demasiado tarde. La simple amenaza de transformar la violencia potencial en real, hizo que ésta muchas veces fuera innecesaria, aunque en otras ocasiones se utilizó como apoyo de la fuerza y del *status superior* del imperio colonizador.

Si bien la consideración de que la compañía de los europeos era un medio para acceder a las «maravillas del hombre blanco» se extendió por todas partes, también lo hicieron la tortura, la violencia y el odio racial. Éstos se instalaron con mayor facilidad en sociedades claramente jerarquizadas como la India, donde el desprecio a la casta inferior que se ha ido elaborando durante siglos, está fuertemente arraigado. Aún cuando las ideas liberadoras de la Revolución Francesa (libertad, igualdad y fraternidad) irrumpieron en los países europeos, éstas no se aplicaban en sus posesiones coloniales.

Las relaciones coloniales fueron un importante contra-agente de las ideas liberales clásicas. Frente a las concepciones indígenas, más vitalistas o religiosas, la difusión de las nuevas ideologías occidentales mantuvo una visión etnocentrista, cargada de prejuicios respecto a las culturas en que se asentaban (PASTOR, 1989: 13).

Las deshumanizadas relaciones sociales entre el hombre blanco y el no blanco se sustentaban por una parte en el temor y la ignorancia, y por otra en el convencimiento de la superioridad cultural europea y en el desprecio hacia «el Otro»: «*El abismo social de las relaciones sociales despersonalizadas entre el gobernante blanco y el gobernado no blanco es tal que facilita pensar en el Otro como «subhombre» insensible, por los gobernantes, y como Dios sin corazón, por el gobernado*» (WORSLEY, 1971: 28).

PASTOR (1989: 12-13). explica que el proceso de aculturación de las sociedades coloniales pasó por la implantación de formas de pensamiento y valores occidentales, que les llevaron a la transformación de la tradición oral por la escrita, al bilingüismo, a los nuevos modos religiosos y al conocimiento de las ideas liberales occidentales, incluyendo el mito de la modernidad y del progreso ilimitado. El cambio fue tan importante que mucho tiempo después de que las grandes culturas de América Latina habían sido eliminadas, hacia finales del siglo XIX, la rica diversidad de sociedades y civilizaciones extra-europeas que aún persistían, fueron sometidas a un proceso de simplificación, cimentado en la dominación y el poder. La relación del resto del mundo con Europa fue haciéndose de inferioridad y atraso, sus instituciones sociales y herencias culturales se observaban arcaicas, e incluso las culturas del Japón y de China, India y el Asia meridional se desecharon con desprecio.

La superioridad occidental pareció evidente tanto para conquistadores y conquistados, con la inducción en estos últimos de “*un sentido de inferioridad y dependencia y su correlato natural, la creencia de la inevitabilidad —incluso*

*el derecho— del gobierno blanco”* (WORSLEY, 1971: 32). Tuvieron que pasar varias décadas antes de que los más oprimidos se recobraran de la conquista por tal potencia superior, y comenzara la gestación de los movimientos tendientes a desembarazarse del yugo colonial. Para los europeos, la superioridad occidental no era sólo en materia tecnológica, sino de todo tipo: militar, social (y organizadora). En este contexto, la ciencia social se desarrolló acorde con la división del mundo, como lo explica WORSLEY:

"la antropología estudiaba por una parte, lo que no era de Europa y por otra, las tradiciones populares campesinas de la propia Europa, ligando complejas culturas como la Mexicana (tratada por Taylor) o la Birmana (según las investigaciones de Bastian), con los sencillos aborígenes australianos, o los bosquimanos en Sudáfrica. Por otra parte, los sociólogos estudiaban el mundo occidental." (WORSLEY, 1971: 29-30).

El choque cultural que ocasionó la colonización fue demoledor para algunas de sus conquistas, si bien la situación colonial se dio de distinta manera, dependiendo de las características de cada país conquistado y de los intereses occidentales en dicho territorio (minerales, tierra, etc.). Al respecto, WORSLEY (1971:48) resalta que la razón primordial del gobierno era la explotación económica, por lo que el efecto de las potencias coloniales más avanzadas —Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda y Alemania— fue revolucionario: "*En aquellos territorios clave que realmente codiciaban (la India, Indonesia, Malaya) por ser distintos a las regiones sin recursos ocupadas por razones estratégicas (como Adén o la Somalia francesa), el gobierno era acometedor e innovador, no dormido, tímido y tolerante*".

Así, las relaciones que las metrópolis establecieron con las colonias fueron distintas, según la conveniencia para el imperio o las circunstancias de cada territorio: las hubieron autoritarias o paternalistas, burocráticas o tolerantes y se vivieron situaciones innovadoras o resistentes al cambio. Pero independientemente de cuál fuera esta situación, el gobierno basaba su autoridad en un fundamento de poder consolidado por la cultura y la raza que le diferenciaban del pueblo.

El modelo administrativo aplicado a las zonas sometidas dependía del régimen colonial establecido, el cual a su vez reflejaba la distinta consideración hacia las colonias por parte de los países imperialistas —y sus posteriores posibilidades autonómicas—. Como lo explica PASTOR (1989: 27), además de «territorios no autónomos», existían «colonias de explotación», posesiones, establecimientos, protectorados, vasallajes, alianzas, asociaciones desiguales, cuasiprotectorados, arriendos y cesiones de base, mandatos y fideicomisos, condominios, coimperios y hasta Estados, departamentos y provincias de ultramar.

La penetración de la cultura occidental no se limitó a la ciencia y la tecnología modernas: en el plano religioso, gran parte de la población se refugió en sus mitos, o creó híbridos entre sus antiguas creencias y las europeas. Esta fue una manifestación más de sus protestas, dando origen a religiones sincretistas que mezclan simbolismos y prácticas antiguas con una herencia cristiana, algunos de los cuales han subsistido hasta la actualidad, e incluso han proliferado (PASTOR, 1989: 13).

Por otra parte, con el sistema de educación y enseñanza occidental aumentaron los círculos ilustrados indígenas desde las escuelas misioneras primarias y secundarias, hasta los centros universitarios. Esta educación se convirtió más tarde en la llave que abriría las puertas para iniciar el camino hacia la independencia.

#### **2.1.2.3 Influencia de las ideologías: del nacionalismo liberal, al nacionalismo de masas**

Las ideas liberales clásicas que las potencias se habían negado a aplicar en sus posesiones coloniales, fueron elementos importantes en la formación de los «nuevos hombres», un círculo intelectual típicamente liberal, especialmente en la India, donde esta élite aprendió en la literatura a sacar lecciones de la experiencia de las nacionalidades europeas que luchaban por su expresión cultural y política. Su inspiración provenía en gran parte de las revoluciones francesa y norteamericana, de donde se asumieron las nociones de democracia, igualdad y fraternidad, con lo que surgió un «nacionalismo de élite», que fue tomando fuerza.

WORSLEY (1971: 57-59) enfatiza que el caso de la India ilustra el proceso general del desplazamiento del nacionalismo liberal, al nacionalismo de masas. Ahí el número de estudiantes universitarios aumentó de 5.000 en 1874 a más de 18.000 veinte años más tarde. Sin embargo en un principio estas clases medias privilegiadas no eran radicales, pues pertenecían principalmente a la alta casta de los brahamanes, y por tanto, no se preocupaban por las condiciones del campesinado, ni de los obreros industriales:

Aunque en un principio el Congreso Nacional Indio (regido por los ingleses) había logrado ganarse el apoyo de los intereses tradicionales de la tierra y de los nuevos líderes indios educados, ambos sectores comenzaron a sentirse insatisfechos, los primeros por las medidas gubernamentales que minaban su autoridad, y los segundos, por los impuestos no equitativos y la discriminación de que eran objeto.

También en la India, los movimientos religiosos reformistas occidentalizantes dieron paso a movimientos hindúes de avivamiento más dinámicos (*revivalism*) que buscaban reivindicar valores tradicionales centenarios durante la tercera parte del siglo XIX, arraigándose también en las clases menos modernizadas. El sentimiento antibritánico fue adquiriendo fuerza

hacia finales de este siglo, cuando los nuevos estratos educados y con conciencia política adoptaron el terrorismo como solución.

En distintas épocas y países, pero con una dirección común, el nacionalismo de masas moderno y militante, inspirado en el socialismo, se fue fortaleciendo, y sustituyó al antiguo nacionalismo liberal (WORSLEY, 1971: 51-65). Este movimiento fue adquiriendo características propias en cada país colonizado, distintas en África y Asia, donde surgió de las historias culturales de cada región. La «nación» que surgía en este periodo imperialista no fue construida en un vacío cultural, sino en antiguas tradiciones que poco tenían que ver con las culturas europeas.

Con la privación de lazos estables y seguros con su propia cultura, en las colonias se hizo evidente una pérdida de la seguridad individual y colectiva, fenómeno sociológico estudiado por DURKHEIM al que se ha denominado «anomia». En respuesta a tal circunstancia surgen intentos de autoafirmación nacional, como el asiatismo, el panislamismo y el africanismo (PASTOR, 1987: 13).

Cabe aclarar, de forma sintética el concepto de «nacionalismo», en tres de sus acepciones principales, según HANS KOHN (1946, en WORSLEY, 1971: 69):

- Primero, se utiliza para referirse a los movimientos que sobre bases culturales preexistentes, intentan construir o consolidar sistemas estatales —de religión, lenguaje, «raza», etc.— fomentando dichos ligámenes culturales en la conciencia social. En esencia es un tipo unitario de nacionalismo, en donde la nacionalidad se vuelve coextensiva con el Estado. Los nacionalismos de Europa del siglo XIX eran de este tipo.
- Segundo, los movimientos que establecieron (o al menos lo intentaron) Estados independientes sobre la base de la ciudadanía común de

entidades políticas y culturales totalmente nuevas. Estos eran especialmente los creados por las potencias coloniales extranjeras (por ejemplo, toda el África al sur del Sahara). Aquí los «nacionales» no habitan necesariamente el mismo universo cultural tradicional: sólo escogen su destino colonial en común.

- Tercero, los movimientos «pan» coinciden con el objetivo de los nacionalismos del primer tipo para dar vida a nuevas entidades políticas. Su diferencia principal radica en su escala y grado de la innovación política, que busca combinar los Estados convencionales para formar un Super-Estado más amplio. Estos movimientos «pan», trascienden las fronteras estatales establecidas, y se construyen sobre afiliaciones culturales mucho más amplias: religiosas (panislamismo), lingüísticas y culturales (eslavofilismo, panarabismo), físicas (*négritude*) o incluso continentales (panafricanismo).

En las colonias europeas el sentimiento nacionalista fue creciendo, y al paso de los años se crearán nuevas naciones, en un proceso largo que se fue extendiendo al contar con un aliado importante: la revolución de las comunicaciones que acompañaba al gobierno blanco. Ésta sirvió de base para una interconexión más cerrada de los gobiernos, pero también de sus súbditos. Con las nuevas vías de comunicación se establecieron contactos entre pueblos de los que los súbditos oprimidos no habían tenido conocimiento, con lo que pudieron coordinar y enfocar su descontento, canalizándolo hacia la revolución política. La colonización, se convirtió en el artífice de su propia destrucción.

Así, tanto los ciudadanos educados como los campesinos que habían despertado sus conciencias, se unen con el objetivo común de la transformación. Es decir, el nacionalismo de «elite» occidentalizado se reemplaza con un nacionalismo de masas, lo que supuso un cambio en el contenido de la propia ideología nacionalista al cohesionar a las masas a

través de valores y símbolos tradicionales, pero también con la oferta de soluciones útiles para la problemática de citadinos y campesinos a la vez. El cambio origina que del campesinado surjan nuevas clases, y se reestructuren nuevo sistemas sociales, más participativos y dispuestos a la lucha. Estos hechos forman parte de la gestación del proceso descolonizador.

Por otra parte, en África la primera fase del proceso en el que surge el nacionalismo fue negativa. WORSLEY (1971: 82-84) explica que en este caso, la resistencia común de blancos contra negros, este último se concibe ya como hombre africano y afirma sus ideales. Una de las particularidades principales de este nacionalismo, es que fue promovido desde los círculos de «hombres marginales» que ni tan siquiera vivían en África, como aquellos que fueron transportados al Nuevo Mundo, siempre cercanos a su herencia.

En África los grandes líderes de los movimientos nacionalistas aportaron su visión del proceso evolutivo hacia la independencia, y dotaron a estos movimientos de un programa político y una autoridad moral entendibles y apoyadas por las masas. Por ejemplo, KWANE NKRUMAH (Gahna), describía las fases de este proceso: a) aparición de una intelectualidad; b) despertar de una conciencia nacional entre los pueblos colonizados; c) aparición de un movimiento de la clase trabajadora; y d) desarrollo de un movimiento de liberación nacional (citado en PASTOR, 1989: 16-17). Así, las colonias fueron despertando su identidad nacional. Su camino hacia la independencia fue abanderado por personajes como: Sun Yat-sen en China, Ho Chi-Minh en Indochina; Mustafá Kemal en Turquía; Ghandi, Nehru y Alí Jinhan, en India y Pakistán; Nasser en Egipto; Nyerere en Tanzania; Lumumba en Zaire, etc.

## **2.2 El proceso de descolonización.**

Externamente también hubieron factores más directos que impulsaron el proceso de descolonización, como las críticas anticoloniales, que desde los comienzos de la colonización europea, se escuchaban dentro del mundo occidental<sup>16</sup>. Si bien no se condenaba abiertamente al sistema, su penetración se fue agudizando al paso del tiempo, cuando hubo un mayor acceso a las libertades.

Intelectuales y religiosos condenaron la implantación de un pueblo sobre otros, y tanto en Asia como en África, sacerdotes y misioneros denunciaban los abusos y el sometimiento, apoyando ideas que buscaban una situación más justa para los pueblos oprimidos. Esta posición se completó desde las filas del socialismo. Sus partidarios consideraban que los principios marxistas –que señalaban cómo el imperialismo contribuía a extender y reforzar el sistema capitalista–, aportaban razones suficientes para intentar crear las condiciones hacia una ulterior transformación socialista.

Entre las dos guerras mundiales, los políticos e intelectuales que manifestaban su apoyo a los movimientos de emancipación nacional coordinados con los movimientos de trabajadores, fueron acusados de comunistas. Algunos de ellos, como Albert Einstein, participaron en la Liga contra el Imperialismo (1927).

Posteriormente, también incidió la actitud de algunos presidentes norteamericanos, como Wilson o Roosevelt, que se convirtieron en defensores de la causa de la libertad y la emancipación de los pueblos (PASTOR, 1989: 26-27). Los principios contenidos en los célebres “catorce puntos” del presidente Wilson en 1918, proponen una nueva fórmula para el entendimiento en las relaciones internacionales luego de la guerra.

<sup>16</sup> Sobre la crítica a las ideologías colonialistas, CHRISTIAN DESCAMPS recuerda las protestas de LAS CASAS y el anticolonialismo de MONTAIGNE conocidas desde 1493, luego que una bula pronunciada por el papa Alejandro VI dividiera el mundo entre España y Portugal para reducir las naciones bárbaras a la fe. También se remonta a las ideas surgidas más tarde, que sugerían una colonización más humana (RABELAIS), a la discusión sobre el derecho del ocupante que sostén DIDEROT y a los

Especialmente el punto 5º trataba el asunto colonial, asumiendo la idea de que los gobiernos tienen su poder por consentimiento de los gobernados (como lo establece la Declaración de Independencia de los EEUU), por lo que se rechazaba la legitimación de la conquista y se defendía el autogobierno.

El periodo comprendido entre la Segunda Guerra Mundial y la década de los setenta, es comúnmente conocido como la época de la descolonización (sin incluir el proceso descolonizador iniciado dos siglos atrás y los restos coloniales prevalecientes en la actualidad). En este tiempo, se crea la denominada Sociedad de Naciones constituyéndose como foro internacional, aunque tuvo escasa incidencia debido a los pocos países integrados en la misma. Ni siquiera Estados Unidos estaba adherido, en rechazo a la política de Wilson.

La aportación de la Sociedad de Naciones en materia colonial fue la creación de una nueva fórmula de administración: los «mandatos» (1919). Este sistema creó una «segunda colonización», cuando en nombre de la Sociedad de Naciones, Alemania y Turquía son desposeídas de sus colonias que pasan a ser controladas por países con experiencia, como Francia y Gran Bretaña, para evitar el riesgo de una independencia que supondría peligrosas repercusiones en las propias posesiones de las potencias. También, antiguas colonias británicas como África del Sur se convirtieron en «mandatarios» de otros territorios, en este caso, África del Sudoeste.

Años después, durante la Segunda Guerra Mundial resurgieron las iniciativas de un nuevo organismo internacional. Como primer acuerdo, el premier británico Winston Churchill y el entonces presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt elaboraron la Carta del Atlántico (1941), donde nuevamente se muestra un apostura crítica al imperialismo por la vía de la fuerza.

Posteriormente, en la Conferencia de San Francisco en junio de 1945 se firma la Carta de las Naciones Unidas, que crea la Organización de las Naciones Unidas, la ONU (PASTOR, 1989: 20-22).

La Segunda Guerra Mundial, debilitó el dominio de las potencias europeas sobre las colonias de África y Asia. Por su parte, Estados Unidos mantenía una política anticolonial, sin aceptar los antiguos sistemas de trato preferencial y protector de las colonias. Hacia 1950, las Indias Occidentales Holandesas, China, India y el sudeste asiático ya tenían algún tipo de independencia, y hacia finales de los años sesenta, también la mayor parte de África, exceptuando las posesiones portuguesas y españolas.

Sólo en veinte años (entre 1945 y 1965) surgieron 57 nuevos estados independientes de los aproximadamente 180 existentes hacia finales de siglo (BOTEY, 1999:3). Pero la descolonización no se lleva a cabo en función de las poblaciones autóctonas o respetando la situación geográfica, étnica, lingüística, religiosa, económica, etc. sino conforme a los intereses de las metrópolis. De aquí la responsabilidad de occidente en los conflictos posteriores y la actual dependencia (ver tabla 1 a continuación).

**Tabla 1. Independencia de diversas colonias**

<b>Año</b>	<b>País independizado/ Sucesos históricos relevantes</b>	<b>País colonizador</b>
1946	Independencia de Jordania Independencia de Filipinas	Inglaterra EU
1947	Independencia de Birmania, India, Paquistán y Ceilán Surge el Estado de Israel	Inglaterra
1949	Independencia de Laos, Camboya (estados asociados a Francia) y de Indonesia	Francia
1951	Independencia de Libia	Italia
1956	Independencia de Marruecos y Túnez Sudán	Francia Inglaterra
1957	Independencia de Costa de Oro: Ghana (K. Nkrumah)	
1960	Independencia de 17 colonias africanas: Camerún, Togo, Senegal, Mali, Benín, Madagascar, República Centroafricana, Chad, Gabón, Dahomey, Niger, Burkina Fasso (Alto Volta), Congo, Costa de Marfil, Mauritania Somalia Británica, Nigeria Problemas raciales: Congo, Sudáfrica. Final de la guerra de Biafra (Nigeria). Independencia de Chipre (Makarios)	Inglaterra Bélgica
1961	Independencia de Kwait, Tanganika y Sierra Leona Asesinato de Lumumba (Congo)	Inglaterra
1962	Independencia de Argelia Guerra del '54 al '62. Presencia de la OAS y De Gaulle Independencia de Ruanda y Burundi Independencia de Jamaica y Trinidad y Tobago en las Antillas	Francia..... Bélgica Inglaterra
1963	Independencia de Kenia y Zanzíbar	Inglaterra
1964	Independencia de Malawi y Rodhesia del Norte: Zambia, Malta	Inglaterra
1966	Independencia de Gambia, Lesotho y Botswana	Inglaterra
1968	Independencia de Guinea Ecuatorial Independencia de Swazilandia y Mauricio	España Inglaterra
1971	Guerra entre los dos Pakistanes Independencia de Bangla Desh, Pakistán Oriental Independencia de los Emiratos Árabes Unidos	
1974	Independencia de Guinea Bissau y las islas Sao Tomé y Príncipe	Portugal
1975	Independencia de Cabo Verde, Islas Seychelles, Angola y Mozambique Independencia del Sahara Español	Portugal .... España
1980	Independencia de Zimbabwe (Rhodesia del Sur)	
1990	Independencia de Namibia Protectorados de Sudáfrica y Conflictos con Angola	Inglaterra

Fuente: elaboración propia basándose en los apuntes de: BOTEY, 1999.

Las vías de acceso a la independencia atienden a diversos factores. PASTOR (1989: 26) los resume en:

- 1) La distinta política colonial aplicada por los países colonizadores.
- 2) El tipo de régimen concedido a cada una de sus posesiones.
- 3) Las variadas actitudes de los movimientos nacionalistas.
- 4) El grado de fortaleza en la presencia de la minoría blanca.

De acuerdo con estas variables se produjeron desde guerras sangrientas y prolongadas (como en Argelia o en Indochina), hasta una descolonización política pactada (como en la India) o ambas cosas a la vez, es decir, medidas de fuerza junto a los proceso de negociación (Indonesia, Congo Belga, etc.). M. MADRIDEJOS (1975 en PASTOR, 1989:26-27) sintetiza el complejo proceso de descolonización de la siguiente manera:

- **Descolonización derivada de alianzas con los líderes:** por lo general, la descolonización implicó acuerdos o alianzas del poder colonial con la burguesía autóctona, las autoridades tradicionales, o los líderes carismáticos y sus seguidores del partido único, en su caso. Esta fue la forma en que alcanzaron la independencia la mayor parte de los países de África negra. Sin embargo, al conceder la independencia, las potencias coloniales han tratado de mantener sutilmente su dominación.
- **Divergencias:** el poder colonial provocó divergencias entre las fuerzas políticas o religiosas de la colonia, para imponer sus condiciones o asegurar su presencia en la zona. Un ejemplo es el fanatismo religioso de la India que fue alentado por la Metrópoli para debilitar al partido del Congreso.
- **Movimientos populares:** la guerra o la guerrilla fueron las opciones preferidas de los movimientos de base ideológica, que reclamaban la independencia, como sucedió en Indochina, Malasia y Argelia.
- **Alianzas con los nacionalistas conservadores:** este fue el camino que las potencias europeas marcaron en algunos países divididos o en guerra civil. Así, se respaldaron regímenes dictatoriales, como en Filipinas, República de Vietnam (Sur) y Taiwan (Formosa).

El proceso de descolonización también se vio influido por las diferentes políticas que se impusieron en las colonias desde las primeras etapas. Así lo demostraron Inglaterra y Francia. La política inglesa se caracterizó por abrir posibilidades de autogobierno a medio o largo plazo. Por ejemplo, las «colonias de poblamiento», como Canadá, Nueva Zelanda, El Cabo y Australia, que tenían una presencia europea importante, lo obtuvieron desde el S.XIX o a principios del XX. El camino en el resto de los protectorados se preparó reduciendo la participación británica y dando paso a una mayor representación local en los órganos instaurados para ello, como Consejos o Asambleas.

Por otra parte, Francia mantuvo una política centralizadora en la búsqueda de la «asimilación», tratando de imponer su sello sin detenerse en las peculiaridades de los distintos países. Por ejemplo, Senegal y Argelia eran «departamentos» franceses, y enviaban algún diputado al parlamento. Madagascar y África Occidental, entre otros territorios, eran administrados directamente, sin representación. Con protectorados como Túnez o Camboya se establecieron relaciones de Estado a Estado, aunque a final de cuentas prevaleció la administración francesa. En colonias de «poblamiento», como Argelia, se dieron numerosas guerras coloniales, pues los habitantes de procedencia francesa estaban plenamente identificados con los de la metrópoli, pero los musulmanes, a pesar de la prohibición del segregacionismo, nunca fueron asimilados.

También el resto de las potencias tenían sus peculiaridades (PASTOR, 1989: 28): la política colonial holandesa estaba en un punto intermedio entre la británica y la francesa. La belga ejercía un control más rígido en los puestos políticos más altos, pero permitía la autoadministración de pequeñas unidades tribales. Portugal y España mandaban a sus representantes a los Parlamentos, pues jurídicamente no poseían colonias, sino provincias de ultramar.

El acceso a la independencia de las colonias sigue, entonces, caminos distintos. Incluso en algunos países como Ruanda, Somalia, Sudán, Angola y muchos otros, la independencia se da de manera incompleta, y su liberación del yugo europeo parece más bien una nueva modalidad de colonialismo, que aún arrastran viejas herencias coloniales, o que se subordina a los intereses de nuevas «metrópolis» (PASTOR, 1989: 7). Con el paso de los años, ha sido evidente que la soberanía lograda por las nuevas naciones no ha supuesto, para la gran mayoría, una mejoría en las condiciones de vida para sus habitantes.

Los frecuentes conflictos internos, especialmente en África, han sido enardecedidos por el fervor etnonacionalista (exaltación de las pasiones nacionalistas anticoloniales), atractivo para las masas que se han dejado manipular por políticos corruptos que han "vendido" esta ideología, cuyo objetivo encubierto es satisfacer sus ambiciones personales, hacerse del control, del poder y de las riquezas nacionales.

La participación del ejército en estos conflictos ha sido protagónica, si bien se ha visto dividida en una mayoría de soldados analfabetos, sanguinarios y mal adiestrados y un grupo reducido de oficiales educados ligados a la modernidad. Pero en conjunto, se han convertido en saqueadores y extorsionadores, constantes violadores de los derechos humanos. Los dirigentes políticos han permitido e incluso fomentado la inexistencia (o ineeficacia) de instituciones jurídicas justas, y se muestran impasibles ante las llamadas internacionales y el padecimiento de sus conciudadanos (GONZÁLEZ OCHOA Y MONTES, 1998: 12).

En resumen, las dos principales consecuencias de la descolonización son el concepto de subdesarrollo (que se discutirá más adelante en este trabajo); y el neocolonialismo, definido como "*el dominio o influencia de las grandes potencias sobre países políticamente independientes, para asegurarse la explotación de sus recursos económicos y su fidelidad diplomática. Como el*

*colonialismo, es otra forma de imperialismo, pero a diferencia de aquél, no violenta, al menos teóricamente, las instituciones soberanas del país dominado; sólo asegura el control económico" (ARROYO, 1984, citado en PASTOR 1989: 57).*

## **2.3 Hechos políticos y económicos determinantes para el Desarrollo y la Cooperación, desde la Posguerra hasta la década de los noventa.**

Después de la segunda Guerra Mundial el mundo sufrió grandes transformaciones en todos los ámbitos. Algunos de los sucesos políticos, económicos y sociales que comenzaron en esa época, y otros tantos que le siguieron han resultado determinantes para el desarrollo de los nuevos países independientes y para la creación y funcionamiento del sistema de Cooperación Internacional. A continuación mencionaremos algunos de los más importantes, intentando en lo posible seguir una secuencia cronológica derivada de la revisión bibliográfica de varios autores (BOTEY, 1999; DE SEBASTIÁN, 1992; GEORGE, 1990; Informe OCDE-CAD, 1985; MALÉ Y TOMAS 2000; PASTOR, 1989; RIST, 1997; RODRIGUEZ GONZÁLEZ, 1989; ROUILLÉ, 1994; SÁNCHEZ CERVELLÓ, 1997; WALLERSTEIN, 2000). Para su presentación, se han agrupado de la siguiente manera:

- La división del mundo en dos bloques después de la Segunda Guerra Mundial.
- La Guerra Fría, y el concepto de Tercer Mundo.
- Desarrollo y Cooperación: 1950-1970.
- La década de los setenta: La crisis monetaria y el aumento en los precios del petróleo.
- La deuda externa: desde los 80, hasta el nuevo siglo.
- El nuevo orden mundial.

### **2.3.1 La división del mundo en dos bloques después de la Segunda Guerra Mundial (1945).**

El hecho político y económico más importante a partir de 1945 ha sido la división del mundo en dos bloques ideológicos, políticos, económicos y militares, articulando las relaciones interestatales en torno a Estados Unidos y la Unión Soviética, sus principales protagonistas. Esta división se perfila con la creación del Kominform (1947) o la coordinación de la política de los partidos comunistas, por una parte; y por la otra, el McCartismo estadounidense –anti-comunista- (1949) que consideraba que todo partido comunista en el mundo era un apéndice de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas o U.R.S.S. (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1989: 16).

La URSS se había garantizado la existencia de democracias populares simpatizantes con el Soviet en Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria, etc., mientras en la China se extiende la ideología comunista (con Mao Tse-Tung al frente en 1949); se crea el COMECON (1949); se firma el Pacto de Varsovia (1955); Hungría es invadida (1956); se construye el muro de Berlín (1961); y ocurre la invasión a Checoslovaquia (1968).

En este periodo surgen una serie de organismos internacionales con distintos fines, que van conformando nuevas relaciones en el mundo. Por ejemplo, nacen la OTAN (1950), la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, CECA (1950); el Tratado de Seguridad del Pacífico, ANZOS (1951); el Tratado de Seguridad del Sud-Este Asiático, SEATO (1954); el Tratado de Roma o la creación de la Comunidad Económica Europea, CEE y EURATOM (1957); y la Asociación Europea del Libre Comercio, EFTA (1960), entre otros.

### 2.3.2 La Guerra Fría, y el concepto de Tercer Mundo.

Si bien no hubo un enfrentamiento militar directo entre la superpotencias después de la Segunda Guerra Mundial, pudo deberse en gran parte a que la distancia militar que les separaba al acabar la guerra, quedó suprimida cuando la Unión Soviética hizo explotar su bomba atómica en 1949. Apenas se estaba perfilando la paz, cuando comienza un nuevo periodo de grandes tensiones (BOTEY, 1999).

En el contexto internacional surgió la denominada «Guerra fría», cuando apenas se habían consolidado los bloques. Es un mundo que se transformaba rápidamente, donde se «sataniza» a *"un contrario con el que apenas existen relaciones de ningún tipo y parece que sólo porque las armas nucleares son tan terribles se va a evitar el enfrentamiento directo entre las superpotencias"* (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1989: 27).

La Guerra fría dio paso a conflictos colaterales, muchos de los cuales aún causan ampollas en la opinión pública internacional. Algunos ejemplos son: el enfrentamiento de las Corea Norte y Sur; Vietnam, después de 1954 cuando EE.UU. mostró reticencias ante el armisticio que lo dividía en dos partes y que dejaba bajo la asistencia de China y la U.R.S.S. a la parte Norte; Cuba como conflicto permanente después de 1959 y especialmente a partir de 1962, con la crisis de los misiles; Angola a partir de 1975; Afganistán en el oriente medio a partir de 1979; y todos los de Centroamérica y Latinoamérica, ya conocidos. En este contexto, a principios de los años cincuenta surge la expresión «Tercer Mundo», para designar la inmensa parte del mundo no alineada con Estados Unidos ni con la Unión Soviética, cuya pobreza sobrepasaba por una gran distancia a la de los países industrializados. Dicha expresión fue utilizada por primera vez por el demógrafo Francés Alfred Savuy, y rápidamente es adoptada por los círculos intelectuales de todo el mundo.

Con la Conferencia Afro-asiática de Bandung (1955) en Indonesia, se inicia el movimiento autodenominado terceromundista que surgió como un difícil intento de escapar de la dinámica de los bloques. Sus creadores fueron el egipcio Nasser, el yugoslavo Tito, el indio Nehru, el cingalés Kofelawala y el indonesio Ahmed Sukarno. La Conferencia reunió a representantes de 29 nuevos países independientes, en su mayoría asiáticos, para reivindicar un papel político ante la ONU y pugnar por su camino hacia el Desarrollo. En ésta se establecieron los precios de exportación de sus materias primas, se aceptó la idea de cooperación entre los participantes y se legitimaba el Fondo de las Naciones Unidas para le Desarrollo (SUNFED), que se hace efectivo en 1958.

La actuación del movimiento terceromundista se regía por cuatro principios: el anticolonialismo, el neutralismo, el desarrollo económico y la igualdad racial; además propugnaba la coexistencia pacífica y condenaba las armas nucleares. Se definía como un *"movimiento político en la prolongación de la lucha anticolonialista, que tiende a consolidar por el neutralismo la independencia de los estados de Asia y África asociados entre sí con vistas a coordinar sus reivindicaciones ante los Estados ricos y a imponer su presencia en la escena internacional"* (RODRÍGUEZ- GONZÁLEZ, 1989: 30).

Años después de su creación, al inicio de la década de los sesenta, el movimiento terceromundista no resultaba de singular interés para las potencias polarizadas. Sin embargo, en el transcurso de este periodo fue tomando fuerza, cuando África y Asia estrechaban vínculos con América Latina y sus países «no alineados», al triunfo de la revolución Cubana de Castro. El resultado fue que desde 1960 las naciones del Tercer Mundo contaban ya con una mayoría en la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que les permitía ejercer presión ante las potencias, y legitimar sus aspiraciones anticoloniales (WALLERSTEIN, 2000: 22).

### - ***El renacimiento árabe.***

En este punto cabe hacer referencia al mundo árabe porque su influencia en las relaciones internacionales de la posguerra, y la posesión del petróleo fue decisiva para la conformación del nuevo orden planetario. El renacer de su fuerza está marcado por la firma del *Pacto de la Liga de los Estados Árabes*, para solidificar las relaciones entre sus miembros, coordinar sus políticas de cooperación y hacer frente común para salvaguardar su independencia.

Los antecedentes de esta alianza se remontan a la oposición a la presencia europea en los países musulmanes que se acrecentó durante la Primera Guerra Mundial. Irónicamente, el nacionalismo árabe fue fomentado por la diplomacia inglesa para contrarrestar el poder turco durante esa guerra. A pesar del riesgo que tal actitud suponía para sus posesiones, los Ingleses dieron su apoyo a la causa árabe al incentivar la subversión en la zona turca (PASTOR, 1989: 31).

Después de los acuerdos secretos de Sykes-Picot con Francia (en 1916), el reparto de la zona quedó pactado: Siria y Líbano para Francia y Palestina e Irak para Gran Bretaña. De esta manera muchos de los territorios situados al Sur del Mediterráneo y en el Próximo Oriente se convirtieron en mandatos orientales franco-británicos (legitimados por la Sociedad de Naciones), que conseguirían su independencia en el periodo de entreguerras, a través del activo nacionalismo promovido por las élites. Asimismo, países musulmanes no árabes del Próximo oriente, ya independientes, pero cuya decadencia interna les hacía vulnerables a la manipulación de poderes exteriores, sufrieron grandes transformaciones y se encarrilaron en un importante proceso de modernización. Este fue el caso de Turquía, Irán y Afganistán (PASTOR, 1989: 29).

La aparición del mundo árabe como fuerza económica, militar, demográfica e ideológica, se desarrolla en cuatro grandes bloques (BOTEY, 1999; PASTOR, 1989: 31-32):

- A través del conflicto palestino-israelí, que en la actualidad aún no ha sido resuelto. Con la declaración de Balfour en 1917, y la entrega de Palestina a Gran Bretaña por la Sociedad de Naciones, se consolida el proceso para la creación de un hogar nacional judío —en tierras habitada por árabes desde tiempos inmemorables—, que culminaría con el nacimiento del Estado de Israel (1948).
- En 1945 se firma en Egipto el *Pacto de la Liga de los Estados Árabes*, ya mencionado. A este pacto, que inicialmente fue patrocinado por Gran Bretaña (dado que no supo captar el sentimiento antibritánico que pronto sería evidente), le sucedieron otros acuerdos y organismos. Desde esta época, la fuerza existente en el mundo árabe, ha soportado un continuo conflicto militar, que tuvo uno de sus momentos más difíciles con la nacionalización en Egipto del canal de Suez (1956).
- El mundo árabe es el gran poseedor del petróleo, dimensión estratégica y económica clave del desarrollo occidental. Por este hidrocarburo se dio la crisis más importante de la posguerra (1973), y la crisis del Golfo pérsico.

En el plano ideológico, el mundo árabe ha adquirido mayor fuerza con la presencia del fundamentalismo de un islamismo integrista a partir de la revolución Iraní de 1980. Occidente ha pretendido en repetidas ocasiones, pero sin gran éxito, desintegrar la incipiente unidad del mundo árabe.

### **2.3.3 Desarrollo y Cooperación: (1950-1970).**

Después de la Segunda Guerra Mundial, avanzado el proceso de descolonización, Estados Unidos va ganando hegemonía. Aparecen nuevos

actores políticos en el ámbito internacional, y se acuña el término subdesarrollo. Conforme a lo establecido en la Conferencia de Bretton Woods (1944) surge el Fondo Monetario Internacional (FMI), el patrón oro/dólar y los cambios fijos entre monedas, y se crean el Banco Mundial (BM) –inicialmente para apoyar la reconstrucción europea en términos de capital– y algunas de las instituciones de la Naciones Unidas para colaborar en términos de asistencia técnica. En el punto 4 del discurso del presidente Truman (1949) se difunde el término «subdesarrollo», con la idea de un mundo único con valores universales en donde el desarrollo y el subdesarrollo de los países se presentan como polos opuestos de un camino en el que hay diferentes grados.

Paralelamente, se observa el nacimiento de las primeras actividades denominadas de «cooperación al desarrollo», con el Plan Marshall<sup>17</sup> como ayuda americana para la reconstrucción europea, que destina 13 mil millones de dólares a unos 16 países entre 1948 y 1952 para tal fin (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1989: 22).

Las dos décadas posteriores a la reconstrucción europea (entre 1950 y 1970), son años de crecimiento y del asentamiento de la internacionalización económica, cuya base principal fue la explotación de colonias o excolonias, y la importación de materias primas, controlando sus precios a través de prácticas monopolísticas (como la *United Fruit* en su papel de monopolio agro-exportador). Las reacciones en el Tercer Mundo para librarse del yugo estadounidense fueron variadas. Especialmente en Latinoamérica, algunos gobiernos populistas lo intentaron a través de nacionalizaciones (como el de Arbenz en Guatemala, Perón en Argentina y Torrijos en Panamá); otros respondieron con la voluntad de una transformación radical del sistema (como Cuba y Chile). Pero estos intentos fueron sofocados rápidamente por un gran

<sup>17</sup> Como señala RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, los requisitos para la concesión de los créditos del Plan Marshall eran: "1º, que fuese solicitada por los propios europeos. 2º, que estos países constituyesen un organismo de cooperación que coordinara la ayuda. 3º, la ayuda se ofrecía igualmente al otro bloque,

número de golpes de estado militares realizados con la venia y apoyo de Estados Unidos (BOTEY, 1999: 4).

Poco a poco este país norteamericano asume definitivamente el papel hegemónico en la economía mundial. Entonces dirige esfuerzos a potenciar la producción y el consumo interno de América Latina facilitando las inversiones industriales para abrir mercados y financiar infraestructuras. Uno de los grandes proyectos en este sentido fue la «Alianza para el Progreso» de Kennedy, que pretendía conceder una ayuda a los países de la zona para lograr su despegue económico, y de paso, evitar nuevas revoluciones. Pero como se vería más tarde, dicho proyecto no lograría sus objetivos de la forma planeada<sup>18</sup>.

Al otro lado del mundo, Estados Unidos también trata de evitar la penetración de los principios comunistas en Vietnam, Camboya, Malasia, China, Indonesia, Filipinas y otros países donde la guerrilla nacionalista —que se había opuesto a los japoneses en la mayoría de los casos, o había cooperado con ellos en otros—, estaba dispuesta a declarar la independencia y a establecer regímenes marxistas-leninistas (SÁNCHEZ CERVELLÓ, 1997: 29).

Pero con la guerra de Vietnam y las importaciones necesarias para sostenerla (militarmente) la estabilidad económica interna de EE.UU se ve afectada. Aunque las importaciones favorecen una fuerte penetración del dólar en el mundo, y elevan la calidad de vida de los norteamericanos, al mismo tiempo, se inicia el déficit crónico de la balanza de pagos, causa de la crisis que vendría inmediatamente.

---

*en la seguridad de que no lo aceptaría. 4º, debía significar la rehabilitación de la economía alemana como condición indispensable para la recuperación económica europea”* (1989:22-23).

<sup>18</sup> Sobre la Alianza para el Progreso, RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (1989:45) considera que EE.UU no advirtió que podrían suceder dos cosas “bien que los gobiernos de los países ayudados gastaran la ayuda en beneficio de unos pocos, o bien que si se invertía, los desequilibrios sociales creados por un rápido crecimiento podrían crear condiciones revolucionarias en vez de extirparlas”.

En el ámbito de la ayuda para el desarrollo a los países del Tercer Mundo, se crean una serie de organismos: en 1960, nace la Asociación internacional para el Desarrollo (IDA), que es una “ventanilla” del Banco Mundial para préstamos concesionales. Para la asistencia técnica gratuita en 1965 el denominado Programa Ampliado de Asistencia Técnica de la ONU (PATT) —que no es operativo—, se funde con el SUNFED y se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), vigente hasta nuestros días.

En 1962 las Naciones Unidas decretan la primera década del Desarrollo, cuyo núcleo es el desarrollo económico como sinónimo de crecimiento económico, y con el comercio como instrumento. Se comienzan a acentuar las diferencias entre los países del Norte y del Sur, y la ayuda internacional se expresa en términos de capital. La estructura básica de la cooperación hacia los países subdesarrollados (principalmente excolonias) es bilateral (Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD), entre gobiernos del Norte hacia el Sur, y multilateral a través de los préstamos del Banco Mundial y de la asistencia técnica de la ONU.

Por su parte, en 1963 hay un primer acercamiento global de la Comunidad Económica Europea (CEE) y 18 países africanos en la convención de Yaoundé, con lo que señalan el origen de la cooperación europea al desarrollo.

En 1967 como una primera corriente crítica a la situación existente, en la Declaración de Arusha, en Tanzania, se exponen ideas de importantes personajes como Gandhi y Mao Tse Tung. Surge el concepto de desarrollo endógeno, el denominado *self reliance* (autoconfianza), y se cuestiona el modelo de desarrollo y de cooperación dominante; se señala que la ayuda externa puede representar un riesgo para la independencia de los países beneficiarios, y se evoca la capacidad propia de desarrollo, y la subordinación de la cooperación externa a la normativa interna, relegando la ayuda al sector

de la agricultura de subsistencia, en búsqueda de la autosuficiencia alimentaria (TOMÀS y MALÉ, 2000).

Por otra parte, las décadas de los cincuenta a los setenta son también años en que hay importantes transformaciones de valores culturales. Históricamente se suceden movimientos en apoyo a distintas causas: a los Derechos Humanos (y el movimiento negro en Estados Unidos), el movimiento *hippy*, etc; también estas décadas, comienza el auge de los medios de comunicación, especialmente la televisión, facilitando la diseminación de modelos y valores occidentales. A finales de los sesenta también explotan diversos movimientos de protesta estudiantil (1968), algunos de los cuáles fueron violentamente reprimidos como en París, Praga o México. En este tiempo, el desarrollo de las nuevas tecnologías y su aplicación a la producción (informática, biogenética, comunicaciones, etc.), así como la explotación de variadas fuentes de energía (el petróleo y la energía atómica), tienen una inmensa repercusión económica, comercial y estratégica que irán perfilando un nuevo tipo de dependencia entre «países centro y países periferia», según su posesión o no de petróleo y de si se tiene o no capacidad de investigación científico-tecnológica. Tal es la importancia de estos factores, que aún en nuestros días la concentración, centralización e intensidad del poder suele medirse por la capacidad de consumo y producción de energía y tecnología (BOTEY, 1999:4).

### **2.3.4 La década de los setenta: La crisis monetaria y el aumento en los precios del petróleo**

La crisis monetaria comienza con el fracaso del ya mencionado sistema monetario que se basaba en una paridad fija entre las monedas y una paridad también fija con respecto al oro que se había establecido en la Conferencia de Bretton Woods. El déficit que la guerra de Vietnam ocasionó en Estados

Unidos, derivó en una devaluación objetiva del dólar respecto del oro, que el presidente Nixon se ve obligado a reconocer oficialmente: el dólar se devalúa dos veces, en 1971 y en 1973 (BOTEY, 1999; TOMÀS y MALÉ, 2000). Esto cambió el panorama económico mundial ocasionando una inestabilidad monetaria que permitía especular no sólo con la propiedad, o el capital industrial, sino también con el capital financiero, es decir, la moneda. Se estableció así la separación entre la economía real productiva y la economía financiera, y con ello surgió la denominada política económica monetarista.

Dados los enormes desequilibrios entre dólar-papel y reservas de oro, Estados Unidos dictó una paridad fluctuante en la que se mantuvo el dólar, aunque como referente principal. En opinión de SAMIR AMIN (1999: 36), el sistema de tipo de cambio flotante fue perfectamente racional, porque permitió que la gigantesca masa de capital flotante creada por el exceso de dólares en el mercado y la crisis de la inversión productiva, encontrara como salida la especulación financiera, evitando así el agravamiento de la crisis.

Como parte de la gestión de este sistema, se crea un instrumento nuevo, los DEG, Derechos Especiales de Giro, para facilitar los compromisos bilaterales de país a país, siempre que estuviesen supervisados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la moneda transaccional fuese el dólar, independientemente de la paridad que tuviese en cada momento.

Por otra parte, también en 1973, la subida de los precios del petróleo originada cuando la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP), integrada mayoritariamente por países árabes, intenta "castigar" al mundo occidental por su abierto apoyo a Israel durante la guerra del Yom- Kippur marca esta época por su importante repercusión en el origen de la deuda externa del Tercer Mundo.

El mecanismo empleado fue el siguiente: los países exportadores de petróleo subieron repentinamente su precio, logrando así un ingreso monetario

espectacular que colocaron tanto en la banca pública y el Banco Mundial, como en la gran banca privada. Tal situación los dejó entre los países más ricos del mundo.

Aprovechando el momento de expansión, las bancas pública y privada hicieron préstamos en condiciones favorables a los países que lo demandaron para inversiones variadas, gasto social, militar, etc. y estos países quedaron endeudados, pero con créditos muy económicos que preveían poder pagar.

Pero el mismo argumento del costo del petróleo y la crisis del sistema monetario provocó durante unos años, de 1971 a 1980, una fuerte bajada de precios y por tanto, una fuerte inflación. Esta devaluación del dinero hizo que los créditos que se habían otorgado a los países del Tercer Mundo acabasen provocando pérdidas a los bancos acreedores: la inflación era más alta que el interés al que se había prestado el crédito. Para evitar tales pérdidas, los acreedores aumentaron las tasas de interés de los créditos o renegociaron la deuda a un interés mucho más alto que el inicial, consolidando el endeudamiento de los países a los que se había dado la supuesta ayuda (BOTEY, 1999).

### **2.3.5 La deuda externa: desde los 80, hasta el nuevo siglo.**

Los países del Tercer Mundo quedaron repentinamente endeudados y éstos mismos fueron quienes indirectamente pagaron la subida del precio del petróleo y el modelo de desarrollo occidental. La deuda que se fue acumulando en pocos años creció de forma tan descomunal, que algunos países y más tarde los mismos organismos rectores de la economía reconocieron que la deuda es impagable (BUSTELO, 1991; GEORGE, 1993). Así, el Banco Mundial, en su informe de la pobreza de 1990, coloca a la

deuda externa como la cuestión más urgente del mundo en su momento (y sigue siendo un grave problema en la actualidad<sup>19</sup>).

Uno de los primeros países que se pronunciaron abiertamente al respecto fue México en 1982, al declarar la suspensión de pagos. Los grandes bancos del mundo, públicos y privados temían su propia caída y la del sistema monetario internacional, pues esperaban que después del *crack* de México viniera el de Brasil o el de otros en cadena.

Para evitarlo, encargaron al Fondo Monetario Internacional (FMI) como único interlocutor, el cobro de la deuda o el establecimiento de las condiciones para que ésta fuera cobrable, impidiendo que cada país deudor hiciese negociaciones privadas con los bancos acreedores. La renegociación propuesta ya no sería para poder pagar la deuda (lo principal), sino sólo para cubrir los intereses acumulados.

Este método de financiación lograría «encadenar» definitivamente a los países deudores, que además se verían obligados a cumplir las drásticas condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional, y con ello, se eliminaría toda posibilidad de crecimiento económico, situación que persiste en la actualidad. Los países del Tercer Mundo se han convertido así en productores de materias primas a precio barato, en exportadores netos de capital hacia los países del Norte.

Según un informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1992), en el periodo de 1982-1990 los países del Tercer

---

<sup>19</sup> Confróntese el debate entre ARCADÍ OLIVERES y XAVIER SALA I MARTÍN «Las dos orillas de la globalización». *La Vanguardia*, 1-07-2001. En su crítica al Banco Mundial, OLIVERES afirma que es necesaria "una democratización clara de la institución [porque ...] tiene una especie de pecado original al estar en manos de Estados Unidos. Se vota como en una sociedad anónima, según cuotas. Segundo, que la concesión de créditos no se vinculase a una especie de «bendición previa de buen comportamiento» por parte del FMI. Eso obliga a los países que pagan créditos a unas políticas de ajuste estructural que a menudo son perjudiciales y tienen un coste social elevado. Y en tercer lugar, que los proyectos financiados por el BM fuesen verdaderos proyectos de interés social y económico para el país en cuestión, no de interés para posibles inversores que quieren crear allí infraestructuras". <http://www.columbia.edu/~xs23/catala/articles/esp/2001/debat%20globalitzacio/debat.htm>

Mundo transfirieron al Norte 1.345 billones de dólares por el servicio de deuda y recibieron 927.000 millones en concepto de financiamiento oficial, créditos para la exportación o movimientos privados. Para pagar a sus acreedores, estos países se vieron orillados a destruir su riqueza ecológica, talar bosques, contaminar sus aguas o permitir el cultivo y procesamiento de la coca para paliar de alguna manera la miseria de los campesinos o de los Estados. Como señala BOTEY (1995:5) *“la deuda externa ha sido el instrumento adecuado de cara y manos limpias para la nueva esclavitud, es el mecanismo de extracción de capitales que ha substituido las inversiones de la década de los setenta”<sup>20</sup>*

El Fondo Monetario Internacional, al elaborar en este periodo las medidas de ajuste estructural, sólo consideró las causas internas del déficit de cada país (salarios, precios, política fiscal, gastos sociales, etc.) y no las condiciones externas (precios de las materias primas, dependencia tecnológica y financiera, etc.), ni los históricos (proceso de descolonización, propiedad de la tierra, analfabetismo, monocultivos impuestos, etc.) que han determinado la situación hasta nuestros días. El objetivo primordial era (y sigue siendo) pagar la deuda; pero para hacerlo se necesitan gobiernos fuertes y seguros al interior y dóciles respecto a las decisiones del FMI. La historia demuestra que estos requisitos no se han reunido.

A través de los años, y para aminorar las consecuencias de la deuda, se han elaborado diferentes proyectos que sólo han beneficiado a un pequeño grupo de países, en especial los considerados «amigos» de occidente, como México, Argentina o Brasil: el Plan Baker, el Plan Brady, etc. Sin embargo, en ellos se observa un escaso interés por atacar las raíces del problema. Hubo un tiempo en que los medios internacionales difundieron ideas triunfalistas pregonando sus supuestos resultados positivos en los países en que fueron aplicados, como el fin de la crisis o el paso al primer mundo, pero más tarde se hizo evidente su falsedad (BOTEY, 1999).

---

<sup>20</sup> Traducción de la autora.

La deuda del Tercer mundo y las alternativas para liberarle de este yugo en pos del desarrollo, continúan siendo tema de debate a nivel mundial en el nuevo siglo<sup>21</sup>. En mayo de 1999 se celebró en Madrid el Seminario “La Conversión de la Deuda: una inversión en Desarrollo Humano”, foro en el que se presentaron interesantes puntos de vista, como el de la ponencia de Jaime Atienza, en la que señala la paradoja de la deuda:

“Buena parte de las reducciones de la deuda se contabilizan como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pues así lo establece el organismo que compete – El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE - y tras las decisiones de septiembre de 1999, dicha partida aumentará previsiblemente en muchos países donantes. Sin embargo, esto puede llevar a un aumento de la ayuda más aparente que real, pues buena parte de la reducción de la deuda es en realidad la puesta en valor deudas de dudoso cobro. Así, de estancarse –o reducirse- otras partidas de la AOD a costa de aumentar la correspondiente a condonación de la deuda, la situación de países fuertemente dependientes de la ayuda externa se deteriorará. Ello justifica la exigencia de adicionalidad en la condonación de la deuda respecto a la AOD. [...] En definitiva, es preciso incrementar el volumen de la ayuda, una reducción de magnitud mayor de la deuda, e introducir algunos cambios en las reglas del juego – en el campo comercial en particular -, así como al interior de algunos países” (ATIENZA, 1999: 2-3).

### **2.3.6. Nuevo orden mundial.**

En la década que va de 1980 a 1990 se perfila un nuevo equilibrio económico mundial, cuando la crisis económica y monetaria en el Primer Mundo, derivan en la crisis de la bolsa de 1987. El denominado «lunes negro», 19 de octubre de ese año, se desploma la bolsa de Nueva York (el índice Dow Jones cae un 22%) y el resto de los mercados mundiales se ven arrastrados. Occidente se replantea el concepto «estado de bienestar», estándar que se ve sometido a

---

<sup>21</sup> Dos referencias recientes que abordan el debate sobre la deuda del Tercer Mundo, se encuentran en: ATIENZA, J. (2000) (a). «Retos y propuestas en el tratamiento y la conversión de la deuda externa en España: la lucha contra la pobreza como objetivo central». Ponencia presentada en el seminario La Conversión de la Deuda: una inversión en Desarrollo Humano, Sede de la Organización de Estados Iberoamericanos. Madrid, 8 y 9 de mayo de 2000. Y ATIENZA, J. (2000) (b). *La deuda externa y los pueblos del sur*. Eds: BOOTE, A; THUGGE, K. (1997): The HICP Iniciative.

recortes que generan un continuo conflicto social (OCÉANO, 1998, vol. 3: 1032).

El mundo queda segmentado definitivamente en tres áreas geográficas económicamente potentes y en competencia: La primera, Estados Unidos (y el bloque comercial con Canadá y México<sup>22</sup>), en constante riesgo de perder la hegemonía económica ante Japón y Europa (Alemania principalmente) si bien mantiene la hegemonía política y militar.

En segundo lugar, Europa, que ha continuado y abanderado el proceso de unificación y que ha de hacer frente a graves problemas, como los derivados de la reunificación de Alemania, la inmigración o la reestructuración del mercado laboral y del Este.

El tercer bloque, está representado por los denominados «cuatro dragones»: Taiwan, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur. Parten del rápido desarrollo de Japón y el Sudeste asiático después de la Segunda Guerra Mundial, con unos modelos productivos y de relaciones laborales basados principalmente en la explotación de la mano de obra (BUSTELO, 1996).

La caída del sistema soviético a finales de esta década en los países del Este, provoca una situación inesperada en el mundo entero: el final de la guerra fría. Sin embargo, esto no parece aportar un nuevo orden mundial más justo. La rápida introducción del liberalismo, del dólar y de la economía de mercado parecen indicar que la justicia seguirá favoreciendo a los poderosos.

Así, la división del mundo deja de ser la que se configuró al término de la Segunda Guerra Mundial entre Este-Oeste, y se polariza entre Norte y Sur o,

<sup>22</sup> Según la opinión de algunos expertos, México es el país menos favorecido, si se revisan las condiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) vigentes, bajo el contexto económico, político y social mexicano. Al respecto pueden consultarse: 1) CUEVAS, A. [TERRÓN, J. L., Dir] (1999). «La desreglamentación del sector de las telecomunicaciones en México». Barcelona: UAB. Facultad de Ciencias de la Comunicación. Tesis doctoral. 2) LEYCEGUI, W.; ROBSON, W. B.P.; STEIN, D.(Coords.) (1997). *Comercio a golpes: las prácticas desleales de comercio internacional bajo el*

entre centro y periferia (BARRATT-BROWN, 1994). El concepto de Tercer Mundo se continúa empleando por los investigadores para designar a los países del Sur aún en la actualidad, pero algunos autores lo consideran obsoleto<sup>23</sup>. Wallerstein<sup>24</sup>, incluso afirma que ha muerto:

"El concepto del Tercer Mundo tenía sentido en la política de los años 60. Marginalizado en los 80, murió completamente en los 90. Pero la realidad a la que remite permanece de manera incluso más manifiesta ahora que ayer. El efímero marco en el que se forjó —la guerra fría— ha desaparecido. Pero el nuevo marco que lo ha reemplazado ha clarificado las verdaderas cuestiones: la increíble polarización de la economía-mundo capitalista y su crisis estructural, que nos sitúan, tanto la una como la otra, ante opciones históricas" (WALLERSTEIN, 2000:24).

## 2.4 Contexto general del mundo actual

Para describir a grandes rasgos un panorama del contexto mundial de nuestra actualidad, es necesario acotar previamente algunas particularidades conceptuales al respecto. Los continuos avances en materia tecnológica; la constante presión que ejercen las nuevas formas de organización de las compañías transnacionales; el intercambio simbólico que promueven las nuevas redes de comunicación; etc.; han llevado por una parte a que se hayan acuñado nuevas denominaciones para explicar estas relaciones emergentes, y por otra a la devaluación o cambio de sentido de los conceptos que se venían utilizando tradicionalmente para definir las categorías sobre las que guiar el conocimiento del ser humano.

TLCAN. México:ITAM/Porrúa. 3) WEINTRAUB, S. (1997). *El TLC cumple tres años*. México: ITAM/Fondo de Cultura Económica.

<sup>23</sup> Como lo sugiere MENZEL, U. (1994) en el artículo «Tras el fracaso de las grandes teorías, ¿qué será del Tercer Mundo?». *Revista Nueva Sociedad. Colección Gobernar el Globo, el Sur en busca del Norte*, Caracas. Núm. 132, julio-agosto. P. 66-81.

<sup>24</sup> IMMANUEL WALLERSTEIN presenta un análisis interesante en su artículo «¿Qué era el Tercer Mundo?», *Le Monde Diplomatique*, 22-sep-2000, P. 22-24. En esta publicación, repasa los orígenes del Tercer Mundo pasada la segunda guerra mundial, cuando las colonias se organizaron como tal y trataban de escapar de la lógica de los dos bloques antagónicos que les presionaban, situación que tuvo su apogeo en 1973 con la subida del precio del petróleo. Las reflexiones de WALLERSTEIN giran en torno a los factores que han ocasionado que en el siglo XXI parte de ese Tercer Mundo se haya convertido en taller para la deslocalización occidental y otra en zona de empobrecimiento ininterrumpido.

Ante la variedad de soluciones conceptuales existentes, en los próximos párrafos se tratarán de explicar los ámbitos más significativos para el interés de nuestra exposición. Para ello, se ha decidido a partir de los términos posibles, que aún "*de orígenes distintos parecen fundirse*" MATTELART (2000: 13), acotar lo que se entiende por: mundialización; sociedad de la información; y posmodernidad. Cabe señalar que no se pretende profundizar el estudio de estos temas, complejos y extensos, sino plantearlos de manera general, en la medida que explican la conformación de las sociedades de nuestros días, en las que está implicado el sistema de cooperación internacional y el debate sobre el desarrollo.

#### **2.4.1 Mundialización**

Como se ha venido perfilando en los subíndices anteriores, la situación actual tiene un carácter más inmediato en cuanto a los referentes internacionales, y algunas denominaciones como «mundialización», son actualmente de uso común. En los últimos años, ciertos acontecimientos han modificado el orden político mundial y han cambiado la política económica. Estos sucesos, que también han traído el progreso tecnológico, definen el carácter de lo que se denomina mundialización y la aceleran en gran medida.

La mundialización abarca diversos ámbitos, como explica el Dr. MARCIAL MURCIANO (1992:38), “...se integra, en una misma dinámica de interdependencias recíprocas, la innovación tecnológica, el desarrollo industrial de las economías avanzadas, la nueva expansión del capitalismo y la política de integración mundial, todo ello de manera conjunta e indisoluble al proceso de mundialización de la información y la cultura”.

Según MURCIANO (1992: 43), la fase actual comienza después de 1945, con la “*aceleración de la mundialización de las relaciones internacionales*”,

caracterizadas no sólo por la internacionalización de las actividades comerciales y financieras, sino también por actividades productivas y de consumo: “*Nuestra sociedad mundializada es, en consecuencia, el resultado de todo este proceso y en especial de las formas más recientes adoptadas por la expansión del capitalismo, o si se prefiere, de la dinámica de concentración y reproducción ampliada del capital, que cada vez y de forma más generalizada necesita operar más allá de las propias fronteras nacionales.*” (MURCIANO, 1992: 35).

Revisando algunos aspectos históricos, las acciones encaminadas a tratar de establecer una interconexión «global» o «cosmopolita» tienen una larga tradición que parte de mediados del siglo XIX, y que se desarrolla en Asociaciones, Fraternidades, Uniones, Oficinas, Convenciones, e Institutos entre otros (MATTELART, 2000: 13); a través de los cuales se implantaban nuevas formas de organización de las nacientes redes comerciales y comunicativas. Estas nuevas y variadas organizaciones, en el proceso de imperialismo europeo, trataron de aportar soluciones a la «occidentalización» de las relaciones entre los diferentes pueblos a través del globo. Las acciones bélicas de las potencias occidentales resquebrajaron muchas nociones de conquistados y conquistadores acerca del desarrollo. En la década de 1840, buscando alguna respuesta al problema de la paz, uno de los «problemas de interés universal», «algunas redes internacionales de la sociedad civil»<sup>25</sup>, hacen su aparición en el panorama internacional. Las acciones que “*traducen la aspiración a la solidaridad o a la fraternidad universal*” marcan lo que, de acuerdo a MATTELART (2000: 230), los historiadores contemporáneos denominan «edad de oro del idealismo social».

Posteriormente, en la última década del siglo XIX, la idea de la interdependencia de las naciones y sus consecuencias en el destino del

---

<sup>25</sup> Confróntese MATTELART (2000: 229), quién sugiere que a finales del siglo XIX, y desde la lucha por la paz, entre la comunidad científica aparece un prototipo de red relacionado con el intercambio documental, en el que se impone la idea del inevitable vínculo entre el destino del mundo y la

planeta inunda el mundo intelectual y político, con armas incluidas. A partir de 1900, «todo es mundial»:

“Economía, finanzas, seguros, sistema métrico decimal, redes de comunicación, prensa, ciencia, letras y artes «que van constituyendo, gradualmente, con todos los pensamientos nacionales y étnicos, un pensamiento mundial, gracias a los viajes, a las publicaciones, a los congresos, a las exposiciones» y, por último, formación de unidades políticas, cada vez más considerables, «que van sustituyendo una infinidad de soberanías secundarias por un gobierno unificado o federan pueblos mediante acuerdos cada vez más numerosos y extensos».” (MATTELART, 2000: 244).

Las Guerras que se desataron en el mundo y la posterior guerra fría hicieron muy problemático el avance de las posturas en materia de mundialización. Como también se ha señalado anteriormente, con la caída del muro de Berlín en 1989 y el fin de la guerra fría, se desató una ola de integración política mundial. Tras el cambio ideológico global, se eliminaron grandes barreras políticas y económicas, y se agilizó la tecnología de la información y las comunicaciones. Se iniciaron millones de conversaciones a escala mundial, en un fluido proceso en el que cada vez más países levantan la censura, las limitaciones de los viajes y las prohibiciones de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, con la libre afluencia de ideas e información.

Este proceso se observa en todos los aspectos. En el económico, los acuerdos multilaterales se extienden a nuevas esferas de servicios (la banca, los seguros) y a los derechos de propiedad intelectual. La inversión extranjera se ha vertido en Asia (China, Viet-Nam) y Europa del Este (Polonia y la federación de Rusia), como las cadenas de comida rápida, las producciones cinematográficas estadounidenses y las noticias mundiales en tiempo real de cadenas norteamericanas (BOTEY, 1999:4). Por ejemplo, el Acuerdo de Marrakesh —que fue firmado en abril de 1994 para poner fin a la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

(GATT)— redujo prácticamente todos los aranceles y barreras. Introdujo además un sistema «basado en las normas» de regulación mundial del comercio. Asimismo, facilitó el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para aplicar el acuerdo, con atribuciones amplias para revisar la política de los países y arreglar controversias.

El cambio ideológico mundial comienza entonces, desde que la política económica nacional e internacional cambia abruptamente en los decenios de 1970 y 1980 hacia una mayor dependencia del mercado, reduciendo la función del Estado. Un número cada vez mayor de países en desarrollo adopta un régimen de libre comercio, distanciándose de la política de sustitución de importaciones. Como se resume en el Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 1999:30), esta situación, ha definido y acelerado el carácter de la mundialización, con lo que surgen:

- **Nuevos mercados mundiales**, tanto de servicios (banca, seguros, transporte, etc), como financieros (desregulados y vinculados a escala mundial, activos todo el día). Se desregularizan las leyes antimonopolio, favoreciendo fusiones y adquisiciones de empresas multinacionales.
- **Nuevos actores**, como las propias multinacionales, instituciones como la Organización Mundial del Comercio, bloques regionales que proliferan y adquieren importancia (la UE, la ASEAN, el Mercosur, el TLCAN, la SADC, etc.), una red internacional de ONG en auge y más grupos de coordinación normativa (G-7, G-10, G-22, G-77, OCDE, etc.).
- **Nuevas reglas y normas**, en diversos ámbitos: desde política económica de mercado mundial (con mayor privatización y liberalización que en anteriores decenios), hasta convenios sobre el medio ambiente; o acuerdos multilaterales de comercio (programas

que consideran las condiciones ambientales y sociales, por ejemplo), de servicios, de propiedad intelectual o comunicaciones.

- **Nuevos instrumentos de comunicación más rápidos y baratos,** como los teléfonos móviles, Internet y las comunicaciones electrónicas que vinculan a muchas personas simultáneamente, y los transportes cada vez más veloces y económicos.

Estas novedades han creado una era de mundialización, un nuevo panorama internacional que está intensificando los contactos, no sólo entre los países, sino entre la gente. Se reconfiguran los parámetros espacio-temporales, afectando a la vida cotidiana de las personas; y se difuminan las fronteras, con lo que el tradicional Estado-nación se transforma:

“La vida de la gente en todo el mundo está vinculada de manera más profunda, más intensa y más inmediata que nunca antes, y todo esto tiene que ver con el Desarrollo Humano. La situación actual abre muchas oportunidades, da nuevas posibilidades de bien y mal a los movimientos mundiales de mujeres, así como a los grupos de delincuentes organizados mundialmente. También expone a la gente a riesgos de cambios que ocurren lejos. Los gobiernos nacionales no pueden hacer frente a esas vulnerabilidades y riesgos por sí solos porque sus autonomías se están debilitando, y porque los «males mundiales», como las drogas y las armas ilegales, viajan por todo el mundo con facilidad” (PNUD, 1999: 30).

La integración mundial avanza a pasos agigantados y tiene un enorme alcance. Pero el proceso es desigual y desequilibrado, hay una participación no equitativa de países y pueblos en las oportunidades de expansión, tanto en la economía mundial, su tecnología, y la difusión de culturas, como en la estructura del gobierno mundial.

Como señala el PNUD (1999:30) “*Las nuevas normas de la mundialización –y los países que las redactan– se centran en la integración de los mercados mundiales, descuidando las necesidades de la gente que los mercados no puede satisfacer. El proceso se centra en el poder y margin a los países pobres y gente pobre*”.

## 2.4.2 La sociedad de la información

La noción de sociedad de la información es un concepto que surgió desde finales de los años cincuenta y que sigue vigente en el pensamiento occidental. Durante la última década, las condiciones de avance tecnológico han permitido el lanzamiento de la *World Wide Web* (WWW) a través de Internet en 1990, seguido de la distribución gratuita del programa informático *Netscape*, lo que convirtió una tecnología inicialmente creada para las comunidades científicas y escasamente conocida, en una red de fácil uso para todo el mundo.

El efecto no sólo fue un acceso a la información mucho más amplio a menor costo. También se introdujo toda una estructura nueva de comunicación, permitiendo la transferencia simultánea de información en palabras, números e imágenes a lugares situados en todo el mundo; y se redujo el mundo de las comunicaciones, haciendo posible la interacción a distancia en tiempo real.

Este progreso tecnológico, que se ha ido perfilando desde hace unos treinta años, ha ocupado directa o indirectamente mucha de la discusión teórica acerca de las sociedades en el planeta. Por ejemplo, JAMES BENIGER, catedrático de la universidad de South California, en su libro *The Control Revolution* (1986, en CROWLEY; HEYER, 1997: 386-398), afirma que si el cambio social ha parecido acelerarse desde finales de los años setenta, (como sostiene por ejemplo, TOFFLER, 1971; 1980) se ha debido en gran parte a una avalancha de nuevas tecnologías de tratamiento de la información, comunicación y control, como el ordenador.

La historia de la International Business Machines (IBM) puede ejemplificar el desarrollo de la industria informática. De acuerdo a MATTELART (2000), la IBM puede considerarse como «arquetipo del Corporatum Americanum», que

crecieron bajo los auspicios del Pentágono y la NASA, siempre siguiendo la visión mercantilista de sus actividades: “*La paz mundial a través del comercio mundial, ésa es su divisa*” (MATTELART, 2000: 383).

Por otra parte, las actividades de tratamiento de la información y comunicación recíproca, son factores complementarios en cualquier forma de control. También la compañía americana de informática ya mencionada puede servir de referencia para la construcción del imaginario de la informática en relación a los mecanismos de vigilancia y control:

“Fuera de los recintos gerenciales, IBM es, para sus detractores, la que convierte el progreso tecnológico en peligro para las libertades, la encarnación de la «sociedad de control», la sociedad de la «máquina blanda» (*soft machine*). [...], el IBM 3750 aparece virtualmente como el «policía omnipresente», el dispositivo de vigilancia de los ciudadanos que facilita la instauración del «nuevo orden interior de rostro humano» exigido para el redespliegue del orden mundial” (MATTELART, 2000: 386).

Así, de acuerdo a algunos autores, se puede comentar que uno de los principales resultados de la Revolución del Control<sup>26</sup> ha sido la aparición de la denominada Sociedad de la Información, cuyo concepto se remonta a finales de los años cincuenta con el trabajo pionero del economista FRITZ MACHLUP (1962: 11) que midió por primera vez aquel sector de la economía que él denominaba “*la producción y distribución de conocimiento*”.

También, con relación al tema, unos años atrás, 1948, el investigador norteamericano Norbert Wiener considerado inventor de la cibernetica, había publicado un estudio muy amplio «sobre el vínculo entre la información y el porvenir de la sociedad» (MATTELART, 2000: 360).

<sup>26</sup> Confróntese LYON (2000: 83) quien afirma que “otro rasgo poco tratado de la llamada sociedad de la información es el papel de la tecnología de la información en el control y la vigilancia. [...] Estas tecnologías expresan una demanda de mayor coordinación y control en los procesos técnicos y sociales, relacionados estos últimos con los ciudadanos, empleados y consumidores. Aunque se suele poner de relieve el potencial descentralizador de las nuevas tecnologías, parece darse una tendencia simultánea a una mayor centralización de ciertas operaciones. La descentralización es compatible con un mayor control general, aunque no haya un organismo concreto responsable del mismo.”

En 1978, ALAIN MINC y SIMON NORA, elaboran para el estado francés un informe sobre la «Informatización de la sociedad»; en este documento opinan: «sobre la «revolución informática» se habla de la «internacional de las telecomunicaciones» y del nuevo «reto a la soberanía» que representa el control de la red «telemática», neologismo creado en aquella ocasión para designar la nueva imbricación entre las comunicaciones y los ordenadores.” (en MATTELART, 2000: 387). De acuerdo a Mattelart, el informe de MINC y NORA se refiere a un nuevo «proyecto de sociedad» para un «nuevo tipo de crecimiento»; en el que se solicita a la comunidad internacional hacer frente en la socialización de la información.

ALEX BARNET (1997:14) señala que “si en la preponderancia espiritual de los años sesenta florecieron los gurús religiosos, este fin de siglo y de milenio, sacudido por la crisis económica, el desafío de la globalización y un cambio tecnológico sin límite aparente de velocidad, es el momento idóneo de los gurús de la economía, las nuevas tecnologías y los modelos de organización empresarial”.

PETER DRUKER, NICHOLAS NEGROPONTE, y la pareja formada por ALVIN y HEIDI TOFFLER, son representantes de esta casta de expertos que auscultan el presente para descifrar los perfiles del futuro. Así, mucho antes de que se acuñase el concepto de la «era de la información», PETER DRUKER ya había escrito que el conocimiento, y no el capital, sería la nueva base de la riqueza (citado en BARNET, 1997:14)

Otra forma de ver la interacción de la información y las sociedades la da el politólogo ZBIGNIEW BRZEZINSKI, director de la Universidad de Columbia, quien utiliza la expresión «Ciudad Global», afirmando que la connotación de la vuelta a la comunidad y a lo íntimo, vinculada con el pueblo, o la aldea, le parece poco adaptada al nuevo entorno internacional, ya que el entramado de las redes de esta sociedad que él bautiza «tecnológica», fruto del cruce del ordenador, el televisor y las telecomunicaciones, está transformando el

mundo en un «nudo de relaciones interdependientes, nerviosas, agitadas y tensas» aumentando el riesgo de aislamiento y de soledad para el individuo (BRZEZINSKI, 1969).

La nueva realidad global, según BRZEZINSKI: *“no es un regreso a la intimidad de la comunidad aldeana, sino la inmersión en el anonimato de las grandes megalópolis. Si hay que acuñar una imagen, ésta es la de «ciudad global»”* (en MATTELART, 2000: 370). Asimismo, este «nudo de relaciones interdependientes» que menciona BRZEZINSKI, está basado en modelos de comunicación empresarial, que son usadas indistintamente por instituciones y organizaciones muy diversas, que las utilizan también en la construcción de su imagen y su identidad.<sup>27</sup>

Por otra parte, la actuación de los medios masivos de comunicación, que facilitan el proceso de circulación de la información a nivel mundial se identifica con las formas económicas, políticas y culturales de los grandes capitales privados y estatales (MURCIANO, 1992: 22). Las estructuras internacionales de la comunicación de masas y sus intereses particulares en la transformación de las sociedades industriales a través de las tecnologías de lo telemático también se preveían a principios de los años setenta; por ejemplo DANIEL BELL (1973), proponía que el «industrialismo» sería transformado «por el uso de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones», y que esta nueva fase sería una «sociedad de la información»<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Según MATTELART, “el modelo de comunicación empresarial se ha legitimado como tecnología de gestión simbólica de las relaciones sociales y se ha difundido en el conjunto de las sociedades como único modo eficaz para «crear y organizar el vínculo social» según la expresión puesta en boga por una nueva generación de publicitarios de los años ochenta. Las instituciones de estado, las organizaciones intergubernamentales, los municipios y las regiones, e incluso asociaciones humanitarias tan dispares como médicos sin Fronteras, Greenpeace o Amnistía Internacional, ya no dudan en recurrir a dicho saber hacer para la construcción de una imagen y de una identidad” (MATTELART, 2000: 410).

<sup>28</sup> Confróntese LYON (2000: 76) quien comenta de acuerdo a Bell que el uso de las nuevas tecnologías “representarían para el trabajo mental lo que las máquinas, en la revolución industrial, habían representado para la energía física.”

El ejercicio de «prognosis social» que realiza BELL, se ve materializado en la propuesta de la «Global Information Infrastructure» (GII), promovida principalmente por ALBERT GORE: “esta «nueva ágora» anuncia el fin de los grandes desequilibrios sociales y económicos del planeta” (citado en MATTELART: 2000: 420). A principios de 1995, la iniciativa privada y los países más industrializados acordaban la creación de las infopistas, las que, como se ha comentado, constituyen uno de los principales ejes estructurales en la conformación de la sociedad de la información.

Por otra parte, las infopistas, y los archivos que son accesibles, en vía digital, han llevado a la percepción de cierta virtualidad; lo que suscita tanto críticas como apoyos. Por ejemplo, para el fundador-director del Media Lab, del Massachusetts Institute of Technology (MIT), NICHOLAS NEGROPONTE, lo digital es la casa que alberga a la nueva cultura y las estrellas de la función son los bits:

“Mucho antes de que se encuentren soluciones políticas o se llegue a algún acuerdo respecto a las tarifas o el comercio de átomos, los bits no tendrán fronteras y se almacenarán y manipularán independientemente de las barreras geopolíticas. Como ocurre con las fuerzas de la naturaleza, no podemos negar o interrumpir la era digital. Posee cuatro cualidades muy poderosas que la harán triunfar: descentralizadora, globalizadora, armonizadora y permisiva” (NEGROPONTE, N., 1995:200).

Si bien el enfoque de NEGROPONTE y otros gurús de las nuevas tecnologías, propone una visión muy optimista de las posibles transformaciones de las nuevas estructuras de circulación de información, también es de destacar las posturas críticas o de análisis objetivo de la realidad del intercambio de la sociedad de la información<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Confróntese MATTELART (2000: 419) quien critica la postura «optimista» de gurús como Negroponte y Bill Gates, como una forma de evitar el debate sobre las «composiciones colectivas»: “El positivismo optimista de los profetas del hiperespacio, que suponen que toda actitud crítica no puede ser más que «pesimista» (y por tanto, «tecnófoba» o «arcaica» según la terminología puesta de moda por Alvin Toffler en 1970), revela un pensamiento maniqueo. El proceso contradictorio de construcción de los usos sociales de las tecnologías digitales desaparece para hacer sitio a un evolucionismo rudimentario. La técnica, como el mercado, no puede obedecer más que al estado de naturaleza”.

Por una parte, en opinión de MURCIANO (1992: 44) “*las empresas multinacionales internacionalizan tanto sus ramas productivas como los procesos de comercialización y consumo, generando de esta forma, en las diferentes sociedades nacionales, una tendencia a la homogeneización de sus características específicas.*” Los «sistemas de difusión masiva» no pueden evadir los procesos económicos y los intereses de los sistemas dominantes, cuyas acciones producen efectos socioculturales y estructurales en los países periféricos del sistema.

ARMAND Y MICHELE MATTELART (1997:85) han estudiado muy de cerca los cambios socio-culturales, en su consideración, el concepto de «sociedad de masas», asociado al de cultura de masas, había sido durante largo tiempo la referencia maestra de las controversias sobre la naturaleza de la modernidad de los medios de comunicación. Estos investigadores agregan que lo «global» hace su entrada en la representación del mundo por intermedio de la comunicación electrónica. En tiempos de paz, el medio de comunicación electrónico arrastra hacia el progreso a todos los territorios no industrializados. El imperativo técnico ordena el cambio social (MATTELART, 1997: 85).

El desarrollo tecnológico está ligado entonces al desarrollo integral de los pueblos<sup>30</sup>. A la fecha, la incorporación de los países del Tercer Mundo a la dinámica de la sociedad de la información aún es limitada, especialmente en las naciones más pobres del planeta, donde queda reservada a élites reducidas; sin embargo, el proceso de cambio global continúa. Como explica

<sup>30</sup> Respecto a la revolución de las telecomunicaciones pueden consultarse: CASTELLS, M. (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura.* Vol. 2. Madrid: Alianza Editorial; también: CEBRIÁN, J.L. (1998). *La Red. Cómo cambiarán nuestras vidas los nuevos medios de comunicación.* Madrid: Taurus.

el Dr. Murciano (1992), las nuevas estructuras de producción e interacción mundial, desencadenan transformaciones socioculturales:

“A través de la generalización de los nuevos procesos productivos se modifican las formas de trabajo, los modos de socialización, la movilidad social, las relaciones profesionales y los demás valores asociados...nuevas estructuras de producción y consumo las que introducen el cambio sociocultural, aunque no sin importantes tensiones entre los nuevos sistemas de valores y las antiguas formas de vida (las modalidades de socialización tradicionales, los sistemas de organización productiva y sus valores, etc.), que conferían la coherencia de la cultura nacional autóctona” (MURCIANO, 1992: 47).

#### **2.4.3 Posmodernidad**

Como comentamos al inicio de la exposición del contexto general del mundo actual, los tres términos que nos ocupan están íntimamente relacionados entre sí y a menudo se utilizan para definir el mismo estado de cosas. Sin embargo, para los fines de este trabajo, y de acuerdo a la bibliografía consultada, consideramos posible comentar que las dos nociones que hemos presentado brevemente en los párrafos anteriores, se refieren a las características estructurales económicas, políticas y tecnológicas de la configuración del mundo de hoy, y que la noción de posmodernidad podría ubicarse más en el ámbito sociocultural. Esta exposición, también breve, se ha incluido dado que aporta algunos elementos útiles para describir la sociedad en la que se desenvuelven las ONGD occidentales.

El término posmodernidad presenta muchas dificultades para su desarrollo, y su discusión entra más en la reflexión filosófica. En este apartado, sólo se expondrán algunas de las aproximaciones teóricas a este concepto plurisémico, dado que profundizar en las mismas, nos desviaría de nuestro tema de investigación.

Avanzaremos en su presentación comentando que podría considerarse a la posmodernidad como una «condición» o una «sensibilidad cultural» característica del capitalismo avanzado (JAMESON, 1995:15). Es de destacar que la actualidad, como se ha venido comentando en el transcurso de nuestro trabajo, está basada en el nuevo «entorno de la tecnología de la información», «parte integrante de la cultura» (LYON, 2000: 79). Sin embargo, el ámbito de la posmodernidad es mucho más complejo y no sólo considera el entorno estructural de las nuevas tecnologías, aún cuando sin la existencia de éstas no serían posibles los planteamientos teóricos del posmodernismo. De acuerdo al investigador canadiense HAL FOSTER (1988:7): *“Lo primero que debemos preguntarnos es si existe el llamado posmodernismo y, en caso afirmativo, qué significa.”* La pregunta es muy acertada para caracterizar una aproximación para entender el posmodernismo o posmodernidad<sup>31</sup>. De acuerdo a DAVID MORLEY (1998), la tesis de posmodernidad gira en torno a «cuatro posibilidades diferentes» para entenderla:

- [...] empezar por sugerir que la posmodernidad representa un periodo de vida social, un periodo que posfecha algo llamado modernidad;
- podríamos considerar la posmodernidad como una forma de sensibilidad cultural, característica de este periodo;
- podría verse como un estilo estético, expresivo de la actitud vital del periodo;
- o podría verse como un modo de pensar, particularmente apropiado para analizar el periodo” (MORLEY, en CURRAN, 1998:85).

Estas premisas o direcciones generales son una buena guía; sin embargo, explicar el entramado de conceptos y enfoques que se han utilizado para tratar de explicar esta problemática, por su variedad, sería inacabable. De hecho, uno de los investigadores del tema, el canadiense DAVID LYON opina que una forma de entender la posmodernidad es verla como: *“un debate sobre la realidad”* (LYON, 2000: 16).

<sup>31</sup> DAVID LYON comenta que *“como recurso analítico aproximativo, hay que distinguir entre posmodernismo, donde el acento se pone en lo cultural, y posmodernidad, donde el énfasis está en lo social”* (LYON, 2000: 26). Para el interés de esta exposición, y de acuerdo a la mayoría de autores consultados, se hablará de posmodernidad como noción sociocultural conjuntamente; no por ello deja de considerarse este interesante punto de categorización, que en este tema es muy complicado definir.

Como «forma», «sensibilidad» o «condición» cultural, en la posmodernidad, según la han definido sus investigadores, al ocurrir una «explosión» de «concepciones» de la realidad, debido al número cada vez mayor de «subculturas» que emiten y que se encuentran con otras «posibilidades» de expresar la realidad; se presenta un fenómeno que imposibilita la visión unitaria del acontecer humano; en palabras de VATTIMO (1994, 15): *“intensificar las posibilidades de información acerca de la realidad en sus más variados aspectos hace siempre menos concebible la idea misma de una realidad.”*

En la dimensión tecnológica, LYON (2000) explica que las descripciones posmodernas de las tecnologías de la comunicación frecuentemente se centran en nuevas formas de dispersión y fragmentación, que son lo contrario de la unidad global. Asimismo, el acceso a las redes de expresión artística por parte de los integrantes de sub-culturas que antes no habían tenido acceso a los canales de comunicación y de difusión masiva, hace dudar de las parámetros universales que la cultura occidental ha promovido durante siglos. Los autores que escriben acerca de la posmodernidad se quejan de que: *“las metas y valores, que han sido centrales para la civilización europea occidental, ya no pueden seguir siendo considerados como algo universal”* (CURRAN, 1998: 89).

En la dinámica de nuestra investigación, hemos encontrado ejemplos de esta “condición” o “sensibilidad”, no sólo en el terreno de la estética sino en todo el ámbito sociocultural, lo que se hace patente en la discusión teórica sobre los paradigmas de desarrollo (que veremos más adelante), en ocasiones como fórmulas para superar el «atraso» o subdesarrollo de los países del Sur. Hasta ahora, el modelo dominante continúa proponiendo la traspolación de los valores occidentales hacia el Tercer Mundo. Sin embargo, aún no se han resuelto las nuevas alternativas que sugieren formas de desarrollo independientes de los modelos occidentales, hacia formas de emancipación

más autocentradas y por tanto, más adecuadas a las características y necesidades locales.

## 2.5 Aproximación teórica al desarrollo

El desarrollo es un tema complejo, un fenómeno que implica múltiples entornos: económico, social, político, cultural e histórico. Aunque se ha estudiado desde diversas disciplinas y con enfoques variados, actualmente se ha hecho evidente que no existe un concepto universal al respecto, ni fórmulas infalibles para superarlo, aplicables de igual manera a todos los países. En palabras de ANA AYUSO, esto se debe a que:

“El desarrollo es un proceso histórico que depende de la realidad político-social, de la idiosincrasia y del contexto internacional en que se encuentran una determinada comunidad local, nacional o regional. En este mundo de la globalización los factores internos y externos del desarrollo son indisociables” (AYUSO, 2000: 25).

En este apartado perfilaremos dos vertientes de estudio: Primero, apoyados básicamente en la perspectiva de la ciencia económica, veremos las principales tendencias teóricas sobre las causas del subdesarrollo y algunas de las propuestas de cooperación coherentes con cada enfoque; y en segundo lugar, expondremos las características de los modelos de desarrollo más relevantes desde el punto de vista de las ciencias sociales y el papel de la comunicación para el desarrollo dentro de cada paradigma.

### 2.5.1 Subdesarrollo

A lo largo de nuestra exposición hemos visto que la polarización entre centro y periferia está ligada a los efectos de la expansión del modo de producción capitalista para maximizar su excedentes. Después de la Segunda Guerra Mundial la economía capitalista se mundializa con la internacionalización del

ciclo del capital en su totalidad (el capital de mercancías, el financiero y por último, el productivo). Dicha transición surge de la desintegración de los sistemas productivos nacionales, que resurgieron como parte de un sistema productivo globalizado (AMIN, 1999:77).

En palabras del profesor JOSÉ MA. VIDAL VILLA, "*el mercado empieza a ser mundial cuando la producción se efectúa teniendo como punto de referencia a todos los países como posibles compradores y como posibles productores*" (en TALAVERA, 1985:15). En este sistema no equitativo, donde los países desarrollados que en su conjunto forman el centro son los mayores beneficiados, "*empiezan a surgir países de la periferia cuya especialización ya no se basa en las materias primas o los productos agrícolas, sino que absorben actividades intensivas en mano de obra*" (VIDAL VILLA, en TALAVERA, 1985:15). Se refiere aquí a los países industrializados que aún en la actualidad siguen siendo economías extravertidas (es decir, cuya producción se concibe principalmente para el mercado exterior), y que pese a su industrialización mantienen las características de la periferia al continuar la dependencia del exterior en la financiación de las inversiones, de la tecnología, etc.

También en la periferia subsisten países que conservan sus economías tradicionales (exportadores de petróleo o de materias primas y productos agrícolas), y los del denominado «Cuarto Mundo», los más marginados (VIDAL VILLA, en TALAVERA, 1985:16). Como explica SAMIR AMIN (1999: 76), el ciclo de la posguerra deriva en una clara diferenciación entre un Tercer Mundo semiindustrializado y un Cuarto Mundo sin industrializar.

La problemática del subdesarrollo ha generado una gran cantidad de análisis realizados por diversos autores. En términos generales, hay dos enfoques hacia los cuales tienden la mayoría de las teorías sobre este tema. Los límites entre ambos enfoques no están rígidamente definidos, sino que son polos opuestos donde hay matices intermedios:

- Por un lado, el enfoque que explica el atraso del desarrollo en las sociedades del Tercer Mundo, a través de variables internas o «endógenas». En este enfoque podrían situarse las teorías convencionales basadas en la escuela económica neoclásica keynesiana y poskeynesiana.
- Por otra parte, la perspectiva que considera que el origen y causas determinantes del subdesarrollo provienen básicamente de factores «externos» derivados de las relaciones económicas internacionales, tomando en cuenta algunas variables internas. En este extremo se englobarían (en distintos niveles) las teorías estructuralistas y marxistas.

A continuación resumimos algunas de las características sobresalientes de ambos enfoques (AMIN, 1974 y 1975; OLIVERES, 1998; TALAVERA, 1985), y de forma muy breve, mencionaremos algunas de las soluciones que se han planteado desde el punto de vista la cooperación, para ayudar al avance de los países subdesarrollados (MALÉ y TOMÁS, 2000):

### **2.5.1.1 El subdesarrollo como situación derivada de factores internos: la aproximación «endógena»**

Durante la posguerra, especialmente en la década de los cincuenta, los primeros teóricos del subdesarrollo observaron los países recién incorporados a la dinámica mundial capitalista, esas nuevas «economías de libre mercado» donde no se cumplían las expectativas de un aumento de la riqueza nacional, sino que en cambio daban lugar a la acumulación de inmensas fortunas en unas cuantas manos y se condenaba a la miseria a la gran mayoría de la población.

El profesor VIDAL (en TALAVERA, 1985:9-11) enfatiza que desde ese tiempo, la ciencia económica ha sido prolífica en teóricos burgueses que han

intentado explicar el subdesarrollo desde una visión paternalista y racista, claramente imperialista. Desde este punto de vista, y para decirlo en términos sencillos, los países subdesarrollados son países atrasados, donde aún no se alcanza la maduración necesaria para ponerse al nivel de sus «modelos», es decir, de los países desarrollados. Como lo explica PEDRO TALAVERA (1985: 28-29) *"en dicho periodo, la teoría económica-académica dominante (neoclásica y keynesiana) consideraba que podían trasplantarse a los países subdesarrollados los mismos esquemas teóricos que se elaboraban en los países desarrollados"*.

En resumen, el subdesarrollo visto como una derivación de causas o problemas internos parte de la premisa de que los países subdesarrollados son pobres por naturaleza y por ello están plenos de carencias. Una de las críticas principales a dicha postura es la formulada por SAMIR AMIN (1974:25) quien asegura que este enfoque reduce a muy poca cosa la economía del desarrollo, ya que esta teoría económica resulta ahistórica al no tomar en cuenta el hecho histórico del subdesarrollo; y en ella se considera natural y deseable la inversión de capital extranjero en los países menos desarrollados.

VIDAL VILA (en TLAVERA 1984:10-11) califica esta visión occidental como una deformación de la realidad, conveniente para la justificación de la *agresión imperialista* que sufrieron estos países. La crítica se extiende además hacia algunos términos acuñados bajo dicha perspectiva, como por ejemplo «países en vías de desarrollo» (empleado por la ONU), que resulta una falacia pues en ellos impera la pobreza, la dependencia y la explotación extranjera.

O. SUNKEL Y P. PAZ (1976:32-33) distinguen dos tipos de corrientes en las que pueden englobarse la mayoría de los autores que han estudiado el subdesarrollo bajo este enfoque:

- Los que lo consideran como un problema de crecimiento económico, es decir de falta de capitales (esta corriente observa los efectos de la inversión sobre el crecimiento de la renta y el empleo; ya que el incremento de la tasa de ahorro e inversión lograría una mayor capacidad de acumulación);
- y los que lo consideran como una etapa histórica del proceso de desarrollo (por ejemplo COLIN CLARK, MC. CLELLAND, NURKSE, ARTHUR LEWIS, etc.).

En ambos casos, el camino hacia el desarrollo se corresponde con el de las sociedades occidentales en cuanto a la ideología y métodos o a las etapas que deben superarse para pasar del subdesarrollo al desarrollo<sup>32</sup>.

Independientemente de la corriente a la que pertenezcan, la crítica apunta a que casi todos estos autores han realizado de forma parcial su aproximación al tema del subdesarrollo. Como explica PEDRO TALAVERA (1985:31), se han centrado en los factores económicos dejando de lado otras variables, como las político-sociales, las institucionales, etc.; tampoco han considerado los modelos culturales, ni en general, las circunstancias particulares de cada país, consecuencia de su devenir histórico.

Otra de las críticas respecto de las teorías alineadas con este enfoque mencionadas por TALAVERA (1985:32), es que en su definición del subdesarrollo, confunden las causas con los efectos<sup>33</sup>: Para la teoría convencional algunas de las causas internas del subdesarrollo que mantienen la situación de pobreza de estos países son:

- amplio crecimiento demográfico,

<sup>32</sup> Confróntese: ROSTOW, W. (1960). *The stages of economic growth. A non communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press. En esta obra el autor caracteriza las etapas inherentes al desarrollo, como una reproducción del proceso de industrialización de los países desarrollados.

<sup>33</sup> Confróntese RAMOS, A. (1980). *Subdesarrollo: Historia y Estructura*. Madrid: Universidad Complutense (Mimeo). En el estudio se sugiere que gran parte de la problemática característica de los

- condicionantes geográficos (como sus recursos naturales –vírgenes pero de difícil explotación, agotados o en manos extranjeras, o inexistentes–),
- atraso tecnológico y de los sistemas agrarios,
- emigración rural hacia los centros urbanos –con su problemática consecuente–,
- escasa cohesión social y participación política de la sociedad,
- bajos niveles educativos,
- mala situación sanitaria,
- desempleo,
- bajos ingresos, etc.

Pero como afirma este autor, estos aspectos son consecuencias, y no causas del subdesarrollo.

#### **- *La cooperación desde la aproximación «endógena» al subdesarrollo***

Más adelante se hablará sobre el sistema de cooperación internacional, pero en este punto consideramos necesario hacer un breve inciso. En concordancia con el enfoque «endógeno» predominante en occidente, la cooperación ha tendido a simplificar las diversas causas del subdesarrollo en el atraso cultural del Sur como el principal obstáculo interno en su camino hacia el desarrollo. Desde este punto de vista los indicadores de desarrollo principales son variables económicas, que pueden medirse cuantitativamente.

Las distintas fórmulas que se han planteado para ayudar a estos países en su crecimiento, también se han simplificado en una medida principal: la inyección

---

países subdesarrollados es principalmente consecuencia de su condición de atraso respecto a los países ricos.

de recursos provenientes del Norte. Pero esta práctica ha demostrado ser poco eficiente para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo de los países del Tercer Mundo, debido entre otras razones, a la mala administración de dichos fondos por parte de dirigentes corruptos de instituciones locales gubernamentales; o a la aplicación de tales recursos en proyectos de desarrollo que no han tomado en consideración –o al menos, no lo suficiente– las características particulares de las culturas locales, transfiriendo modelos educativos occidentales, que poco tienen que ver con las necesidades reales de cada lugar o con los mecanismos requeridos para encarrilarles hacia el desarrollo (MALÉ y TOMÁS, 2000; VEREDA, 1997:16).

Como se verá en el próximo capítulo, la tendencia actual de diversas ONGD que trabajan en países del Tercer mundo promueve una filosofía de intervención más respetuosa de las culturas locales y a favor del cambio en las formas tradicionales de ayuda hacia un ejercicio de la cooperación menos paternalista.

#### **2.5.1.2 El subdesarrollo como consecuencia de problemas externos, derivados de las relaciones entre el Norte y el Sur**

A pesar de que muchos de los males del Tercer Mundo son internos, se ha visto que en gran parte son fruto de sus relaciones con los países del Norte, es decir que las causas externas parecen tener un mayor peso específico en la forma en que el subdesarrollo persiste hasta la actualidad. SAMIR AMIN puntualiza que este nuevo enfoque de la problemática del subdesarrollo basado en el análisis de las relaciones económicas internacionales, surgió al cuestionar los fundamentos de la teoría económica y supuso la ruptura con la teoría marginalista convencional, momento que señala como "*el verdadero acto de nacimiento de la economía del desarrollo*" (AMIN, 1974:25). Este enfoque dialéctico-estructural se nutre por una parte de las teorías de la

escuela de pensamiento latinoamericana: la CEPAL y el enfoque dependiente; y por otra, de teorías de alineación marxista surgidas principalmente en los años sesenta y representada por autores como SAMIR AMIN, P. BARAN, A. EMMANUEL Y C. PALLOIX (TALAVERA, 1985:32).

TALAVERA (1985:33) explica que es posible hablar de una orientación dialéctico estructural de este enfoque sobre el subdesarrollo, dado que hay algunos puntos de confluencia entre ambas metodologías (la estructuralista y la marxista), en contraposición al enfoque convencional del que ya se ha hablado. Estos puntos son:

- *El subdesarrollo es visto como un fenómeno global:* complejo como la realidad misma, en donde interactúan distintas esferas: económica, social y política, de manera que para su estudio, los factores económicos no pueden aislarse del resto.
- *El subdesarrollo es considerado consecuencia de la formación y expansión del capitalismo mundial:* se establece la relación entre los fenómenos del origen autónomo de la formación del capitalismo en los centros, y del origen del capitalismo introducido en las periferias por la expansión de los primeros.
- Se amplía la visión del subdesarrollo: "*no es un problema de medición de ciertas variables (inversión, renta, empleo, etc.), sino que está ligado a las diferentes estructuras existentes en los países desarrollados y subdesarrollados*" (TALAVERA, 1985:33).

Continuando con la explicación de TALAVERA (1985:34), el enfoque dialéctico- estructural explica el subdesarrollo en dos niveles<sup>34</sup>:

- 1) Conforme al origen histórico del subdesarrollo, se analiza la formación del modo de producción capitalista, a través de las distintas evoluciones

---

<sup>34</sup> Confróntese la teoría del desarrollo desigual de las formaciones sociales, en: AMIN, S. (1974). *Sobre el desarrollo desigual de las formaciones sociales*. Barcelona: Anagrama. P. 178.

históricas de las sociedades feudales europeas y del Japón, por una parte; y de las formaciones sociales tributarias africanas, asiáticas y latinoamericanas, por otra. En Europa y Japón el capitalismo surge de forma «autónoma», debido principalmente a la inversión productiva del capital dinero y a la explotación de la fuerza de trabajo existente<sup>35</sup>, con lo que surgen nuevas formas de producción de mercancías y se amplían los mercados. Contrariamente en las formaciones tributarias no europeas, la centralización del poder político y económico evita el surgimiento de trabajadores libres y es un obstáculo para la formación de grupos sociales con capacidad de acumulación autónoma. Así, la formación del subdesarrollo y la periferia tiene su origen en la expansión del modo de producción capitalista, lo que constituye una agresión desde el exterior sobre las actuales economías subdesarrolladas (AMIN, 1974: 128).

- 2) Las características de la estructura económica de las formaciones sociales subdesarrolladas, es consecuencia de su subordinación a la expansión comercial y financiera de las economías capitalistas de formación autónoma. Entre dichas características estructurales se encuentran la extraversión de sus economías, la dependencia comercial, económica y financiera, el predominio del capital agrario (el principal creador de excedentes) y la «hipertrofia» del sector terciario (gran parte de la población trabaja en el sector de servicios —que es de baja productividad— debido a la destrucción del modo de producción artesanal y las migraciones del campo a la ciudad). Son economías desarticuladas (entre los distintos sectores productivos), con altos niveles de desempleo y con un nivel de industrialización de muy bajo nivel tecnológico.

Así, el subdesarrollo surge, entre otras causas debido a:

---

<sup>35</sup> TALAVERA lo explica "debido a la escasa centralización de poder feudal y a la existencia de la propiedad privada de la tierra, por parte de los señores feudales, que permitió por un lado el surgimiento de una cierta clase precapitalista en la urbe que al controlar el comercio y el crédito, acumuló una gran cantidad de capital dinero, y por otro el surgimiento de los trabajadores libres al ser expulsados del campo los siervos propietarios de la tierra, que llegan a las zonas urbanas a vender lo único que tenían, su fuerza de trabajo" (TALAVERA, 1985:34).

- El colonialismo (que refleja su impacto en la ruptura del equilibrio alimentario), de la nueva división político-geográfica creada por la descolonización y de la desaparición del nomadismo;
- La expansión comercial (con un sistema de precios favorecedores al Norte) y la política económica (mercados de valores y liberalización económica desfavorable al Tercer mundo);
- La exportación de capitales y el sistema financiero (y los cambios en sus instrumentos) que ha permitido el endeudamiento del Tercer Mundo (también a consecuencia de la mala administración y despilfarro de los empréstitos);
- La forma en que se implantaron en el tercer mundo los sistemas industriales y tecnológicos (atrasados y con un lento crecimiento debido a la falta de capital para adquirirla y de investigación científica para su desarrollo), etc. (OLIVERES, 1998:219-223).

- ***La cooperación desde la aproximación al subdesarrollo como consecuencia de problemas externos, derivados de las relaciones entre el Norte y el Sur***

Hacemos también aquí un breve inciso para comentar las tendencias principales en materia de cooperación para el desarrollo. Desde este enfoque, el nivel de desarrollo de un país se podría medir cuantitativamente en términos de la explotación que sufren los países del Sur a causa del sistema comercial y financiero mundial. El modelo de cooperación propuesto para superar el subdesarrollo requeriría la transformación de las estructuras de explotación necesarias para favorecer a cada país en su propio despegue económico.

En el aspecto cualitativo, este enfoque reconoce la diferencia cultural de los países del centro con los países de las periferias y critica la subordinación de

los últimos a la normativa del modelo occidental. La fórmula de cooperación que plantea conlleva un cambio en la visión del Norte respecto al Sur, dirigido hacia una reestructuración del sistema de intercambio económico y social a nivel mundial (MALÉ y TOMÁS, 2000).

### 2.5.2 Desarrollo y comunicación

Los dos enfoques que hemos expuesto anteriormente para explicar el subdesarrollo (dependiendo de las causas internas o externas del subdesarrollo) parten de la teoría económica, la cual ha sido base importante para estudios realizados desde las ciencias sociales. Este apartado resume algunas de las características más sobresalientes de tres modelos de desarrollo provenientes de la teoría económica y luego los analiza desde el punto de vista de la comunicación para el desarrollo. Estos son:

- *El paradigma dominante*, también llamado de la modernización, cuyas premisas coinciden con la visión del subdesarrollo como un derivado de causas internas, de la que hemos hablado con anterioridad,
- *El paradigma de la dependencia*, que se sitúa en la escuela que identifica al subdesarrollo como consecuencia de las relaciones internacionales, y
- *El modelo alternativo*, también conocido como paradigma de la multiplicidad, cuya tendencia se ubicaría en algún punto intermedio del espectro entre los dos enfoques sobre las causas (internas o externas) del subdesarrollo.

Cabe recordar que la definición de estos tres modelos se ha sucedido de forma cronológica durante las últimas cuatro décadas del siglo XX. Como señala SERVAES (1991), podría parecer que las innovaciones teóricas reemplazan a las anteriores, pero especialmente en las ciencias sociales los paradigmas tienden a acumularse más que a reemplazar o a romper con los

preexistentes. Así, cada modelo es un marco de referencia mediado por el resto, lo cual permite ampliar los puntos de vista<sup>36</sup>.

En este apartado, nuestra exposición también presenta un breve análisis sobre el papel de la comunicación para el desarrollo en cada uno de dichos paradigmas y algunas críticas al respecto, objeto de investigación de diversos autores (como MELKOTE, 1991; ROGERS, 1964 y 1976; y SERVAES, 1991, entre otros). Hemos tomado como base el estudio sobre el papel de la comunicación en el desarrollo realizado por ARVIN SINGHAL Y PARICHART STHAPITANONDA (1996), y las consideraciones de JAN SERVAES (1991) sobre la perspectiva de la multiplicidad.

La selección de la perspectiva de la comunicación para el desarrollo en nuestra indagación atiende a que consideramos que la comunicación es un instrumento esencial para alcanzar el denominado «cambio social» del que habla ROGERS (1976), y que supone una transformación de la sociedad hacia un estadio nacional más desarrollado. Asimismo, consideramos que la revisión de estas teorías nos serán de utilidad para entender el origen de algunas directrices de comunicación en la intervención de las ONGD en emergencias, tema que abordaremos en el capítulo III del presente trabajo.

### **2.5.2.1 El paradigma dominante (Modernización)**

Las teorías de la modernización y sus variantes intentan responder a tres problemas básicos: las características estructurales que determinan el subdesarrollo de un país, las causas que han conformado dicha estructura y

---

<sup>36</sup> SERVAES (1991:51) señala que el punto de convergencia de estos modelos, es que su orientación primordial es la satisfacción de las necesidades de la población, lo cual es indispensable para el

los factores necesarios para superarlo. Desde esta perspectiva, esencialmente económica, el desarrollo se mide en función de la renta *per cápita* y el progreso a través de la tasa de crecimiento, considerando así que un incremento del Producto Interno Bruto (PIB) desencadenaría necesariamente un incremento de la renta y por tanto, supondría una mejora en el nivel de vida.

En el paradigma dominante, el desarrollo se analiza en términos de relaciones entre dos tipos de sociedades: las tradicionales (subdesarrolladas, pobres) y las modernas. SERVAES (1991) explica que según la corriente de la modernización, el problema del «atraso» de las sociedades tradicionales puede ser resuelto con una aplicación mecanicista del sistema político y económico occidental, siguiendo un proceso endógeno, evolutivo y unilineal, de manera que una sociedad tradicional que se convierte en una sociedad moderna, tendrá no sólo crecimiento económico, sino también crecimiento y cambio en las actitudes socio-psicológicas, en la educación y en las instituciones políticas y sociales.

La meta de las sociedades subdesarrolladas sería imitar el perfil de los países desarrollados. Para lograr este cambio es necesaria la introducción de nuevas ideas dirigidas a producir mayor ingresos *per cápita* y mejores niveles de vida, a través de métodos de producción más modernos y de la mejora de la organización social.

Entre los diversos factores históricos contribuyeron al nacimiento de este paradigma, al que también se ha denominado como el de la posguerra. Se encuentran (SINGHAL; STAPITANONDA, 1996:11):

- *La industrialización y el crecimiento económico de las naciones occidentales*, que hacen surgir la idea de que el desarrollo es sinónimo de crecimiento económico y la industrialización es el camino (ROGERS, 1976; MELKOTE 1991);

---

desarrollo; el problema radica en la definición de las «necesidades» que puede tener significados diferentes, dependiendo de la perspectiva.

- *La exitosa experiencia del Plan Marshall en Europa*, que creó la expectativa de que con la ayuda adecuada los países subdesarrollados podrían lograr beneficios tan espectaculares como los obtenidos por la Europa reconstruida (SINGHAL; ROGERS, 1976);
- *Las naciones recién independizadas* veían en los países occidentales un modelo efectivo de desarrollo (SO, 1990);
- *El temor de los Estados Unidos ante la expansión de la ideología comunista* (China, Corea del Norte, Cuba), por lo que desde el gobierno de ese país se promueve el estudio científico del desarrollo para afianzar el predominio de la ideología democrática-capitalista (CHIROT, 1981; KUMAR, 1988; SO, 1990).
- *La influencia de la ideología liberal capitalista occidental*, en sus distintas vertientes, como:
  - La teoría del *Darwinismo evolutivo*, que aportó bases importantes para observar el desarrollo como una sucesión de etapas (ROSTOW, 1960; COMTE, 1964) donde las sociedades han de pasar desde un estado inicial (primitivo) hacia una etapa final de progreso y civilización, a través de un proceso unidireccional, irreversible y evolutivo.
  - El *funcionalismo estructural* (PARSONS, 1951) también de esquema evolutivo, que percibía a la sociedad como una organización biológica conformada por distintas instituciones, donde las personas formaban parte integral del mundo orgánico. La cultura humana era analizable en el marco general del proceso de la vida (con variables como variación, selección, adaptación, diferenciación e integración). En esta teoría suponía que, para mantener la «homeostasis» del sistema, al haber un cambio en cualquiera de ellas, debería darse un cambio en el resto.

- Las teorías de MAX WEBER sobre el *cambio social y económico*, que sostenían que el desarrollo económico sucede a través de la industrialización, la importación de tecnología avanzada, y planificación centralizada (MOWLANA; WILSON, 1990).
- *El crecimiento de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales*, de moda entre los investigadores occidentales de las décadas de los cincuenta y los sesenta, que estudiaban la problemática del subdesarrollo desde un enfoque positivista empírico, que veía el desarrollo como un proceso universal, neutral y cuantificable (a través de índices como Producto Nacional Bruto, o el Ingreso per Cápita).

#### **- *El papel de la comunicación en el paradigma dominante.***

Los primeros estudios sobre el papel de la comunicación en el desarrollo se realizaron en las décadas de 1950-1960, desde un enfoque positivista/empírico, donde el proceso de comunicación es un modelo lineal de causa-efecto. Los tres autores más representativos de la escuela de comunicación desde la perspectiva de la modernización han sido DANIEL LERNER, WILBUR SCHRAM y EVERETT ROGERS, quienes consideraban que el cambio de una sociedad tradicional hacia una moderna era inevitable y unidireccional; y que los medios de comunicación masiva eran un importante agente para el cambio social (SINGHAL; STAPITANONDA, 1996:13).

La tesis de LERNER (1958) sostenía además que los individuos de las sociedades tradicionales debían poseer una cualidad que él denominaba «entendimiento empático» (*verstehen*), la cual les ayudaba a identificarse con el hombre «moderno», y que los *mass media* poseían un enorme poder

multiplicador, pues asumían la función de diseminar las nuevas ideas y actitudes sobre el desarrollo.

ROGERS (1962) se centraba en el cambio social ocurrido cuando las nuevas ideas (innovaciones) eran adoptadas en el sistema social, ocasionando un cambio. En el modelo de comunicación de este autor, la comunicación fluía en dos etapas: desde los *mass media* hasta los líderes de opinión (sujetos de influencia local); y desde éstos últimos hacia el público, a través de canales interpersonales. Sus ideas alentaban a los teóricos del desarrollo a apoyar la planeación centralizada (desde una agencia para el desarrollo nacional) y su modelo de la comunicación era de tipo jerárquico (*top-down*):

En una línea similar, SCHRAM (1964) resalta el papel de los medios de comunicación masiva como un agente para el cambio social en los países en desarrollo. Comparte la aproximación de ROGERS, explicando el cambio social como un proceso unidireccional que fluye desde la cumbre hacia la base (*top-down*). Pero al igual que sus predecesores, tenía una visión muy optimista respecto del poder de los medios de comunicación masiva.

#### **- La crítica al paradigma dominante.**

Con el tiempo se ha hecho evidente que el modelo de la modernización no ha sido capaz de estimular el Desarrollo en el Tercer mundo. Desde finales de la década de los cincuenta, y especialmente a mediados de los sesenta se ha criticado duramente a este paradigma en casi todos sus aspectos, por ejemplo (SINGHAL; STAPITANONDA, 1996:14):

- GOULDNER (1970) y GIDDENS (1977) argumentan que la base teórica estructural funcionalista del paradigma de la modernización presupone una maleabilidad social que olvida por una parte, la tendencia de la gente a evitar o resistirse a una rígida y total integración en un sistema social; y

por otra, los conflictos entre los individuos y el grupo. La crítica se extiende a que la preocupación principal del paradigma es teleológica (observa las metas y los valores que persigue el sistema social en transición) y no contempla sus necesidades particulares, sino que las obvia como idénticas a las de las sociedades desarrolladas que pretende emular, centrándose en la transmisión de valores más que en la creación de los mismos (PEET, 1991: 36).

- Otros autores han criticado su naturaleza etnocéntrica, que legitima y promueve la occidentalización de los países subdesarrollados (MOWLANA; WILSON, 1990).
- También la visión del subdesarrollo como resultado de factores internos (religión, valores, normas sociales), dejando de lado los factores externos que obstaculizan el proceso de desarrollo (dependencia económica, etc.) (SERVAES, 1991).
- Las consecuencias negativas de la «modernidad» (ROGERS, 1976) y la industrialización (contaminación, sobre población, hacinamiento, desempleo, etc.).
- El fracaso de los programas de desarrollo acordes al paradigma dominante (diseñados por economistas y banqueros y centralizados en agencias de desarrollo), que se han puesto en marcha en países subdesarrollados, debido entre muchos factores a la distancia entre los objetivos de los proyectos y las necesidades locales (ROTA; SOOD, 1994).
- La poca o nula atención dada a los contenidos de los *mass media* (MELKOTE, 1991). El modelo de la modernización da demasiada importancia a los estudios cuantitativos, como los de exposición a los medios, como un indicador de desarrollo; pero deja de lado los estudios cualitativos, sin cuidar que los contenidos tuvieran una naturaleza social.

### 2.5.2.2 Paradigma de la Dependencia

Mientras que el paradigma de la modernización es creado en occidente, el denominado de la «dependencia» nació en Latinoamérica con una visión menos etnocéntrica y como una antítesis del primero, propone un desarrollo autónomo autocentrado para disminuir la dependencia del centro, es decir, desde un punto de vista más acorde a la visión del desarrollo de los propios países en desarrollo (SO, 1990).

PAUL BARAN (1957) fue el primer intelectual en señalar que el desarrollo y el subdesarrollo deberían verse como un proceso interrelacionado y continuo de dos procesos, el particular y el mundial. La dependencia, según explica SERVAES (1989), se concibe en este modelo como una situación donde las economías de un grupo de países (periferia) están condicionadas por el desarrollo y expansión de otros países (centro).

Los defensores del paradigma de la dependencia (por ejemplo W. SACHS, A. ESCOBAR, H. RANEM, V. BAWTREE y S. AMIN) provienen de escuelas teóricas neo-marxistas y estructuralistas de diversas disciplinas, nacionalidades y convicciones políticas, pero que coinciden en varias premisas. Por ejemplo, consideran que la denominada modernización era una continuación del viejo modelo colonial y que la dependencia es un obstáculo para el desarrollo de los pueblos. Su propuesta fundamental es que los países en desarrollo sigan sus propios procesos, disociándose de los mercados mundiales controlados por las naciones industrializadas (SERVAES, 1989). Así, para los teóricos de la dependencia, el desarrollo se logra a través de la auto-confianza (*self-reliance*) y de la no alineación con occidente. Además este modelo, se marca como objetivo la construcción de un Nuevo Orden Mundial Económico y de la Información (KUMAR, 1988).

### *- El papel de la comunicación desde la perspectiva de la dependencia*

La comunicación tiene una gran importancia desde la perspectiva de la dependencia. Hay dos escuelas de pensamiento que estudian el papel de la comunicación en el desarrollo dependiente: los denominados culturalistas y los que emplean el punto de vista de la economía política. Ambas corrientes se centran en el estudio de las desigualdades (en términos de comunicación) entre los países industrializados (liderados por Estados Unidos en cuanto a programación televisiva y radiofónica desde los años setentas) y los subdesarrollados (SINGHAL; STAPITANONDA, 1999:15).

Los culturalistas, como TUNSTALL (1977) y TAPIO VARIS (1985), se centran en la interpretación de la cultura, la comunicación y la ideología. Bajo una metodología cuantitativa, observan los desequilibrios en el flujo de la información entre el Norte y el Sur, e intentan explicar las limitaciones de la comunicación local (intra-regional e intra-nacional) de los países subdesarrollados. Por su parte, el enfoque de la economía política (SCHILLER, 1969), observa los campos de la política y la economía en los que la comunicación y la cultura (entre otros), son factores de dominación.

Así, uno de los factores más importantes de la dominación occidental sobre los mercados de los países del tercer mundo, es la transmisión de valores a través de los medios masivos de comunicación (SERVAES, 1989). La información diseminada por medios como la televisión, fluye de forma unidireccional desde occidente hacia el resto del mundo (VARIS, 1985). Para alcanzar un nivel de desarrollo avanzado, el paradigma de la dependencia propone que los países en desarrollo rompan con los valores provenientes del concepto occidental de desarrollo.

En concordancia con la perspectiva de la dependencia, representantes de diversos países subdesarrollados han alzado su voz ante organizaciones internacionales como la UNESCO, para demandar a los países occidentales

un mayor equilibrio en el flujo de información internacional y local (MC BRIDGE et. al., 1980). También han pugnado por dos reestructuraciones del sistema de interacción planetario: por un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación que garantice a los países del tercer mundo un aumento de su participación en los productos informativos y les permita desarrollarse por su cuenta, apartados de la dominación de la ideología política, económica, y sociocultural de Occidente; y por un Nuevo Orden Económico Mundial, encaminado a reducir la desigualdad económica (SINGHAL; STAPITANONDA, 1999:17).

#### ***- Críticas al paradigma de la dependencia***

Una de las críticas más importantes a este paradigma le acusa de no representar una auténtica alternativa a la perspectiva de la modernización a la que se opone (SERVAES, 1989): las principales diferencias entre ambos modelos radican en sus planteamientos respecto a la forma de alcanzar el desarrollo; pero son muy similares en el contenido, ya que las dos perspectivas dan prioridad al crecimiento económico y emplean métodos cualitativos para la medición de los indicadores de desarrollo.

Otro aspecto que se ha criticado es que el paradigma de la dependencia se concentra excesivamente en los factores externos que causan el subdesarrollo y apenas toma en cuenta los factores internos, por ejemplo, corrupción, desigualdad de clases sociales, y el fracaso de planes de desarrollo planificados directamente por los propios gobiernos (SINGHAL; STAPITANONDA, 1999:17-18).

#### **2.5.2.3 El paradigma alternativo (Multiplicidad)**

Este paradigma surge a mediados de los años setenta, como alternativa al paradigma dominante. Se le conoce como modelo alternativo, de la multiplicidad-en-un-mundo<sup>37</sup>. Sus defensores aseguran que es el modelo de desarrollo más congruente con la realidad, pero reconocen que su difusión se ha obstaculizado dado que el paradigma de la Modernización continúa inculcándose en las instituciones y áreas políticas a pesar de que no goza de una extensa aprobación teórica desde los años sesenta (SERVAES, 1991).

La idea principal del modelo de la Multiplicidad es que no hay un camino universal hacia el desarrollo (KUMAR, 1988), sino que debe ser concebido como un proceso integral, multidimensional y dialéctico, que puede ser diferente de una sociedad a otra. Cada país debe encontrar su propia estrategia para avanzar hacia el desarrollo (y obtener así un grado mayor de libertad, de igualdad y de otros valores de bienestar) sin emular a otros países desarrollados, sino dentro de su propia ecología y cultura (MELKOTE, 1991; ROGERS, 1976). La tendencia de este paradigma es más humanista y pluralista (SINGHAL; ROGERS, 1989; SERVAES, 1991). Su orientación es más social que económica, y analiza la problemática del desarrollo en tres niveles: internacional, nacional y regional (local).

SERVAES (1991) señala que la multiplicidad conlleva una noción multidimensional de autosuficiencia. La autodependencia está vista como un programa autocéntrico que emplea los recursos humanos y naturales propios, de manera que el diseño de los planes y la toma de decisiones se realiza de manera autónoma.

Sin embargo, es imposible que un país (en el papel de aldea global) sea totalmente autónomo en su camino hacia el desarrollo, sino que hay interdependencia con los demás países (KUMAR, 1988; SERVAES, 1989).

<sup>37</sup> Desde la perspectiva de la teoría económica, este modelo podría ubicarse en la corriente denominada post-desarrollista, al rechazar la idea de desarrollo eurocéntrico “que sirve a la imposición del imperialismo económico y cultural” (AYUSO, 2000:24).

En resumen, algunos de los principios de coincidencia entre los distintos investigadores que indagan en el paradigma alternativo señalan que el desarrollo (SINGHAL; STAPITANONDA, 1996:19):

- Debe tener una orientación hacia las necesidades de la mayoría de la gente y convertir el exceso de producción en satisfactores (KUMAR 1988; ROGERS, 1976; SERVAES, 1991; SUTCLIFFE, 1993).
- Debe promover la participación popular a todos los niveles; los proyectos de desarrollo deben estar planeados y ejecutados por la gente y para la gente (ROGERS, 1976; SERVAES, 1991).
- Debe ser endógeno, partir desde el interior de cada sociedad (SERVAES, 1991).
- Debe promover la auto-confianza de los pueblos (ROGERS, 1976; SERVAES, 1991).
- Debe promover la igualdad de oportunidades. Los proyectos deben fomentar la igualdad de facilidades para acceder al desarrollo y a los recursos naturales, con respeto a los factores medioambientales locales (SERVAES, 1991).
- Debe contemplar en todo momento la cultura, normas y valores locales.
- A nivel nacional deben revisarse y replantearse las propias necesidades, metas e indicadores de desarrollo, así como la configuración de la estructura de la propiedad y la política (SUTCLIFFE, 1993), la distribución poblacional, el crecimiento demográfico, etc.

#### **- *El papel de la comunicación en el paradigma alternativo***

SINGHAL y STAPITANONDA (1996:19), señalan que en el paradigma alternativo, los flujos de comunicación están estructurados en concordancia

con su concepción multidimensional de desarrollo. La comunicación debe ser bidireccional (en una dinámica de intercambio de roles entre el emisor y el receptor), interactiva en todos los niveles de la sociedad (MC QUAIL, 1983) y participativa (JACOBSON, 1989).

En la esfera nacional, los gobiernos deben asumir el papel de «facilitadores» de los programas de desarrollo dando respuesta a las iniciativas originadas en cada comunidad, proporcionándoles información útil para alcanzar sus metas y difundiendo innovaciones (ideas nuevas) que atiendan las demandas y necesidades del público (ROGERS , 1976). En el ámbito local, se promueve el concepto de auto-desarrollo que incita a la población a comprometerse y participar en los programas de desarrollo. Los componentes del colectivo social deben plantear sus propias metas y estrategias, sus problemas y las formas de solucionarlos (MELKOTE, 1991) y en general sentirse motivados para trabajar por el desarrollo de su comunidad.

En el paradigma de la multiplicidad, el papel de los *mass media* se conjuga con el de los medios de comunicación tradicionales locales y los canales interpersonales para atender las necesidades comunicativas de la gente; estos medios actúan como facilitadores para difundir información sobre el desarrollo al interior de las comunidades y entre los distintos grupos culturales, que a su vez intercambian información (MELKOTE, 1991; ROGERS, 1976). Esto explica que en el campo de la investigación, el paradigma alternativo emplea metodologías cualitativas y se centra en la solución de problemas concretos.

El sistema creado por la interacción comunicativa bidireccional e interactiva en diversos niveles, crea en los individuos un «empoderamiento» que les anima a pensar, decidir e implementar sus propios programas de desarrollo. Además, como explican (SINGHAL; STAPITANONDA, 1996:20), "la comunicación ayuda a fomentar la igualdad entre los grupos sociales, la

*descentralización de los programas de desarrollo y la integración de viejas y nuevas ideas sobre el desarrollo"*

#### **- La crítica al paradigma alternativo o multiplicidad**

Los detractores de este paradigma consideran que parte de una ideología utópica, pues supone una reconfiguración del orden mundial dominante (lo cual implica un importante conflicto de intereses). Como lo explica Ana Ayuso, al criticar crítica las denominadas corrientes post-desarrollistas en donde puede ubicarse la multiplicidad:

"[las corrientes post-desarrollistas] propugnan la desvinculación del sur del sistema económico dominado por las potencias occidentales. En general, las posturas más radicales no ofrecen una alternativa de desarrollo viable<sup>38</sup>, pero ha servido para llamar la atención sobre la dimensión cultural del desarrollo y la necesidad de insertarla, no sólo en el discurso teórico, sino también en la práctica, reinventando el proceso de desarrollo desde sus raíces" (AYUSO, 2000: 24).

Así, a pesar de que la multiplicidad tiene un planteamiento plural en cuanto al diseño e implementación de programas de desarrollo (realizados conforme a las características y necesidades de cada población), se centra en que dichos programas deben realizarse desde y a través de la participación popular, el problema surge al cuestionar qué se entiende o interpreta por participación popular de en los diversos sistemas sociales, y si comparten o no el concepto de la percepción occidental (SINGHAL; STAPITANONDA, 1996:20-21).

### **2.5.3 Desarrollo humano**

---

<sup>38</sup> Una aproximación crítica a estas corrientes se encuentra en KIELY, R (1999). «The last refugee of noble savage? A critical assessment of post-development theory». *The European Journal of Development Research*. Vol II, núm 1, junio, P. 30-55.

Como hemos visto en el modelo alternativo, el ejercicio de la introspección en el Tercer Mundo es vital para definir sus necesidades principales, y anteponerlas a las creadas o impuestas por el Norte. Actualmente los esfuerzos de la investigación están orientados en este sentido, ello ha ocasionado el surgimiento de nuevos enfoques para medir el desarrollo, como el del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

En 1990 el concepto de desarrollo humano es propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Surge ante la evidente necesidad de usar un método general más apropiado para mejorar el bienestar humano en los distintos aspectos de la vida, independientemente de su nivel de ingresos o del nivel de desarrollo económico del país, para ser usado en ese momento y en el futuro. Este método alternativo de medición del desarrollo, ha complementando al tradicional Producto Nacional Bruto (PNB).

El desarrollo humano se define como “*el proceso de ampliación de las opciones de la gente, a través de la expansión de las capacidades humanas*” (PNUD, 1999: 16). Su medición está dada por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) “*del mismo nivel de vulgaridad del Producto Nacional Bruto –sólo un número– pero que no es tan ciega a los aspectos sociales de las vidas humanas como lo es el PNB*” (PNUD, 1999: 23). El IDH está basado en tres componentes distintos, que responden a las tres capacidades esenciales para el desarrollo humano, sin concentrarse exclusivamente en la opulencia económica (PNUD, 1999: 23):

- Lograr vidas más largas y sanas, (longevidad).
- Tener conocimiento o ser capaz de conocer (educación).
- Tener acceso a los recursos para lograr un buen estándar de vida (ingreso *per cápita*).

No obstante, el IDH debe considerarse como un indicador inductorio al amplio espectro del desarrollo humano, por lo que se han construido otros índices, que observan áreas esenciales de decisión, desde las oportunidades políticas, económicas y sociales para ser creativo y productivo, que permitan disfrutar del respeto a uno mismo, el empoderamiento y el sentido de pertenencia a la comunidad. Estos son el Índice de Desarrollo respecto al Género (IDG), y el Índice de Potenciación de Género (IPG), introducidos en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1995*, mediciones compuestas que reflejan desigualdades de género; y el Índice de Pobreza Humana (IPH), introducido en 1997.

Aunque los actuales índices de desarrollo humano ya contemplan un amplio abanico de aspectos, aún se están buscando nuevas fórmulas y formas de medición que reflejen de mejor manera la situación global de la humanidad, acorde a los cambios que trae consigo el proceso de mundialización. Algunas de las principales preocupaciones que atañen a los investigadores del desarrollo en este contexto son:

- 1) los mercados mundiales,
- 2) las desigualdades entre el centro y la periferia,
- 3) los derechos humanos,
- 4) la participación de la mujer,
- 5) el desarrollo sostenible y el respeto a la ecología,
- 6) y las diferencias culturales.

1) *Los mercados mundiales*: Como ya se ha señalado, la mundialización ha dado paso a importantes oportunidades en los mercados del mundo, pero éstas se distribuyen de manera poco equitativa, con lo que se están creando nuevas fuentes de vulnerabilidad. Los mercados suelen propasarse y reducir actividades no relacionadas con el mercado, pero

que son fundamentales para el desarrollo humano. Por ejemplo, como consecuencia de una reducción fiscal, se está limitando la prestación pública de servicios sociales; como consecuencia de una restricción de tiempo, se está reduciendo la prestación de servicios de atención no remunerados; y como resultado de la restricción de incentivos, se están degradando los recursos ambientales esenciales para el desarrollo humano (SUTCLIFFE, 1996).

- 2) *Las desigualdades entre el centro y la periferia:* Con el crecimiento de la pobreza, el mundo presenta grandes desigualdades entre los países desarrollados y subdesarrollados (AMIN, 1974; CENTRO NUEVO MODELO DE DESARROLLO, 1995; DE SEBASTIÁN, 1992), y al interior, entre gente rica y pobre (JAZAIRY, 1992; LATOUCHE, 1991). Para hacerse una idea de la grave dimensión del problema de la equidad, basta decir que 60.000 personas mueren diariamente de hambre en el mundo, mientras hay un excedente anual del 10% en la producción mundial de alimentos (BANCO MUNDIAL, 1998), es decir, que si la distribución alimentaria fuera equitativa, no existiría el problema del hambre; este planeta cuenta con los recursos naturales, técnicos y productivos suficientes para satisfacer las necesidades básicas vitales de sus pobladores, pero éstos están distribuidos de forma no equitativa (OLIVERES, 1998:217; SUTCLIFFE, 1995 a y b).
- 3) *Los derechos humanos:* También hay grandes diferencias en los derechos humanos (entendidos como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y por supuesto, el derecho al desarrollo). Las violaciones de los derechos individuales se pueden reflejar en las reducidas oportunidades laborales y de participación social dadas a la mujer –que representa el 48.5% de la población mundial (PNUD, 1999)–. Estas violaciones se cometan al interior de sus propios países, especialmente en aquellos donde el machismo es una imposición cultural,

donde las mujeres luchan por participar en la vida política y social<sup>39</sup>, por evitar la ablación, por rebelarse al sometimiento que les imponen los varones (BIFANI et. Al., 1995; HENRIQUEZ Y ALFARO, 1991).

4) *La participación de la mujer:* Aún en aquellos lugares del Tercer Mundo más abiertos a la participación femenina en la vida política y económica del país, se observa que un desequilibrio abrumador en su nivel de empoderamiento, el cual es generalmente es mayor entre las mujeres occidentales (SEN, 1991; ONU, 1999; ZABALA, 1995). Gran parte de las mujeres del mundo, aún cuando se han insertado al mercado de trabajo (y no sólo en los países menos desarrollados) continúan asumiendo la responsabilidad de la atención a la familia, al hogar y sus implicaciones, trabajo no remunerado de poca participación masculina (MURIALGAY, 1989; PNUD 1999). La preocupación por armonizar la vida familiar con la política es la concresión de la ambición más general, referida al modo de articular lo privado y lo público, pues para muchas mujeres la familia es incompatible con cualquier otra actividad<sup>40</sup>. A nivel teórico, hay dos enfoques de investigación a través de los cuales se estudian las diferencias entre hombres y mujeres en el contexto del desarrollo: género y diferencia sexual.

- El enfoque del género (que está contemplado como uno de los Índices de Desarrollo Humano, –el IDG– empleados por el PNUD). El concepto de género designa lo que en cada sociedad se atribuye a cada uno de los sexos, es decir, se refiere a la construcción social del hecho de ser mujer u hombre, a la interrelación entre ambos y las diferentes formas de poder/ subordinación en que estas

---

<sup>39</sup> Como lo señala MIGUEL SÁENZ en «La mujer invisible». *La Vanguardia*. 16-oct-1998, P. 12, con base en el libro *La vida es un Caravasar*, de la novelista turca EMINE SEVGI ÖZDAMAR.

<sup>40</sup> Una serie de artículos sobre la mujer se publicó en la Revista del Domingo del diario *La Vanguardia*, a raíz del debate francés sobre la ley que garantiza la paridad de ambos性es en las listas electorales. Estos son: BELTRÁN, M.; LUNA, J. «Francia abre el camino». *La Vanguardia*. 30-enero-2000, Revista, P. 2; GÓMEZ MELECHÓN, I. «En el mundo real no hay cuotas que valgan». *La Vanguardia*. 30-enero-2000, Revista, P. 2; DÍAZ PRIETO, M. «El modelo: las mujeres miran al norte». *La Vanguardia*. 30-enero-2000, Revista, P. 3. También se puede consultar: MERNISSI, F. (1995). *Poder olvidado: las mujeres ante un Islam en cambio*. Barcelona: Icaria.

relaciones se presentan. El sistema y las relaciones de género afectan a todas las relaciones sociales, definiendo los diferentes roles, comportamientos, actitudes y valores que son asumidos por mujeres y hombres en sus procesos de socialización. El actual sistema de género coloca a las mujeres en posición de inferioridad y subordinación, haciendo de las relaciones de género una dimensión de desigualdad social.

- El segundo enfoque se centra en la diferencia sexual y busca sentidos distintos con base en las relaciones entre ambos sexos (FILMER, 1995).

5) *El respeto a la ecología:* el actual sistema mundial presenta muchos problemas que para encontrar fórmulas encaminadas hacia el Desarrollo y su sostenibilidad, en el marco de una economía ecológica (BERMEJO, 1994; BUNKER, 1996; JACOBS, 1996; JIMÉNEZ, 1995; LIPIETZ, 1994; SUTCLIFE, 1995a). Por mencionar algunos, están los derivados de las relaciones entre la tecnología y la naturaleza. Algunos crean debates a nivel mundial, como el referido a la biotecnología, a través de la cual se crean alimentos transgénicos que degradan el medio ambiente, ocasionando además el reemplazo de formas de cultivo tradicionales y un cambio en las costumbres de los pueblos indígenas. Esta práctica también es criticada porque sostiene mercados cuyo objetivo no reside en la satisfacción de las necesidades reales de la población, sino en cubrir una enorme demanda incrementada a causa de la publicidad y las estrategias de mercadeo de las empresas productoras (HOBBELINK, 1992; MARTÍNEZ-ALIER, 1994; MÁRECHAL, 1999).

Entre las propuestas están las alternativas agroecológicas, que reconocen la coevolución social y ecológica, e intentan encontrar opciones para la armónica convivencia de la cultura y la ecología en el futuro (ALTIERI, 1983: 25; LEAN y HINRICHSEN, 1992; SUTCLIFFE, 1995a y 1995b). También hay una preocupación por evitar la desertización de las tierras

productivas por el uso de nuevas tecnologías (FAO, 1993), las estrategias de conservación de la biodiversidad, y la promoción y valorización de sector de autoconsumo en la producción familiar como paso fundamental en el combate contra el hambre en el medio rural (CORDEIRO, 1998).

Por otra parte, también en la búsqueda del desarrollo sostenible y la conservación de la ecología<sup>41</sup>, se discute la mejora del hábitat, dado que éste es la manifestación física de una sociedad, en cuanto a que "*las edificaciones que el hombre construye y habita son la representación de su propia cultura, de su manera de entender las cosas, de su escala de valores, de sus necesidades*" (HABITAT, 1996:34). El fuerte crecimiento de las ciudades y los pueblos en las últimas décadas han provocado profundos cambios sociales, económicos y ambientales que afectan las condiciones de habitabilidad de los asentamientos humanos (LIVI-BACCI, 1990). Gran parte de la población mundial carece de vivienda y de los servicios mínimos de saneamiento, abastecimiento de agua, drenaje de aguas pluviales, electricidad, etc. El problema es especialmente grave en los países en vías de desarrollo. Por eso el objetivo de los proyectos de desarrollo del hábitat es promover un hábitat social participativo que contemple las necesidades, aspiraciones socio-económicas, culturales y ecológicas de las personas, para mejorar su vida (NAVARRO, 1999).

- 1) *La diferencia cultural:* Otro problema de actualidad en relación al desarrollo, como consecuencia directa del conflicto cultural que crea la visión occidentalista y capitalista del concepto, es el del «etnodesarrollo» como alternativa. Las vías del etnodesarrollo –que puede entenderse como la capacidad autónoma de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo, a través de la creación de políticas que permitan la auténtica autodeterminación–, están siendo estudiadas por

---

<sup>41</sup> Confróntese DALY, H.; COBB, J.B. (1993). *Para el bien común: reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y el futuro sostenible*. México: Fondo de Cultura Económica. Aquí se presenta una reflexión sobre la necesidad de replantear el funcionamiento de las economías locales e internacionales hacia un desarrollo sostenible, para evitar el deterioro irreversible del planeta.

múltiples autores en el mundo (BONFIL, 1996:133; GABE, 1995; KONRAD, 1980; MAX-NEEF, 1993).

Hay diversas propuestas para afrontar y resolver esta extensa problemática y aún están surgiendo nuevas alternativas en el debate sobre el futuro del Tercer Mundo y de las relaciones internacionales en la era de la globalización<sup>42</sup>. A manera de ejemplo, en el Anexo I del presente documento, pueden consultarse algunas de las recomendaciones que se plantean en el *Informe del Desarrollo Humano 199* para que la mundialización funcione a favor del desarrollo humano; entre las que se aconseja mejorar las políticas de cooperación al desarrollo y fomentar la formación de alianzas entre los actores nacionales e internacionales, gobiernos, ONG, empresas locales y multinacionales, etc.

---

<sup>42</sup> Sobre el futuro y retos de la globalización y las condiciones para relanzar el desarrollo del Sur, puede consultarse: AMIN, S. (1999). *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.

## 2.6 La cooperación con el Tercer Mundo

Según se ha explicado anteriormente<sup>43</sup>, la ayuda como fenómeno de las relaciones internacionales Norte-Sur surge en el contexto de las tensiones internacionales, la caída de los imperios y las nuevas instituciones de las Naciones Unidas.

Recordando algunos de los momentos clave en la evolución de la cooperación al desarrollo que ya hemos señalado, podemos afirmar que sus primeras manifestaciones se remontan al periodo inmediato posterior a la segunda guerra mundial, cuando en 1946 se establece el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), instituciones que dominaban el sistema económico mundial, pero que "*no eran en absoluto organismos de ayuda*" (DE SILVA, 1985:13). En un principio, el BIRD se centró en el apoyo a la reconstrucción europea y sólo años después se convirtió en un organismo de ayuda para los países subdesarrollados.

La ayuda como una iniciativa occidental para ayudar a los países del Sur en los primeros años de la década de los cincuenta era básicamente bilateral, y el importe de los empréstitos era muy reducido: "*En 1950-55 la ayuda para el desarrollo bilateral de todos los países desarrollados de economía de mercado fue de un promedio de 1.800 millones de dólares por año y la ayuda multilateral llegó a 100 millones de dólares anuales. [...] hasta 1952, los préstamos del BIRD a los países en desarrollo fueron sólo de unos 600 millones de dólares*" (DE SILVA, 1985:13).

---

<sup>43</sup> Ver subíndice 2.3 del presente trabajo.

Según explica LEEANDA DE SILVA (1985: 13-17), en ese tiempo las demandas de ayuda económica del exterior realizadas por diversos países en desarrollo, especialmente de América Latina y Asia, se debaten en diversos foros, como la Asamblea General de las Naciones Unidas y el ECOSOC (Economic and Social Council of United Nations). En respuesta se formulan varias propuestas para encontrar nuevos mecanismos de ayuda, así como la creación de organismos para la ayuda multilateral, entre ellos la Autoridad Internacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo (SUNFED) (1953). Ésta, al igual que otras propuestas multilaterales, encontró enorme resistencia por parte de los países desarrollados.

Las teorías y modelos económicos surgidos en los años cincuenta, por ejemplo las etapas del crecimiento de ROSTOW (1960) que señalaban la carestía de capital como obstáculo al crecimiento económico, influenciaron las políticas a favor del desarrollo de iniciativas como el Banco Interamericano para el Desarrollo (1958) y la Alianza para el progreso de Kennedy.

En los primeros años de la década de 1960, en parte debido a la presión del movimiento Tercermundista, la estructura de la ayuda internacional al desarrollo se va estableciendo con la creación de una extensa red de ayuda multilateral (se establecen el Banco Interamericano para el Desarrollo y otros bancos regionales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o PNUD, y el Programa Mundial de la Alimentación). También en la ayuda bilateral se crean agencias y ministerios de cooperación al desarrollo de diversos países (EE.UU, Francia, Reino Unido).

En 1963 la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) crea el Comité de Asistencia al Desarrollo como donante, y a lo largo del decenio se incrementan el número de grupos e instituciones involucradas en las relaciones Norte –Sur (Movimiento de los No Alienados, Grupo de los 77, etc.). La presión de estos organismos se manifiesta, por ejemplo, en las sucesivas reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el

Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), donde el Grupo de los 77 (representante de los intereses económicos colectivos del Tercer Mundo) pugnaba por un mejor precio de las materias primas en el mercado internacional. En general se puede decir que en este tiempo la fórmula de cooperación que demandaban los países en desarrollo era la financiación de su proyectos de desarrollo. De ahí surge la propuesta lanzada por la Comisión Pearson en su informe de 1969, para un incremento en las cuotas de ayuda de los países desarrollados hacia el Sur, concretamente hasta alcanzar el 0,7% de su PIB<sup>44</sup>.

Ya en la época de los setenta surgieron nuevas perspectivas sobre la ayuda. El traspase de fondos deja de verse como la meta, sino como un apoyo al desarrollo económico, y la ayuda a los más desfavorecidos es un tema de moda en occidente. El concepto de autoconfianza (surgido de la teoría de la Dependencia) toma fuerza, propiciando la creación de dos instituciones que promovían los modelos de desarrollo basado en los recursos nativos: el Consejo Canadiense de Investigación para el Desarrollo y la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación. Curiosamente, los donantes más importantes en esta década fueron los Países Bajos y los países escandinavos, así como los miembros de la Organización de países productores de petróleo (OPEP), mientras Estados Unidos disminuyó su presupuesto de ayuda al exterior. A mediados del decenio, las tasas económicas de crecimiento de varios países del Norte se vieron reducidas, pero a la vez algunos países en desarrollo fueron favorecidos con mayores garantías al aumentar el precio del petróleo.

La OPEP presiona para la creación de diversas instituciones de Ayuda Oficial al Desarrollo [AOD] (Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura,

---

<sup>44</sup> En la actualidad, el objetivo del 0,7% del PIB para la cooperación aún no ha sido alcanzado por ninguno de los países donantes.

Fondo Especial de la OPEP, Banco Industrial de Desarrollo, etc.), a la vez que la ONU apoya la realización de diversos foros y conferencias sobre las necesidades básicas de los países pobres (alimentación, población, empleo, medio ambiente, etc.) que influyeron en las políticas de ayuda dotándoles de un sentido renovado y más humanitario.

ANA AYUSO (2000: 4) señala un hecho importante que comienza en esta época: en 1974 la resolución 3202 S-VI de la ONU se propone el Nuevo Orden Internacional (NOEI), en donde se establecen los principios estructurales y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que formula la normativa al respecto y el Programa de Acción sobre el establecimiento del NOEI, con propuestas de actuación puntuales (PIGRAU I SOLÉ, 1990:17). Pero desde entonces las potencias se han resistido a asumir el contenido de muchas de las propuestas del NOEI, desentendiéndose de los compromisos adquiridos.

Esta situación, aunada a los cambios económicos ocasionados de la economía liberal y la globalización, han ocasionado una reducción del poder de la ONU en el campo del desarrollo, por lo que más recientemente se ha notado una retroceso hacia antiguas formas de concertación para la cooperación. Así, la cooperación al desarrollo se ha alejado de sus auténticas obligaciones jurídicas y ha derivando en una nueva noción de la ayuda, sustentada “*sobre bases estrictamente voluntarias*” (REMIRO BROTONS, 997:1090). Por eso cobra actualidad el debate en torno a la necesidad de adaptar el papel de la ONU a las nuevas circunstancias internacionales, donde se multiplican los actores no estatales.

Retomando la evolución de los años setenta en materia de cooperación, encontramos que ocurre el despegue industrial de algunos países y se incrementan sus exportaciones manufacturadas; estos países son

denominados oficialmente «países en vías de desarrollo» (PVD) por la ONU, aunque el término han recibido muchas críticas por su ambigüedad<sup>45</sup>.

En la década de los ochenta, la deuda externa de gran parte de los países en vías de desarrollo puso de manifiesto la incapacidad de las administraciones nacionales para gestionar adecuadamente las ayudas externas, especialmente en los países más empobrecidos donde la corrupción y la gestión antidemocrática de los regímenes totalitarios ocasionaba enormes daños a su economía.

Para estabilizar la situación, el Fondo Monetario Internacional condicionó la Ayuda Oficial para el Desarrollo a la adopción de ciertas políticas económicas liberales (promovidas por los países del Norte, con EE.UU a la cabeza), con lo que cambia gradualmente su tradicional forma de ayuda por proyecto individual, a la de proyectos concertados<sup>46</sup>, en apoyo a medidas como la apertura comercial, la desregularización del sistema financiero y la privatización del sector público. Pero estas medidas de ajuste en relación con la pobreza fracasaron a finales del decenio, y el coste social que supuso el ajuste intentó paliarse con acciones de cooperación puntuales, que más que solucionar las demandas sociales, se dirigían a mejorar los indicadores macroeconómicos. (AYUSO, 2000: 35).

Así, entre 1982 y 1990 hay un estancamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Surgen una gran cantidad de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y los gobiernos apoyan ampliamente su función como gestoras de la Ayuda, a través de proyectos de desarrollo. Entre las ONG se dispara la idea del «sin fronterismo» que legitima la intervención

---

<sup>45</sup> JOSÉ M. VIDAL VILLA critica el concepto «países en vías de desarrollo» creado en occidente: “Para endulzar lo que la realidad muestra, nada gratificante, por cierto, se acuñan nuevos términos, términos que designan una «realidad» sólo real en la mente de sus creadores: por ejemplo «países en vías de desarrollo», término con el cual se conoce oficialmente en la ONU a ese conjunto de países donde reina la miseria, la dependencia y la explotación extranjera. En fin, una cascada de falacias, de medias verdades y de conclusiones falsas, vestidas con propósitos paternalistas que, lejos de aclarar el panorama, lo enturbian y lo desfiguran” (VIDAL VILLA en TALAVERA, 1985:10).

<sup>46</sup> Más adelante en este apartado se explican las características de cada tipo de ayuda.

externa en aras de sus propósitos humanitarios. Por otra parte, los donantes privados de la ayuda se multiplican, y distintas instituciones autonómicas comienzan a establecer proyectos de cooperación descentralizada.

La cooperación para el desarrollo en los años noventa se caracterizan por el debate sobre la necesidad de renovar las políticas al respecto. Como lo señala ANA AYUSO (2000: 36-37), con la situación de la deuda externa en un punto algo más relajado y los rápidos cambios mundiales fruto de la globalización, se ha facilitado la evaluación del papel de la ayuda externa para el desarrollo. Las conclusiones pesimistas de algunos estudios respecto a la efectividad de la cooperación internacional para inducir el desarrollo en los PVD<sup>47</sup>, y la difusión de las corrientes teóricas críticas al modelo de desarrollo y cooperación dominante han dado pie a una reducción en las aportaciones de los donantes, pero también han suscitado un nuevo interés por el replanteamiento de los componentes y formas de cooperación.

Actualmente, hay cuatro maneras básicas en que el sistema económico y político internacional hace llegar los flujos de capital que pueden representar una ayuda para el desarrollo del Tercer Mundo<sup>48</sup> (DE SILVA, 1985: 41):

- Como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) , tanto bilateral como multilateral
- A través de la financiación que por alguna excepción no resulta cualificable como AOD, a pesar de realizarse por parte instituciones multilaterales como el FMI (por ejemplo, créditos con cierto grado de concesionalidad pero con pequeños elementos de cesión).

<sup>47</sup> Por ejemplo, el informe sobre el crecimiento económico de 56 PVD entre 1970 y 1993 realizado para el Banco Mundial, realizado por BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (1997). *Aid Policies and Growth*. Documento de trabajo del Banco Mundial, núm.1777, junio, Washington. P. 52. Este informe concluye que la ayuda exterior (conforme al modelo dominante) únicamente logra efectos favorables en los países que aplican políticas económicas racionales, y “en consecuencia, se proponía una mayor receptividad en la elección de los países receptores, apostando por aquellos de renta baja que apliquen políticas acertadas, es decir, programas de ajuste económico. Según estos autores, ello incrementaría el rendimiento de la ayuda en términos de crecimiento, pero también se producirían efectos beneficiosos en indicadores sociales como la mortalidad infantil” (en: AYUSO, 2000: 37).

<sup>48</sup> Confróntese TALAVREA DENIZ, P. (1995). «Los flujos financieros centro/periferia». En: MARTINEZ PEINADO, J.; VIDAL VILLA, J.M. (Coords.). *Economía mundial*. Madrid: McGraw Hill.

- Transferencias de recursos oficiales en forma de créditos no concesionales, que pueden ser de gobierno a gobierno, y que se garantizan por el gobierno donante.
- Recursos privados, en forma de créditos para la exportación, inversión directa, préstamo bancario, u otras. Estos carecen de la garantía de los gobiernos donantes (aunque pueden garantizarse por los gobiernos receptores).

Todas estas formas de ayuda para el desarrollo han generado una enorme cantidad de informes, estudios, críticas, propuestas y acuerdos por parte de diferentes actores implicados en el sistema de cooperación internacional, y han sido objeto de estudio muchos autores desde distintas disciplinas (economía, ciencia política, derecho, sociología, etc.). En esta parte de nuestra investigación nos limitaremos a resumir las formas más importantes de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), así como algunos aspectos históricos y datos básicos en el marco europeo y en España. Las acciones a favor del desarrollo por parte de las Organizaciones no Gubernamentales (que como veremos obtienen parte de sus recursos de la propia AOD) se tratarán en el capítulo 3 del presente trabajo.

### **2.6.1 Definición y formas de la AOD**

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), afirma que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es aquella “*que provenga de fondos públicos, que tenga como objetivo el desarrollo económico y el aumento del nivel de vida de los países en vías*

*de desarrollo, que contenga un elemento de liberalidad de al menos un 25%<sup>49</sup> y/o que el país receptor esté calificado como PVD según la propia clasificación del CAD elaborada en base a su renta per cápita” (en: AYUSO, 2000: 44).*

La aplicación de la AOD puede variar dependiendo de diversos factores, como las circunstancias particulares de cada PVD. Sin embargo, estas variaciones en la cantidad y forma de la ayuda asignada, atienden básicamente a distintos intereses y reclamos por parte de grupos de presión de los países donantes (DE SILVA 1985: 19). A continuación sintetizaremos algunas de las características de las principales formas de ayuda, según LEELANDA DE SILVA (1985: 19-30) y ANA AYUSO (2000: 46-53). Estas formas son:

- 1) Cooperación bilateral y multilateral
- 2) Ayuda para Proyectos
- 3) Ayuda para programas
- 4) Asistencia Técnica
- 5) Ayuda en alimentos
- 6) Ayuda Humanitaria
- 7) Subvenciones a ONG
- 8) Cooperación Descentralizada

- 1) **Distinción entre cooperación bilateral y multilateral.** La cooperación bilateral es aquella donde tanto las fuentes como el canal de la ayuda están controladas por el gobierno donante, es un tipo de ayuda de concertación individual entre un gobierno donante y un gobierno receptor (aunque no descarta la posibilidad de que en algún momento de la

<sup>49</sup> ANA AYUSO (2000:44) enfatiza que “esta característica presenta matizaciones según el tipo de instrumento financiero que se utilice y también según el nivel de desarrollo del país receptor”.

ejecución intervengan agentes no gubernamentales). Este es el tipo de ayuda que comenzó a darse inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Con la creación de acuerdos de cooperación bilateral hasta la creación de distintas instituciones (por ejemplo, el Banco Mundial o el PNUD) se estructura la ayuda multilateral. En ésta, la fuente es el gobierno del país donante, y el canal es de carácter multilateral, es decir, un gobierno realiza una aportación financiera a un organismo internacional intergubernamental, sea financiero o no. Ambas formas de cooperación tienen ventajas e inconvenientes, que han sido discutidos ampliamente. Entre los méritos que supone la ayuda multilateral se pueden mencionar que:

- Como sistema implica en los países donantes una generación y mantenimiento de un flujo continuado de recursos (provenientes de los contribuyentes) para aportar a las instituciones multilaterales.
- Es un tipo de ayuda que se ve protegida de las presiones políticas de los países donantes (como las consideraciones militares, estratégicas y comerciales).
- Está basada en criterios técnicos, por lo que puede resultar más objetiva al tener estándares de distribución establecidos.
- Garantiza la participación del país receptor en la toma de decisiones.

Sin embargo, en la práctica, no se ha comprobado que la ayuda multilateral desarrolle tales características. Tampoco la ayuda bilateral ha demostrado ser absolutamente coherente con las ventajas de trato directo que supone, pero es un sistema que se ha ido transformando y que ha creado instituciones nacionales receptoras muy competentes.

Pero hay una estrecho vínculo entre las instituciones de ayuda bilateral y multilateral, y como señala DE SILVA (1985:24) “*en la práctica se requiere una combinación de las dos y hay una perenne necesidad de reforzar el*

*sistema de las Naciones Unidas. La calidad de la ayuda multilateral mejorará cuando el sistema bilateral de cooperación para el desarrollo vigorice sus dinamismo. El sistema multilateral podrá ofrecer su propia presión con esta finalidad”.*

- 2) **Ayuda para proyectos de desarrollo.** Un proyecto se define como “*un conjunto de actividades, ajustadamente designadas, para las que puede ser predecible el resultado: la construcción de carreteras, sistemas de irrigación, una central, un proyecto de desarrollo rural integrado, etc.*” (DE SILVA, 1985:20). Este supone la concreción de objetivos puntuales y tangibles, y suele gestionarse a través de una financiación acordada entre un país donante y su contraparte local, sustentada en un convenio que establece los derechos y obligaciones de cada uno. Es una forma de ayuda muy utilizada (especialmente por el Banco Mundial, que tiene la obligación de canalizar sus recursos hacia proyectos), dada la relativa facilidad en el cálculo de los recursos necesarios para la inversión, para el control de su aplicación y la evaluación coste-beneficio. Sin embargo, las críticas principales a la ayuda por proyectos se basan en su participación parcial o fragmentada en la estructura general del desarrollo del país receptor, y su frecuente vínculo con suministros o servicios del país donante (asistencia técnica).
- 3) **Ayuda a Programas de Desarrollo.** Se sustenta en fundamentos keynesianos y opera acorde con el modelo de desarrollo dominante, intentando contribuir a la disminución del desequilibrio entre el ahorro interno y el intercambio exterior de la economía del país receptor mediante la inyección de capitales. Es un tipo de ayuda más flexible que la de proyectos, donde un donante aporta recursos (de AOD) al receptor para que éste lo gestione en el marco de sus presupuestos generales, pero debe invertirlo en actividades que contribuyan a la consecución de los objetivos del programa, es decir, obliga al receptor a poner en marcha algunas políticas encaminadas a tal fin. Esta ayuda no está

necesariamente destinada a un sector particular, pero suele adjudicarse para ayudar al desarrollo de sectores sociales o económicos, entre ellos, la ayuda a la balanza de pagos, los fondos de ayuda al equipamiento, la ayuda alimentaria, operaciones con deuda externa (condonación o conversión en proyectos de desarrollo), la ayuda humanitaria, etc. (AYUSO, 2000: 50-51). Actualmente se debate la necesidad de equilibrar en el sistema internacional la ayuda para proyectos y la de programas, donde esta última ha resultado más adecuada para incidir en el ajuste estructural en los PVD. Por otra parte, distintos actores del mundo de la cooperación interesados en buscar mejores fórmulas sugieren que los programas y proyectos no se limiten a la financiación y que sean coherentes tanto entre los objetivos de largo plazo y las acciones e iniciativas concretas que se llevan a cabo; como entre los resultados perseguidos y los medios empleados (DE SEBASTIÁN, 1992 Y 1996; DÍAZ, 1996).

- 4) **Asistencia técnica.** Este tipo de ayuda es “*probablemente la forma más antigua de ayuda exterior*” (DA SILVA, 1985:24). Básicamente tiene tres componentes: provisión de expertos y asesores tanto a nivel consultivo como operativo; capacitación y adiestramiento profesional y general; y suministro de equipo en apoyo de los servicios antes mencionados. Los proyectos de asistencia técnica pueden contemplar todos estos componentes, sólo uno o dos de ellos. Esta forma de ayuda ha apoyado la creación de diversas instituciones e infraestructura de capacitación en los PVD, y ha ayudado al adiestramiento de muchas personas en distintas áreas de especialización. Sin embargo, la responsabilidad de la transferencia del conocimiento desde occidente suscita una enorme polémica en cuanto a los beneficios y riesgos para el proceso de desarrollo del país receptor, dado que puede influir en la ideología de las culturas locales y crear vínculos de dependencia con los países donantes, entre otros problemas potenciales.

5) **Ayuda en alimentos.** Esta consiste en el envío directo de alimentos para consumo humano, principalmente cereales, aunque también productos lácteos, grasas y aceites. Se puede dar como ayuda para programas o para proyectos.

- En el primer caso, la provisión alimentaria dada al gobierno receptor se pone a la venta con el objetivo de regular los desequilibrios entre la oferta y la demanda, invirtiendo los ingresos (fondos de contrapartida) en proyectos de desarrollo.
- Como ayuda para proyectos, se conceden subvenciones a beneficiarios determinados, dándoles la ayuda alimentaria para su sustento nutricional mientras se ejecuta un proyecto encaminado a garantizar la autosuficiencia alimentaria. La mayoría de los convenios para ejercer esta ayuda se establecen de forma bilateral, aunque también en el ámbito multilateral instituciones como el Programa Mundial de Alimentación (WFP) tienen una importante participación, que además es el encargado de la reserva para la ayuda alimentaria de emergencia.

Algunas de las críticas que se han hecho al sistema de ayuda en alimentos señalan que ocasiona la prevalencia de una situación de dependencia de los países receptores hacia los donantes, y representa para estos últimos un importante instrumento de política exterior. Por otra parte, se cuestiona su incidencia negativa en los precios de los productos agrícolas locales y en la reducción de la producción local. También resulta perjudicial para los países receptores al crear una demanda de productos no cultivables ni a largo plazo, obligando así a la perenne importación de los mismos. Y finalmente, la ayuda a proyectos alimentarios no es en sí misma un instrumento de desarrollo, sino sólo una ayuda que resuelve una situación provisional (DE SILVA, 1985:28).

6) **Ayuda Humanitaria.** Es una tipo de ayuda solidaria que se dispensa de forma inmediata ante emergencias ocasionadas por catástrofes naturales, creadas por el hombre o por conflictos armados. Hay dos clases de ayuda humanitaria: de emergencia y de ayuda a refugiados.

- En la ayuda de emergencia , el país afectado recibe apoyo en forma de suministros en especie y equipo para cubrir las necesidades básicas urgentes: alimentos (donde entra en acción la ayuda alimentaria), mantas, medicinas, etc. La gestión de este tipo de ayuda se realiza principalmente a través de los órganos de las Naciones Unidas o mediante ONG. En cualquier caso, por lo general la coordinación es competencia del Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU, o en su caso, de la Oficina Europea de Emergencia (ECHO) de la UE.
- La ayuda a refugiados es coordinada principalmente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el cuál trabaja estrechamente con diversas ONG. El objetivo de esta ayuda es satisfacer importantes necesidades de colectivos de desplazados y refugiados, que no han sido cubiertas por la ayuda de emergencia. Aquí se intentan realizar proyectos y programas dirigidos a *"la reinserción, autosuficiencia o reintegración de las poblaciones desplazadas"* (AYUSO, 2000:52)

La ayuda humanitaria es una necesaria y positiva forma de AOD en cuanto a que llega de inmediato a las personas afectadas por las catástrofes, quienes por lo regular son las más pobres. Por sí sola, esta ayuda no es un elemento fundamental de apoyo al desarrollo, pero como veremos más adelante en nuestra investigación, cuando se entrega para ser ejercida por las ONG, puede emplearse como parte de proyectos de desarrollo desde el enfoque de continuidad: emergencia-rehabilitación-prevención-desarrollo.

- 7) **Subvenciones a ONG.** Son fondos que se otorgan a Organizaciones No Gubernamentales bien para apoyar sus proyectos de desarrollo (cofinanciación) en países del Tercer Mundo, o para realizar distintas actividades de cooperación al desarrollo: desde la sensibilización ciudadana en el Norte sobre los problemas del Sur, hasta actividades de educación para el desarrollo, promoción del comercio justo<sup>50</sup>, etc. Hay diversas formas de financiamiento en cada país ya sea a corto (un proyecto concreto por año) o medio plazo (convenios plurianuales), pero también puede ser una ayuda fundamental para el sostenimiento institucional de la ONG. Especialmente en este último caso, se puede cuestionar la influencia de la fuente de financiamiento oficial como limitante de la independencia de acción y determinante de la filosofía de intervención en proyectos de desarrollo, que reclama la calidad de «No Gubernamental» de las ONG.
- 8) **Cooperación descentralizada.** Finalmente, cabe mencionar que hay otra forma de AOD que procede de administraciones públicas descentralizadas del Gobierno del estado, como fondos públicos que se gestionan desde la administración local o regional, quienes además de algunas actividades de cooperación, suelen establecer convenios de subvención para la cofinanciación de proyectos de desarrollo con distintas ONG.

## 2.6.2 La Cooperación oficial en el marco europeo

<sup>50</sup> Confróntese OLIVERES, A. (1998). «Comercio Norte y Sur y AOD: Algunas evidencias contradictorias». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 40-41.  
<http://www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/40-41.html>.

En este análisis que reconoce los esfuerzos realizados en España en materia de comercio justo, se hace hincapié en que los efectos positivos de la AOD española en los países del Tercer Mundo se han visto mermados dado que las relaciones de intercambio establecidas desde 1992 siempre han sido desfavorables a estos últimos. Mejorar esta situación no sólo implica avanzar en materia de cooperación, sino del resto de las facetas de las relaciones económicas internacionales, generalmente en desventaja para los países periféricos.

La actual Unión Europea (UE) es una organización económica europea de carácter supranacional, que originariamente se denominó Comunidad Económica Europea (CEE). Ésta se funda con el tratado de Roma en 1957, en pleno auge de los principales debates internacionales (en los foros de las Naciones Unidas) sobre el desarrollo y las relaciones Norte-Sur, después de la independencia de las colonias. Como señala ANA AYUSO (2000: 361), a pesar de que en el tratado no se contemplaba una política comunitaria de cooperación al desarrollo<sup>51</sup>, sino que este ámbito era competencia de la política exterior de los Estados miembros (inicialmente la República Federal Alemana, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo), la Comunidad fue creando una importante estructura de relaciones con los países del Sur, inicialmente dirigidas a la ayuda para sus antiguas colonias.

Hay dos vertientes en las relaciones de la Comunidad Europea con los países del Sur, que se desarrollaron paralelamente: “*la ofrecida por la participación de la comunidad en el contexto general de la cooperación al desarrollo, y la relativa al sistema de cooperación para el desarrollo establecida en el marco de la CEE*” (ABELLÁN, 1982: 173).

En el contexto general de la cooperación al desarrollo, la CEE desde 1969 comenzó a realizar consultas con Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido, encaminadas hacia la participación en una política de ayuda a los Países en Vías de Desarrollo (PVD). Así, en 1960 la Comunidad Europea participa en la fundación del Grupo de Asistencia al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), trabajando en las reuniones que se celebraron en distintos países (como EE.UU, Alemania y Japón) durante ese año y el siguiente, y presenta sus informes sobre asistencia técnica al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD). También en 1960, por parte de los Estados miembros de la CEE, se crea un Grupo de Asistencia Técnica a los PVD, para delimitar la acciones, y controlar los

<sup>51</sup> La política comunitaria de cooperación al desarrollo no se formalizó hasta que fue incluida en el Tratado de la Unión Europea (AYUSO, 2000:361).

programas en marcha. En 1963, cuando se establece en Programa Mundial de alimentos (WFP), tanto los países miembros, como la propia CEE apoyan la política alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

En el marco comunitario, los primeros pasos en materia de cooperación al desarrollo están marcados con la creación del Fondo Europeo para el Desarrollo (FED) en 1960, cuyo objetivo principal era la gestión de las ex colonias europeas. Tres años después, con el primer convenio de Yaoundé (Camerún) se sientan las bases que rigen el fondo, como un mecanismo extra presupuestario de renovación quinquenal, en el que todos sus miembros (inicialmente Italia, Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) debían prestar apoyo colectivo a una serie de proyectos establecidos en los países receptores de la ayuda. En este primer convenio se establece un sistema de cooperación concertado entre 13 países africanos, la CEE y los Estados miembros.

Así cada cinco años se pacta el FED: el FED 2 con el Convenio de Yaoundé 2 (1955), dado que se formó en esa ciudad y el FED 3 con Yaoundé 3 (1970). Gracias a los fondos aportados para diversos países africanos, en materia de educación se logró incrementar vertiginosamente el índice de alfabetización, y en cuanto a infraestructura, se desarrollaron caminos, puentes y otros medios de comunicación y transporte —necesarios también para la explotación de materias primas que demandaba la CE—.

En 1975, al pactarse el FED 4 con la celebración del primer convenio de Lomé (Togo), se integran Inglaterra, Dinamarca e Irlanda. Especialmente la incorporación del Reino Unido, también se adhieren sus antiguas colonias, en calidad de Estados asociados, con lo que se establece el grupo regional denominado de países ACP (África, Caribe y Pacífico). Sin embargo, la exclusión de este grupo de algunos pequeños países de la Commonwealth dado su bajo nivel de renta *per cápita*, reforzó la propuesta sobre la

«dimensión mundialista» de la política de cooperación, que se planteó en la cumbre comunitaria de 1972 en París, y que señalaba la necesidad de expandir la cooperación hacia todos los países vías de desarrollo (PWD) (AYUSO, 200: 366).

En cada convenio sucesivo, que hasta la fecha se ha continuado realizando en Lomé (el último es el FED 9 en el año 2000), se han ido integrando más países, ocasionando un cambio en la política de cooperación para el desarrollo, que como señala ANA AYUSO (2000: 372) “*rebasó el planteamiento exclusivamente centrado en las relaciones poscoloniales para abrirse a un campo más amplio, inserto en el ámbito de las relaciones exteriores de la Comunidad*”.

Así, se establecieron dos zonas prioritarias de PVD: los ya mencionados ACP, y los acuerdos de asociación con los países de la cuenca mediterránea. En 1976 también se estrenaron dos instrumentos de cooperación al desarrollo que se unieron a la ayuda alimentaria ya establecida: el Sistema de Preferencias Generalizadas, que resultó el primer programa de asistencia técnica y financiera para los PVD que no habían firmado acuerdos de asociación; y el nuevo programa de cofinanciación con las ONGD.

Por otra parte, las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina fueron evolucionando y fortaleciéndose poco a poco, a pesar de la crisis inicial dada por las difíciles relaciones con el Grupo de Embajadores Latinoamericanos (GRULA), que representaban a esta zona del mundo desde la fundación de la CEE. En un principio, este grupo más que buscar acuerdos de cooperación comunitarios, intentaba establecer tratados bilaterales individuales con los países miembros. Sin embargo, el ejecutivo comunitario europeo frenó gran parte de estas tentativas al considerar que reducían su capacidad representativa. Las diversas reuniones mantenidas entre ambas representaciones, la europea y la latinoamericana rompieron el diálogo en 1979 (bajo el pretexto de la incorporación de Cuba al GRULA).

La crisis se agravó dadas las tirantes relaciones entre los parlamentos europeos y de algunas naciones americanas con regímenes totalitarios y por los conflictos bélicos (guerrillas) internos, especialmente en Centroamérica. Pero tras años de mantener una posición abierta a la reanudación del diálogo, las relaciones han ido mejorando hasta finales del siglo XX, si bien cabe señalar que Latinoamérica aún no ha llegado a considerarse zona prioritaria para las acciones de cooperación comunitarias, ni siquiera con la labor que España ha realizado a este favor.

Desde su fundación, diversos países se fueron incorporando a la CEE, con lo que el FED también fue incrementando sus partidas. En diciembre de 1983 eran miembros de pleno derecho los firmantes del Tratado de Roma, además de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda, que ingresaron en 1973, y Grecia, cuya adhesión tuvo lugar en 1981.

España y Portugal ingresan a la CE en 1985. España tuvo que adecuarse a las políticas comunitarias, surgidas de la mezcla de tradiciones e intereses europeos en zonas geográficas con las que este país no tenía gran experiencia. Por otro lado, la participación española ha promovido el acercamiento de la Comunidad Europea con Latinoamérica, pero como apunta ANA AYUSO (2000: 361), sus gestiones han resultado más efectivas en el ámbito político que en el económico.

Con el Tratado de Maastrich en 1993 surge la Unión Europea (UE)<sup>52</sup>. En términos generales, es posible afirmar que las cifras económicas que dicho organismo ha destinado para la cooperación al Tercer Mundo han aumentado a lo largo de la década de los noventa, tanto en el porcentaje del presupuesto global de la UE que es designado para la cooperación, como en el FED. Sin embargo, este aumento ha quedado por muy debajo de los compromisos

---

<sup>52</sup> La Unión Europea se sustenta en tres pilares: la Moneda Única, la Comunidad Europea y la Defensa Común. La Comunidad Europea se ocupa de los aspectos económicos, entre ellos la ayuda a cooperación, que está configurada por dos instrumentos: el Presupuesto, que es parte del presupuesto

adquiridos y de las expectativas expresadas en los convenios. Así lo explicaba PATRÍCIA RODRÍGUEZ en el Anuario de la ONGD Justicia i Pau de 1998, al referirse a las aportaciones que suponen las «acciones exteriores» respecto del total del presupuesto de la UE :

“Si observamos cuál ha sido la tendencia de la contribución del presupuesto a la cooperación, en seguida nos damos cuenta que ésta se ha mantenido constante a lo largo de los últimos casi veinte años, alrededor del 3-4% del presupuesto. De manera que si públicamente ha existido la imagen de que la UE estaba más interesada en la cooperación, la realidad nos muestra que en la práctica este interés ha sido relativo. Es cierto que la contribución ha aumentado. Si en 1980 era del 3,7%, en 1997 es del 5,7%, pero este incremento de dos puntos porcentuales en 18 años no se corresponde a las expectativas creadas desde Bruselas, ni mucho menos se puede considerar una meta alcanzada<sup>53</sup>” (RODRÍGUEZ, 1998 en JUSTICIA I PAU:16).

Para hacerse una idea de las cifras económicas, la contribución del presupuesto de la UE a la cooperación internacional en 1997 fue de 4.796,5 millones de Ecus<sup>54</sup>, y la contribución de los diferentes Estados miembros de la UE al FED en el mismo año fue de 1.325,1 millones de Ecus (JUSTICIA I PAU, 1998:16-17).

### **2.6.3 La cooperación oficial española.**

---

general de la UE, y el Fondo Europeo para el Desarrollo, que como ya se ha mencionado, posee un régimen financiero autónomo.

<sup>53</sup> Traducción de la autora.

<sup>54</sup> En marzo de 1979 entró en vigor el Sistema Monetario Europeo (SMF), que pretendía atenuar la inestabilidad de los mercados de cambios de las monedas de los países miembros. El funcionamiento del SMF se basa en el ECU (*Economic Currency Unit*), unidad de cuenta compuesta por una cesta ponderada de las monedas comunitarias.

Los primeros pasos en materia de cooperación al desarrollo de España desde los años cincuenta no fueron parte de una política formal al respecto, sino algunas acciones puntuales que se realizaron en el marco de las relaciones amistosas con Iberoamérica, durante la dictadura franquista.

Después de la transición a un régimen democrático en 1975, España empieza su recuperación y un despegue económico importante tras un largo periodo de aislamiento y se abre a la participación internacional. Así, comienzan a establecerse mecanismos de cooperación internacional en distintos ámbitos (político, económico y cultural), cuya gestión inicial recayó distintos departamentos de la estructura gubernamental ya existente. Sin embargo, hubo que esperar más de una década para que España lograse pagar sus deudas y dejar de ser considerada un país en vías de desarrollo (permaneció en este *status* en las listas del Banco Mundial hasta 1981). De esta manera, se posibilita la formalización de una política sólida en materia de cooperación al desarrollo, más allá de las acciones dispersas que se habían realizado con anterioridad. Su comienzo está señalado con el ingreso de España a la Comunidad Europea en 1985 y con la reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores y la creación en el mismo año de la Secretaría de Estado para la Cooperación e Iberoamérica (SECIPI). Las funciones de ésta última son:

“Garantizar la dirección, programación, control y evaluación de las actividades en materia de cooperación internacional, cultural, económica, científica y técnica desarrolladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y además la coordinación de las actividades que en esta área tienen atribuidos otros órganos de la administración (artículo 6.1)” (AYUSO, 2000: 242).

Junto a la aprobación de las Líneas Directrices de la política española de cooperación al desarrollo, dos años después, “se inauguró una nueva etapa en la que se perseguía la homologación de España como país donante y su admisión en el CAD, acaecida en 1991”. (AYUSO 2000: 228). Desde entonces, hasta alcanzar un porcentaje del PIB que se acercara a la media

del CAD, la AOD española entre 1987 y 1992 creció a un ritmo aproximado del 25% (AYUSO, 2000: 228).

En 1986 varios organismos para apoyar a la SECIPI se ponen en funcionamiento, como la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, que entre otros objetivos, se propone facilitar la elaboración de un plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) que reflejara los recursos presupuestarios proyectados para las actividades a realizar. Este plan es elaborado por la Oficina de Planeación y Evaluación, que también realiza su seguimiento<sup>55</sup>. Las actividades que las diferentes entidades públicas españolas han realizado en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como los recursos necesarios para llevarlas a cabo, se recogen en el Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (Seguimiento PACI) que comenzó a elaborarse en 1989. Ahí se comprenden aquellas actividades cuyo destino son los países menos avanzados (PMA) y los países en vías de desarrollo (PVD). También en el Seguimiento PACI se presenta un análisis de la ayuda que va dirigida a los países en transición, como los países del Centro y Este de Europa, así como los de la antigua Unión Soviética y los países en desarrollo más avanzados; esta ayuda no tiene la consideración de la AOD<sup>56</sup>, y para distinguirla de ésta, se califica de Ayuda Oficial (AO).

---

<sup>55</sup> Como explica ANA AYUSO (2000:243), la OPE, además del Plan Anual y su seguimiento, se encargaba del seguimiento de los trabajos del CAD y la gestión de las subvenciones a ONG.

<sup>56</sup> En este documento se establece que la cooperación internacional para el desarrollo, de acuerdo con el criterio establecido por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), se califica como AOD cuando satisface los siguientes requisitos:

- Los fondos para la cooperación provienen del sector público, bien en forma de donaciones o como préstamos o créditos blandos;
- El elemento de liberalidad de los créditos blandos es de al menos un 25% (35% en ayuda ligada, o 50% en el caso de los PMA);
- Tiene por objetivo esencial la mejora del desarrollo económico y el nivel de vida de los países en vías de desarrollo; y,
- El país beneficiario figura incluido en la parte I de la lista de PVD elaborada por el CAD (SECIPI, 1999; SEGUIMIENTO PACI, 1998).

Por otra parte, hay distintos informes que se ocupan de calcular la AOD española en el contexto de los donantes internacionales, como los presentados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o los estudios de algunas ONG (Intermón-Oxfam, por ejemplo). Éstos pueden contener datos diferentes referidos a las cifras de AOD de periodos similares, aunque las variaciones son mínimas.

Entre los países desarrollados, España ocupa una de las posiciones más bajas en materia de cooperación. Como ejemplo de los presupuestos para ayuda al exterior de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, mencionaremos algunas cifras de periodos más recientes que presenta el informe de 1999 de dicha organización. Ahí se asegura que la ayuda pública y privada global de los países donantes dirigida a los PVD cayó desde los 365.000 millones de dólares de 1996 a los 324.000 en 1997, siendo éste el primer descenso en la última década. A los países más pobres también se les destinó menos ayuda: 57.900 millones de dólares en 1996, frente a 49.600 en 1997.

La tabla siguiente (2), refleja los porcentajes totales de AOD de los gobiernos donantes de la OCDE en 1996-1997. Como se puede apreciar, la mayoría de aún se encuentra lejos de alcanzar el 0,7% de su PNB para la cooperación al desarrollo. Sólo cuatro de estos países alcanzan o superan el 0,7%: Dinamarca, Suecia, Noruega y Holanda, mientras el resto, como España, quedan en niveles muy bajos:

**Tabla 2. Balance de la Cooperación Internacional 1996-1997**

Ayuda Oficial al Desarrollo 1996-1997	Total <sup>1</sup>	Ayuda a los países menos desarrollados	Ayuda per cápita <sup>2</sup>	Ayuda de las ONG
Australia	0,28	0,06	59	0,03
Austria	0,26	0,04	72	0,02
Bélgica	0,34	0,08	88	0,02
Canadá	0,34	0,07	64	0,04
Dinamarca	1,03	0,31	342	0,02
Finlandia	0,34	0,09	81	0,00
Francia	0,52	0,10	125	0,00
Alemania	0,35	0,06	87	0,05
Irlanda	0,31	0,14	51	0,10
Italia	0,17	0,04	33	0,00
Japón	0,25	0,04	79	0,01
Luxemburgo	0,49	0,14	226	0,03
Holanda	0,86	0,22	212	0,01
Nueva Zelanda	0,24	0,05	38	0,03
Noruega	0,85	0,33	308	0,07
Portugal	0,23	0,15	25	0,00
<b>España</b>	<b>0,23</b>	<b>0,08</b>	<b>34</b>	<b>0,02</b>
Suecia	0,81	0,24	222	0,01
Suiza	0,34	0,11	148	0,04
Reino Unido	0,28	0,06	55	0,03
EEUU	0,12	0,02	30	0,03
<b>Media</b>	<b>0,26</b>	<b>0,05</b>	<b>66</b>	<b>0,02</b>

Fuente: Informe de la OCDE 1999  
 En porcentaje sobre el Producto Interno Bruto. (2) En dólares de 1996.

A partir de 1997 la AOD media global ha continuado descendiendo en el conjunto de países de la OCDE. Según se afirma en el informe *“La realidad de la ayuda 2001-2002”* de INTERMON-OXFAM (2001), estos países destinaron una media del 0,22% de su PNB, lo que supone el nivel más bajo de todos los tiempos. Sin embargo en el ámbito de la Unión Europea, se ha registrado un pequeño incremento de la AOD, pasando del 0,32% de 1999 al 0,33 % en el 2000.

Respecto a la ayuda hacia los países más pobres (PMA), España es uno de los que menos aporta en comparación con otros donantes. Lo destacaba el informe anual 1999 del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Sólo Estados Unidos aparece debajo de España en el listado de los 21 países donantes miembros del CAD. Según estos datos, España sólo les destinó como media en 1996 y 1997 un 13% del monto de la ayuda total. Pero la justificación podría encontrarse en que por mandato parlamentario, la ayuda española se centra en Latinoamérica (45% del total), a pesar de que ahí no viven las personas más pobres del planeta. Así se establece en la Ley de Cooperación Española (artículos 5 y 6), donde se indica que las prioridades geográficas son los países de Latinoamérica y Oriente medio, pero también se aclara que las instituciones deben aplicar especial atención a los países con menor desarrollo económico y social y dentro de los sectores más desfavorecidos.

Pero en términos generales, España es de los pocos países donantes que habían aumentado su partida de AOD al desarrollo entre 1996 y 1998, sin embargo en 1999 comenzó a descender. Como ya hemos dicho, hay algunas diferencias en los cálculos de los porcentajes, según las distintas fuentes. La tabla siguiente (3) nos ayudará a visualizar con mayor claridad esta evolución (aún desde años anteriores):

**Tabla 3. Evolución de la AOD española 1993-2000**

Año	Porcentaje del PNB para AOD
1993	0,28% <sup>1</sup>
1994	0,28% <sup>1</sup>
1995	0,24% <sup>1</sup>
1996	0,22% <sup>1</sup>
1997	0,23% <sup>2</sup> - 24% <sup>1</sup>
1998	0,24% <sup>2</sup> - 0,25% <sup>1</sup>
1999	0,23% <sup>2</sup>
2000	0,21% <sup>3</sup>

Fuente: Elaboración propia, según: <sup>1</sup>Seguimiento PACI, varios años; <sup>2</sup>Informes del CAD de la OCDE, varios años; e <sup>3</sup>Informe “La Realidad de la Ayuda 2001-2002” INTERMÓN-OXFAM.

Según el informe la OCDE de 1998, España destinó 214.000 millones de pesetas a la cooperación internacional para el Desarrollo calificable como AOD. Esto quiere decir que el porcentaje de AOD español para 1998 se estimaba en 0,25% del PIB lo que representó un aumento del 0,02% en la AOD en comparación con la AOD del año anterior (177.224 millones de pesetas, es decir, el 0,23% del PNB –aunque el Gobierno Español ha reclamado a la OCDE que el porcentaje real de 1997 fue del 0,24%<sup>57</sup>, en base a los datos del Seguimiento PACI de 1998 –). Pero en 1999 el porcentaje desciende al 0,23% y en 2000 cae hasta el 0,21%, según los cálculos de Intermón-Oxfam, en el informe “*La realidad de la ayuda 2001-2002*” (INTERMÓN, 2001).

En este último informe, también se señala que la tendencia no ha sido igual en los diferentes países industrializados en el año 2000. Por ejemplo, Dinamarca tiene el más alto del porcentaje del PNB destinado a la AOD (1,06%), cuando España se ubica entre los últimos puestos con su 0,21%, seguido por Grecia (0,19%), Italia (0,13%) y Estados Unidos (0,10%).

### **2.6.3.1 Críticas y propuestas a la cooperación oficial española**

Además de las cantidades destinadas a la AOD, en el marco del debate sobre la cooperación internacional, hay diversos análisis y propuestas. Por ejemplo, el profesor ARCADI OLIVERES (1988: 228-230) señala que la cooperación al desarrollo requiere de una transformación tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos y para lograrlo sugiere que han de tomarse una serie de medidas:

**- En el aspecto cuantitativo**, la cooperación internacional debería:

---

<sup>57</sup> Según se afirma en CAÑAS, C. «La cooperación desciende por primera vez en 10 años» *El País*. 13-febrero-1999, P. 28. El título del artículo se refiere al descenso de la AOD media global, pero se enfatiza que en las aportaciones individuales, España fue de los pocos países que aumentó su partida.

- Considerar la necesidad de que el balance general entre el aporte de la cooperación desde el Norte hacia el Sur, sea positivo para éste último. En otras palabras, que la cantidad entregada al país destinatario sea mayor que la devuelta al donante (en los pagos de servicio de deuda, fuga de capitales, etc.);
- Establecer compromisos más sólidos para participar en planes de inversión en los países beneficiarios,
- Cubrir las necesidades derivadas de la ayuda humanitaria y de emergencia (aunque no sea AOD propiamente)
- Elevar la AOD que aportan los países desarrollados. Oliveres considera que el propuesto 0,7% del PNB queda desfasado, por lo que propone un importe mucho mayor, del orden del 3% de PNB, más acorde con las necesidades reales. Para obtener recursos que permitieran cubrir esta cuota, este autor refiere tres posibles fuentes de financiación: 1) La eliminación del fraude fiscal, 2) la reducción del gasto militar<sup>58</sup> (propuesta «desarme versus desarrollo» de las Naciones Unidas) y 3) la Tasa Tobin para la gravación de los flujos especulativos.

- **En términos cualitativos**, OLIVERES enfatiza que la cooperación debería vincularse al tema de las migraciones y que la AOD debería transformarse radicalmente en varios aspectos Por ejemplo:

<sup>58</sup> El gasto militar mundial es casi doscientas veces mayor que el importe de la AOD. “Las cifras en ese sentido hablan por sí solas: a nivel mundial, y en el año 1997 para un gasto militar de unos 800.000 millones de dólares, la AOD ascendió a 47.600 millones de dólares; a nivel español, y para el mismo año 1997 el gasto militar, superior al que se nos indica en la partida del Ministerio de Defensa, fue de 180.000 millones de pesetas” (OLIVERES, 1988: 229). Sobre el impacto del desarme en la economía mundial y en el desarrollo, véase FISAS, V. (1992). *Desarmament i desmilitarització*. Barcelona: Barcanova; también: FONT, T. (1994). *El negocio de las armas: la responsabilidad española*. Barcelona: Intermón.; y HUFFSCHMID (1996). «Las consecuencias económicas del desarme». *Cuadernos Bakeaz* (País Vasco), núm. 14, abril. P. 1-6. Estudio presentado como ponencia ante el VI encuentro de Barcelona sobre “Comercio de Armas y Políticas de Desarme” celebrado del 15 al 17 de junio de 1995 organizado por la fundación Justícia i Pau.

- Debería dejar de concebirse (desde algunos países del Norte) como instrumento de la política exterior o como complemento de la política comercial.
- Asimismo, debería darse prioridad a los países menos adelantados (PMA) y a los sectores básicos (pero no exclusivamente).
- También sería positivo fortalecer la cooperación descentralizada, reducir los trámites burocráticos que conlleva la ayuda y desligar la cooperación de “*contenidos militares y policiales*” (OLIVERES, 1988:230).

En cuanto a la AOD española, JOSÉ M<sup>a</sup> VERA, director del departamento de estudios de Intermón Oxfam, resalta en el informe “*La realidad de la ayuda 2001-2002*” que ésta es escasa y en su agenda antepone los intereses comerciales a la solidaridad (la ayuda vinculada a interese comerciales en este país es aproximadamente del 70%).

Por otra parte, la crítica a la AOD española demanda el cumplimiento de otras metas además del multicitado 0,7% del PNB. Por ejemplo el acuerdo 20/20 firmado la cumbre de Desarrollo Social de 1995<sup>59</sup>., en Copenhague, en el que los países donantes se comprometen a destinar a programas de prioridad social un 20% del total de su Ayuda Oficial al Desarrollo. A principios del nuevo siglo dicha meta aún no se ha cumplido, aunque hay ciertas diferencias en los indicadores que lo confirman, dependiendo de la fuente: según datos ofrecidos por algunos analistas, como el sociólogo y experto en comunicación Carlos Gómez Gil, en 1999 el porcentaje en AOD bilateral destinado a este concepto se situaba en 4% (en CAÑAS, 1999); conforme a otra fuente, la ONG Intermón, en el informe “*La realidad de la ayuda 2001-2002*”, este porcentaje era del 10% en 1999, y disminuyó al 6,3% en el año 2000.

---

<sup>59</sup> Para más información sobre esta cumbre, consultar la página Web de Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: <http://www.un.org/esa/desa.html>

Finalmente, podemos afirmar que las críticas y las propuestas para mejorar la AOD española antes mencionadas, coinciden en términos generales con el punto de vista sobre la cooperación para el desarrollo de diversas ONG. En general, se insiste en que debería haber mayor dedicación a los países más empobrecidos, pues hasta ahora el sistema de ayuda oficial ha demostrado que no es un instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza y tampoco contribuido sustancialmente a que el mundo sea un lugar más justo (INTERMÓN, 2001). Así se hizo patente en la *Conferencia ONGD 2000: Globalizar la solidaridad, construir el desarrollo humano*, realizada en el País Vasco. Algunas de las conclusiones más destacadas en este evento (publicadas por HEGOA, 2000: 11-18), son:

- En la práctica, los países donantes continúan detentando el control absoluto de la política de ayuda.
- El presupuesto de la AOD debería aumentarse, o por lo menos cumplir con las metas establecidas.
- La cooperación descentralizada debe continuar su proceso de consolidación.
- La presencia de un tejido social de ONGD es un logro positivo, por su capacidad de movilizar a la sociedad y de gestionar recursos hacia el desarrollo.
- Deben crearse alternativas para superar el esquema del “proyecto” como instrumento único de cooperación, involucrando para ello a diversos agentes sociales fuera del ámbito exclusivo de la cooperación, para que aporten su experiencia y habilidades. En esta iniciativa, las coordinadoras de ONGD juegan un papel importante, como espacios de intercambio cognitivo y reflexión colectiva.
- Deben haber nuevos objetivos y estrategias en la cooperación para el desarrollo, comenzando desde sus bases teóricas: en el concepto de desarrollo deben resaltarse sus elementos sociales, culturales, así como

su implicación con los derechos humanos, el medio ambiente, el logro de la equidad en género, y ampliar las capacidades de las personas (desarrollo humano).

- El desarrollo debe considerarse como un auténtico derecho humano, por lo que debería insertarse en la teoría de los derechos humanos y desecharse la concepción asistencial o paternalista del desarrollo, dominante en el Norte. El objetivo principal de la cooperación debería ser la erradicación de la pobreza, entendida como un problema del mundo en su conjunto, por lo que el reto principal de la cooperación al desarrollo es elaborar estrategias eficaces para lograrlo.
- Las ONGD deben adecuar sus recursos y proyectos en ese sentido, y para lograrlo deben revitalizar sus dinámicas internas, definiendo claramente sus objetivos y estrategias. Para poder cumplir sus objetivos, también deben mejorar su coherencia interna, sus apoyos externos y la coordinación con otras organizaciones e instituciones, así como preservar su independencia ideológica y política (mediante la diversificación de fuentes de financiación).
- Y por último, las ONGD deben mejorar sus relaciones con otros agentes sociales (trabajo en común con otras organizaciones e instituciones en proyectos y campañas de sensibilización), mejorar los vínculos con los países del sur (por ejemplo, fortaleciendo las relaciones con las asociaciones locales, promoviendo el diálogo y la participación de estos países) y desarrollar estrategias de comunicación con la sociedad (sensibilización y educación para el desarrollo) mejor definidas y más efectivas.

#### **2.6.3.2 Marco legal de la Cooperación Internacional en España.**

Desde que España comenzó a dar sus primeros pasos en materia de cooperación al desarrollo, se vislumbró la necesidad de crear una norma con rango legal para regular sus aspectos fundamentales. Anteriormente al

nacimiento de la Ley de Cooperación Internacional española en 1998, sucedieron algunos intentos para enmarcar legalmente las políticas de cooperación al desarrollo, los cuales resultaron objeto de debate tanto por parte la administración pública, como de ONG, sindicatos, empresarios y otros actores sociales. La unificación de las políticas hacia una legislación definitiva se vio dificultada por la implicación de diversos ministerios en la cooperación internacional y la resistencia ocasionada por la crítica surgida ante las propuestas<sup>60</sup>.

ANA AYUSO (2000: 287-292), explica los antecedentes que culminaron con la Ley de 1998. La primera iniciativa surgió en 1983, con el proyecto de ley presentado a la Comisión de Subsecretarios por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. Pero, esta propuesta no prosperó, ni siquiera logró pasar al Consejo de ministros, dado que el escueto documento de 12 artículos, señalaba la competencia predominante del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) en materia de cooperación internacional, ocasionando la oposición de Ministerio de Economía.

Con un planteamiento similar, el MAE realizó un nuevo intento dos años después, con un Real Decreto, pero también fracasó. Finalmente se decidió por decretos de alcance parcial, que culminaron con la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación e Iberoamérica (SECIPI), la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y las líneas directrices de 1987, logrando así enmarcar a la cooperación en una cierta regulación (dispersa y desestructurada).

Con el Ingreso de España al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), este país asume la normativa vigente respecto a los instrumentos y la calidad de la

<sup>60</sup> Confróntese PÈREZ-SOBA, I. (2000). *Cooperación para el Desarrollo. Legislación y directrices*. Madrid: Trotta.

AOD, y muestra su voluntad de alcanzar la media del CAD en porcentaje de PIB (que era del 0,36% en 1991, mientras el de España era del 0,24%) y a largo plazo, llegar al 0,7% recomendado por la ONU. El compromiso respecto a la calidad de la ayuda considera es bastante flexible, y sólo considera con carácter obligatorio algunos acuerdos respecto a situaciones concretas relacionadas con créditos concesionales, grado de liberalidad de la ayuda y la ayuda ligada.

Otro compromiso obligatorio de la normativa del CAD para todos sus miembros, es la presentación de un informe anual sobre la composición y condiciones de su política de cooperación; con esta información se elabora el informe de la OCDE que refleja la situación global, así como la situación particular de los indicadores de cada donante dentro del conjunto. También cada tres o cuatro años, cada uno de los países miembros se someten a un examen que es evaluado por expertos de otros dos países socios del Comité, quienes analizan y critican las características particulares de la cooperación en el país examinado. España ha afrontado dos exámenes del CAD: el primero en 1994 y el segundo en 1998. Los resultados del primer examen no fueron muy alentadores, dado que ni siquiera se había alcanzado la meta de nivelarse con la media del PIB destinado a la cooperación del resto de los países de CAD. Pero el Comité fue condescendiente al considerar la inexperiencia española, y las dificultades de sus situación económica en el momento. Las críticas sobre el marco jurídico institucional apuntaban dos problemas:

“La ausencia de una dirección unitaria a causa de la dispersión del programa en quince ministerios y la ausencia de un órgano con jerarquía y competencia suficientes para coordinar el conjunto; [y] la inexistencia de una programación estructurada basándose en objetivos a medio o largo plazo y sustentada e una relación de partenariado con los países receptores” (AYUSO, 2000: 269).

Por otra parte, en 1992 la Administración española inicia una serie de reformas institucionales y mejoras en la gestión de la cooperación internacional, entre las que destacan:

- La introducción del ciclo del proyecto (1992) como método de programación y requisito para la presentación de propuestas de financiación de ONG, el cual se basa en el enfoque del marco lógico desarrollado por la comisión de la Comunidad Europea (del cual hablaremos en el capítulo siguiente). Con éste se lograba una mejor definición de los objetivos de los proyectos, así como contar con un mecanismo de evaluación y control de la gestión.
  - El reforzamiento de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI).
  - La creación en 1994 de la Ley de Mecenazgo<sup>61</sup> para incentivar fiscalmente a las empresas y particulares que participan con donaciones a ONG para programas de cooperación al desarrollo.
  - La conformación en 1995 del Consejo para la Cooperación al Desarrollo compuesto por representantes de la Administración, ONGD y organizaciones empresariales.
  - La aprobación de la Ley del Voluntariado (1996).
- 
- También en 1996 se hicieron algunas reestructuraciones institucionales, entre las más importantes la de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) para mejorar procedimientos y métodos de gestión (R.D. 1411/96); y el establecimiento de una nueva estructura orgánica básica para el Ministerio de Asuntos Exteriores, adscribiendo así a la Secretaría de Estado para la Cooperación e Iberoamérica (SECIPI): el

---

<sup>61</sup> Ley 30/1994 de Fundaciones e incentivos fiscales para la participación privada en actividades de interés general.

Gabinete Técnico, la Oficina de Planeación y Evaluación (OPE), la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), y el Consejo de Cooperación.

El segundo examen del CAD en 1988 fue mucho más positivo en sus valoraciones, debido principalmente a que las reformas institucionales de 1996 supusieron una notable mejoría en la cooperación española. Sin embargo, se señalaron algunas deficiencias importantes, como la descoordinación entre diferentes instrumentos y órganos de la administración, así como la marcada tendencia hacia el fortalecimiento de la política exterior y de la cooperación económica política sobre las estrategias de desarrollo.

Además de lo anterior, en España también se realizaron extensos informes internos: el del Congreso de los Diputados en 1992 y el del Senado en 1994, en los que representantes de la administración pública, instituciones y personalidades de reconocido prestigio vinculadas con el entorno de la cooperación al desarrollo (de ONG, sindicatos, PYMES, etc.), analizaron y criticaron la evolución de las políticas y actuaciones generales en materia de cooperación internacional y se propusieron mejoras y nuevas estrategias. Ambos informes coincidieron en gran parte de sus conclusiones, especialmente en dos necesidades urgentes: la de actualizar el marco legal, y la de modificar la estructura institucional para delimitar responsabilidades y evitar conflictos de intereses, los cuales se hicieron notar en los contenidos de dichos documentos.

Después de un largo proceso en el que se discutieron múltiples anteproyectos, finalmente surge la esperada Ley de Cooperación Internacional (Ley 23/98, BOE núm. 162 del 08.07.98), promulgada el 7 de julio de 1998. Si bien hay consenso en una valoración global positiva sobre esta legislación, vigente en la actualidad, aún tiene algunas dificultades en su

extensa carga retórica y de reiteraciones, así como en la indefinición de asuntos institucionales fundamentales.

Como se señala en el análisis realizado a propósito de esta norma por el CIDOB, y presentado en su Anuario Internacional 1999:

"La Ley de Cooperación Internacional resuelve problemas de base legal y obliga a un esfuerzo planificador e integrador de todas las acciones de cooperación. Sin embargo, deja la mayor parte de la regulación institucional a los instrumentos reglamentarios y mantiene la dispersión de la gestión. La confusión conceptual entre propósitos y principios o entre instrumentos, tipos de ayuda y vías de canalización denotan una falta de rigor lamentable en una norma que trata de vertebrar, no solo la política de Cooperación, sino toda la acción exterior dirigida a los PVD a favor de su desarrollo" (CIDOB, 1999: 161).

La Ley española de cooperación se estructura en seis capítulos: principios y prioridades, planificación e instrumentos, el estatuto competencial, los recursos materiales, los recursos materiales, el personal, y la participación social (ver el Anexo II del presente trabajo). En el último apartado, dicha Ley se refiere a las ONG en varios aspectos: establece criterios condicionantes para la entrega de subvenciones de AOD, señala algunos lineamientos para la contratación de los voluntarios, y establece un mandato para la regulación del Estatuto del Cooperante, del cual hablaremos brevemente en el siguiente capítulo de nuestra investigación.

### 3. Las ONGD

Uno de los actores del sistema de cooperación internacional que han ganado protagonismo en las últimas décadas por su labor para el desarrollo en los países del Tercer Mundo, son las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD). Estas entidades que surgen en el seno de los países del Norte, como iniciativa solidaria de la sociedad civil, han ido adquiriendo una importante experiencia sobre terreno a través de la realización de proyectos de desarrollo y de ayuda humanitaria de emergencia en las zonas más pobres del planeta, que también son las más vulnerables ante las catástrofes.

En el presente capítulo nos acercaremos al sector no lucrativo de ayuda al desarrollo, como parte de las diversas manifestaciones del Tercer Sector, explicando brevemente su evolución desde el nacimiento de las primeras organizaciones civiles internacionales hasta finales del siglo XX. A grandes rasgos, plantearemos los elementos, mecanismos y fundamentos comunes con los que trabajan las ONGD: las premisas legales, éticas y de conducta que les rigen, la utilización del proyecto como instrumento de cooperación y el papel del personal cooperante- voluntario que labora en ellas. Asimismo, nos aproximaremos al estudio de las ONGD en cuanto a estructuras organizativas, para lo cual se revisarán algunas teorías sistémicas de la organización, destacando la importancia de la comunicación; y se señalarán algunos de los elementos más relevantes en el debate actual respecto a los límites y retos de las ONGD.

Posteriormente se expondrán los resultados del estudio de campo realizado con el objetivo principal de conocer algunas de las características más

relevantes del sector de las ONGD ubicadas en España, y con esta base describir un perfil aproximado de dicho sector.

La muestra observada se compone de 43 ONGD, en las cuales se han analizado diversos aspectos de su estructura orgánica, recursos económicos, sectores de intervención, número y clase de proyectos, comunicación interna y relaciones externas, etc. Nuestro estudio también arroja información sobre el trabajo de las ONGD analizadas en el ámbito de la ayuda humanitaria de emergencia, tema que se tratará en el capítulo siguiente (IV).

### **3.1 ONGD: Origen y características generales**

En los años sesenta, cuando las Naciones Unidas declararon la década del desarrollo y lanzaron la propuesta de destinar el 0,7% del Producto Nacional Bruto de los países ricos industrializados para combatir la pobreza, la red de cooperación internacional recibió un enorme impulso que marcó el comienzo de su despegue.

Desde mediados de la década de los setenta y especialmente a principios de los años ochenta, surge una gran cantidad de organizaciones civiles internacionales sin ánimo de lucro, como alternativa a la ayuda de los gobiernos a los pueblos del Sur. Para diferenciar este movimiento asociativo de las acciones solidarias realizadas desde los Estados e instituciones gubernamentales, en el seno de la ONU se acuña la denominación Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Sin embargo, cabe señalar que las siglas ONG<sup>62</sup> se refieren tanto a aquellas que trabajan para el desarrollo del Tercer Mundo, como a organizaciones

---

<sup>62</sup> Confróntese ANTHONY JUDGE (1995), «NGOs and Civil Society: Some realities and distortions» documento presentado en el Seminario sobre Estado y Sociedad en el Russian Public Policy Center (Moscú, 6-8 Diciembre 1994) bajo el auspicio del Consejo Europeo, publicado en: *Transnational Associations*, núm. 47, vol. 3, 1995, pp. 156-180. JUDGE señala las diferencias entre algunos términos

religiosas, feministas, ecologistas, pacifistas, sindicales, empresariales, etc. Entre ellas, las ONG internacionales, actúan en tres o más países, y se constituyen como asociaciones, fundaciones u órdenes religiosas. (ROUILLE, H., 1984: 18; CONGDE, 2000: 13).

Haciendo un poco de historia, es posible considerar que la primera causa solidaria como antecedente de este tipo de asociaciones fue la lucha contra la esclavitud, con la que surgió en 1787 la Anti-Slavery International, quizá la primera ONG por los Derechos Humanos. Más de setenta años después, la Cruz Roja Internacional va tomando forma (1859) gracias a la presión ejercida por Jean Henry Dunant (un negociante Suizo), como un grupo de voluntariado para asistir a los heridos durante la guerra de unificación de Italia. Esta iniciativa apoyada por fondos públicos y privados, cada vez más sólida en sus valores éticos altruistas y bajo el principio de neutralidad, daría origen al Comité Internacional de la Cruz Roja y luego a su ampliación en los países islámicos con el nombre de Media Luna Roja.

En diversos países van surgiendo asociaciones de ayuda, la mayoría bajo influencia de índole religiosa: el Ejército de Salvación (su iniciador fue William Booth), dedicada al apoyo a los grupos urbanos marginados, surgió en Londres en 1865 y se extendió a Estados Unidos hacia 1879; en la actualidad está presente en muchos países del primer mundo. Otra ONG que aún persiste es Christian Aid (creada en 1945 por el evangelista Bob Finley). Las dos grandes Guerras facilitan la aparición de múltiples asociaciones civiles, como el Servicio Civil Internacional (SCI) que promovía la paz entre las distintas culturas y apoyaba la reconstrucción de las zonas dañadas por la guerra. OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) nace en 1942 para intentar salvar de la muerte por inanición de las víctimas del bloqueo inglés impuesto a Grecia.

---

que emplean para designar a la sociedad civil organizada, como: ONG, asociaciones de voluntarios, sector no lucrativo, asociaciones caritativas, sociedades benéficas y Tercer Sector. La importancia de delimitar estos términos consiste en que dependiendo de quién y cómo se empleen pueden o no incluir cuerpos sociales como sindicatos, asociaciones empresariales, sociedades profesionales, e incluso grupos ilegales o no reconocidos legalmente, como carteles y agrupaciones criminales.

En 1945 surge CARE, agrupación de organizaciones estadounidenses para el envío de ayuda humanitaria a Europa tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial. Poco después aparece World Vision (creada por Bob Pierce en 1950 para asistir a los huérfanos a consecuencia de la guerra); ahora su acción solidaria apoya a las víctimas distintos países en África afectados por conflictos bélicos. Son muchas las ONG que comenzaron a trabajar hace décadas y que aún continúan su labor humanitaria extendiendo su influencia a los países más pobres del mundo: Save The Children (1932, Nueva York), y organismos de la ONU como la UNICEF. En 1971 surgen varias organizaciones muy importantes a la fecha: Médicos Sin Fronteras (para ayudar a paliar la hambruna en Biafra), Human Rights Watch en defensa de los derechos humanos, y Green Peace en la lucha ecologista. En los años ochenta, el asociacionismo se potencia y emergen una inmensa cantidad de nuevas organizaciones solidarias, tendencia que continúa hasta el momento (BAIGES, 2002:18-26).

Resulta difícil determinar con precisión la cantidad de ONG internacionales que existen en el mundo, debido a que aún no se ha concretado una legislación internacional formalizada que facilite su censo. En general se habla de que hay decenas de miles (GRASA, 2000:18). Algunos organismos manejan cifras concretas. Por ejemplo, según el anuario 1999-2000 de la UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS, hasta 1999 había 43.958 ONG internacionales<sup>63</sup>. A fecha de hoy su número sigue aumentado.

Algunos autores sugieren que las dificultades para realizar una aproximación estadística cuantitativa fiable sobre el crecimiento de las ONG comienzan por una cuestión metodológica, derivada de la arbitrariedad y heterogeneidad conceptual y terminológica que acompaña al sector; y por otra parte, al sesgo causado por un registro de altas y bajas poco actualizado por el personal de las propias asociaciones (OIARZABAL, 2000).

---

<sup>63</sup> UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS (1999). *Yearbook of International Organizations 1999-2000*. Bruselas: UIA. [Archivo de Internet]. <http://www.uia.org>

En cuanto a las divergencias conceptuales, por ejemplo ZAIDI (1998) considera ONG a aquellas organizaciones sin fines lucrativos, privadas y nacionales, que están implicadas en el trabajo para el desarrollo en los países subdesarrollados; pero como apunta OIARZABAL (2000), esta definición dejaría al margen a todas las ONG del Norte. En cambio, hay visiones más amplias, como la definición utilizada en un estudio comparativo internacional diseñado por el equipo de la Universidad de Johns Hopkins (RUÍZ OLABUENAGA, 2000), que contempla que las ONG deben poseer cinco características: 1) ser organizaciones formales; 2) autónomas; 3) que no repartan beneficios; 4) privadas y 5) que tengan un cierto nivel de aportaciones voluntarias de tiempo y dinero.

#### **- Concepto de ONGD**

El presente estudio se ocupa exclusivamente de las ONG para el desarrollo, entidades a las que recientemente se hace referencia con las siglas ONGD, para diferenciar su orientación de ayuda al Tercer Mundo de otros fines sociales. Sin embargo, en la bibliografía consultada no hemos encontrado una única definición que les identifique con absoluta precisión, lo cual refleja la existencia de las dificultades conceptuales ya mencionadas; por ejemplo, la inexacta delimitación de la naturaleza y peculiaridades de estas entidades que trabajan de diversas maneras para el desarrollo; y el debate ideológico sobre dos de sus rasgos distintivos de en cuanto a ONG:

- 1) Su cuestionable carácter No Gubernamental, específicamente ante la confluencia de intereses internos y externos de la Cooperación Internacional al Desarrollo (IEPALA, 1992:107),
- 2) y la ambigüedad del término "No Lucrativo" que por obviarse puede llevar a confusiones; la más inmediata sugeriría que las organizaciones no lucrativas no pueden o deben buscar ganancias ni beneficios, cuando sería más

correcto matizar que a pesar de que su objetivo principal no es la búsqueda de beneficios, en la mayoría de los casos están dispuestas a conseguirlos en favor de sus fines sociales y de su propio crecimiento (DÍEZ de CASTRO, GALÁN y MARTÍN, 1996:26). Así, lo no lucrativo se refiere a que los dividendos no se reparten entre los responsables (socios, patronato), y que sus servicios no requieren de una retribución del capital (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1998: 35).

La Agencia Española de Cooperación Internacional define las ONGD como “organizaciones sin ánimo de lucro, que actúan independientemente de los Estados con el objetivo de cooperar para el desarrollo de los países menos adelantados” (AEKI, 1992). La Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de España añade algunas características:

- “1. Son entidades autónomas e independientes en el ámbito de los gobiernos, legalmente establecidas. La ausencia de fines de lucro es un rasgo distintivo.
2. Los destinatarios de su labor, son los países considerados por los organismos internacionales como «en vías de desarrollo» (PVD), y dentro de ellos los sectores menos favorecidos de la población, atendiendo principalmente a las necesidades básicas.
3. Su ámbito de actuación es la cooperación internacional” (CONGDE, 1990: 9-10).

Una de las definiciones más completas de ONGD es la de LEOPOLDO ZAVALA (1994), quien afirma que éstas son:

“Organizaciones de carácter social, independientes y autónomas, jurídicamente fundadas y que actúan sin finalidad de lucro. Su acción se orienta hacia la Cooperación al Desarrollo y hacia la búsqueda de acuerdos de ayudas entre gobiernos con el objetivo de provocar la solidaridad y promover el desarrollo entre los pueblos y sociedades del

Tercer Mundo. [...] Su acción busca la canalización de recursos económicos públicos y privados para llevar a cabo proyectos de desarrollo autónomos en los países subdesarrollados [...]. Esta acción sobre el terreno se complementa con las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo [...] y con las actividades de *lobby* o presión política ante los gobiernos y los organismos" (ZAVALA MATULIC, 1994, en MARTÍNEZ TABLAS, 1995:353).

No obstante, la anterior es una definición que ya integra y precisa muchos de los elementos propios de las ONGD, ninguno de los conceptos aquí revisados señalan expresamente que entre las actividades de cooperación que realizan muchas de estas organizaciones, se encuentran también acciones de ayuda humanitaria de emergencia.

Consideramos que la razón de tal omisión conceptual puede atender a que esta labor humanitaria se ha considerado tradicionalmente como una rama de especialización de determinadas entidades, por ejemplo de solidaridad sanitaria (Medicus Mundi, Médicos Sin Fronteras) o de derechos humanos (Human Rights Watch); o bien como una actividad complementaria y excepcional de algunas ONGD. Sin embargo, dado el incremento en el número e intensidad de las catástrofes naturales y causadas por el hombre, y sus consecuencias devastadoras para el desarrollo, consideramos necesario enfatizar la importancia del esfuerzo que gran parte de las ONGD han dedicado a la ayuda emergente, como uno de los hechos que han obligado a la discusión de nuevos enfoques de intervención solidaria en el Tercer Mundo (*continuum* humanitario).

#### **- Evolución y características generales de las ONGD**

En el aspecto legal, las ONGD suelen constituirse jurídicamente como asociación o como fundación<sup>64</sup>, por lo que están supeditadas a la legislación

<sup>64</sup> Una asociación es un conjunto de personas organizado con vistas a la consecución de un fin de interés general y no lucrativo. Una fundación se define como un patrimonio o conjunto de bienes adscrito permanentemente al servicio de un fin general y sin ánimo de lucro.

en el derecho civil, aunque también hay algunas asociaciones que se rigen por el derecho canónico (muy pocas). Por otra parte, como organismos coordinadores, están las federaciones de asociaciones (CONGDE, 2000:14; MARTÍNEZ TABLAS, 1995). En Europa, la forma jurídica más frecuente es la asociación. La Coordinadora Española de ONGD sugiere que se debe a que es la figura que permite mayor participación e implicación de las personas en las actividades generales y la toma de decisiones, a diferencia de la fundación, que está regida por un patronato cerrado, en el cual los socios (donantes) carecen de derecho a voto (CONGDE, 2000: 14).

Los modelos de actuación de las ONGD han experimentado una transformación hacia formas más adecuadas a las necesidades de los pueblos del Sur. Se ha pasado de una actuación meramente asistencial, hacia una cooperación que contempla estrategias que involucran de forma directa a los beneficiarios de los proyectos y les otorga un papel protagónico en su propio desarrollo.

La evolución de las ONGD se ha expresado en varias dimensiones: en sus características estructurales orgánicas, en sus estrategias de actuación en terreno, en el papel que desempeñan en las poblaciones donde trabajan, en sus relaciones con respecto al Estado tanto en el Norte como en el Sur, y en las actividades que educación para el desarrollo y sensibilización sobre los problemas del Tercer Mundo.

La transformación en la forma de actuar de las ONGD puede visualizarse dividida por «generaciones», aunque cabe advertir que resulta difícil un acoplamiento preciso entre la teoría y la realidad. También es complicado encuadrar a una entidad en la categoría de una «generación» determinada, si bien algunas se identifican con mayor claridad dentro de una u otra categoría

(BAIGES, 2002: 38). La tabla siguiente (4), muestra un resumen de los modelos utilizados.

**Tabla 4. Evolución de las ONGD. Categorías en función de su modelo de actuación.**

Características	1 <sup>a</sup> Generación (1945) <i>Asistencialistas</i> Modelo Asistencialista	2 <sup>a</sup> Generación (1960) <i>Desarrollistas</i> Modelo Autosuficiencia	3 <sup>a</sup> Generación (1973) y 4 <sup>a</sup> Generación (1982) <i>De Partenariado o Denuncia Social</i> Modelo Cambio Estructural
<b>Tipo de acción</b>	Emergencia humanitaria y puntual.	Centradas en los agentes sociales. Zonas con problemática específica.	Desarrollo autosostenido, autónomo y sistemático.
<b>Papel de la ONGD</b>	Servicios específicos, asistenciales.	Acompañamiento en procesos de constitución orgánica. Búsqueda de la autosuficiencia.	Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil. Proceso de cambio estructural.
<b>Participación de los Beneficiarios</b>	Nula, ausente.	Actor.	Protagonista.
<b>Relación con el Estado</b>	Sustitutivo.	Sustitutivo/confrontación/ apoyo.	Confrontación/ apoyo.
<b>Educación al Desarrollo</b>	← Asistencial →	← Causal →	

Fuente: Toni Codina: SETEM. Material del curso ADI/ Formación de agentes de desarrollo internacional, organizado por SETEM/ UPC. Barcelona, julio 1999.

Como se observa en la tabla 4, las acciones de las últimas generaciones de ONGD tienen por objetivo fomentar el desarrollo autosostenido y autónomo, lo cual enfatiza la necesidad del retorno al sujeto, es decir, el desarrollo humano.

Sobre el Desarrollo Humano, la Coordinadora española de ONGD, afirma que:

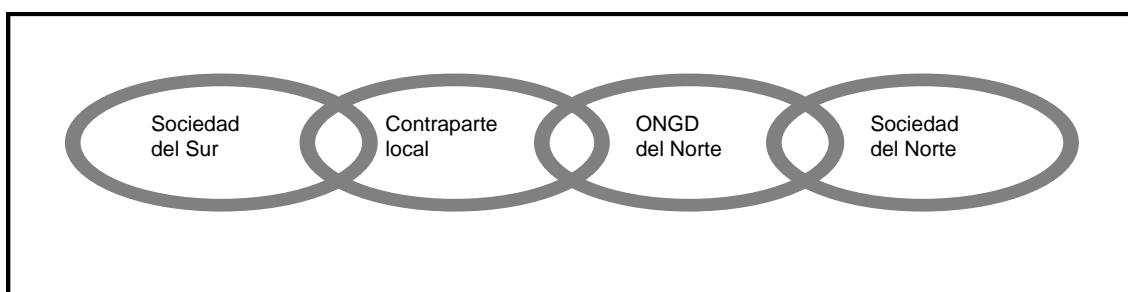
"No se trata tanto de que las personas aprendan o hagan, como de que las personas piensen y propongan. Que hombres y mujeres puedan obtener, por sí mismos, ingresos para llevar una vida digna, que esta vida sea más larga y saludable, que tengan acceso a la educación. Pero

también que ese desarrollo no sea agresivo con el entorno natural que nos acoge y venga acompañado de libertad política y del respeto de los derechos humanos. [...] Un desarrollo que fomenta el diálogo entre heterogeneidades personales, sociales y culturales, integrando sin eliminar las diferencias, cuestionando la desigualdad y el aislamiento" (CONGDE 1999a: 4).

El papel de las ONGD en las poblaciones beneficiarias consiste en ayudarles a lograr un cambio estructural hacia su desarrollo. Pero dicha transformación requiere de la participación de la sociedad civil y del establecimiento de una relación de apoyo mutuo con las instituciones competentes de los gobiernos donantes y receptores de la ayuda, así como con las ONGD del Sur (contrapartes locales), donde las ONGD deben continuar su labor de presión sobre los mismos para el cumplimiento y mejora de los programas.

El modelo de cooperación que promueven actualmente las ONGD involucra tanto a la sociedad del Sur a la que pretende ayudar, como a organizaciones locales o contrapartes en la cadena solidaria, y que a su vez son un vínculo con dicha sociedad beneficiaria. Por otra parte, las ONGD son un eslabón de la cadena que acerca a las sociedades del Norte (y por tanto a los donantes) con las del Sur (ver figura1):

**Figura 1. Cadena solidaria: ONGD-beneficiarios.**



Fuente: INTERMÓN. Material del curso ADI/ Formación de agentes de desarrollo internacional, organizado por SETEM/ UPC. Barcelona, julio 1999. p.6.

Las ONGD comparten objetivos comunes, como lograr la erradicación de la pobreza para mejorar la calidad de vida de los pueblos del Sur, y mitigar el sufrimiento de las poblaciones víctimas de catástrofes. En general, estas organizaciones intentan promover un tipo de desarrollo respetuoso con el

medio ambiente, la conservación del entorno natural y el uso sostenible de los recursos, así como el respeto a los Derechos Humanos.

Según el caso, las ONGD también pueden utilizar uno o varios enfoques de intervención para centrarse en determinado sector o grupo (salud, educación, género, infancia, población indígena, etc.); por ejemplo el enfoque de género, en el que se intenta crear las condiciones básicas para que las mujeres participen en la toma de decisiones de su comunidad y se incorporen activamente en todos los programas de desarrollo, como una manera de asegurar el acceso y control equitativo a los recursos y sus beneficios (ORTEGA, 1994). Otras contemplan enfoques recientes, como el *continuum humanitario* que vincula la intervención de emergencia, con las acciones de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo.

#### **- Regulación de las ONGD**

Las acciones de las ONGD están reguladas por un marco legal (véase subíndice 2.6.3.2, capítulo II de este trabajo), y la mayoría asume un *Código Ético y de Conducta* consensuado entre el colectivo. En España, las organizaciones afiliadas a la Coordinadora estatal (CONGDE) están comprometidas al cumplimiento del código vigente, que fue aprobado en Asamblea General en marzo de 1998. Algunas de las características más significativas de las ONGD están contenidas en dicho código, y se resumen en el decálogo que promueve la CONGDE:

##### **“Decálogo de una ONGD:**

1. Es una organización estable que dispone de mínima estructura. No se trata de campañas ni de actividades espontáneas.

2. No tiene ánimo de Lucro. Los ingresos que se obtengan deben reinvertirse en las actividades de la organización: proyectos, campañas, etc.
3. Trabaja activamente en el campo del desarrollo y solidaridad internacional.
4. Tiene una voluntad de cambio y transformación social.
5. Posee respaldo y presencia social.
6. Es independiente y tiene autonomía respecto de cualquier otra institución.
7. Posee recursos humanos y económicos.
8. Actúa con mecanismos transparentes y participativos de elección o nombramiento de sus cargos.
9. Es transparente en su política, en sus prácticas y en sus presupuestos.
10. Está articulada en torno a los fines de solidaridad internacional y cooperación y debe seguir una práctica coherente entre los fines y los medios para superar las desigualdades Norte-Sur" (CONGDE 1999a: 7).

También para los casos de intervención de las ONGD en emergencias por catástrofes y crisis humanitarias, existen otros puntos importantes contemplados en el código ético y de conducta (CASTILLA, 1997:33):

- La actuación de las ONGD debe enfocar su motivación central en la reducción del sufrimiento humano.
- Las prioridades de la ayuda deben calcularse siempre y sólo a partir de las necesidades.
- La ayuda debe darse por igual a quienes los necesiten, independientemente de su adhesión a opiniones políticas o religiosas.
- Las ONGD, en su calidad de organizaciones independientes y no gubernamentales, no aplicarán la política exterior de ningún gobierno, ni serán instrumento de sus intereses. Tampoco recogerán

intencionadamente ni difundirán por negligencia información política, militar o económica que pueda ser utilizada para propósitos no humanitarios.

- Las ONGD deben respetar la cultura y la tradición local.
- Las ONGD intentarán mejorar la capacidad local de respuesta a las crisis utilizando también recursos locales.
- Siempre y cuando lo permita la emergencia, los beneficiarios de un programa de ayuda en situación de crisis deben participar en la gestión de la ayuda.
- Además de satisfacer las necesidades vitales de los beneficiarios, la ayuda debe buscar la reducción del riesgo que estas necesidades pueden representar en el futuro.
- Las ONGD deben ser transparentes tanto en términos financieros, como en informes de actividad, frente a sus beneficiarios y donantes ya sean institucionales o privados.
- La información, publicidad y anuncios que se elaboren como parte de sus campañas de sensibilización, deben seguir las directrices sobre imágenes y mensajes a propósito del tercer mundo, en las que se promueve el pleno respeto a los beneficiarios de la ayuda, ofreciendo una imagen digna y objetiva de su situación vital, sin presentarlos como objetos de lástima y sin esperanza. También deben cooperar con los medios de comunicación para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en crisis, evitando que la publicidad tome precedencia sobre el trabajo humanitario y limitando la comunicación cuando pueda ser perjudicial para la población o la seguridad personal.

Cabe mencionar que, en la práctica, este último punto resulta especialmente ambiguo y ha recibido interpretaciones distintas por parte de las ONGD. Tanto en las campañas de publicidad, como en las colectas para las situaciones de emergencia humanitaria, es evidente la dificultad de impactar

a los ciudadanos en los pocos segundos que ofrece un mensaje publicitario, que debe ser claro y contundente. Por eso, como lo señala SISCU BAIGES (2002:18), hay ONGD que consideran que resulta más efectivo mostrar imágenes lastimeras o simplemente dolorosas de niños famélicos, que explicaciones documentales sobre las desigualdades sociales entre Norte y Sur. A pesar de que se retrata la realidad, las entidades que no cumplen estrictamente con el principio ético sobre imágenes son criticadas por otras organizaciones. La polémica causada por este tema, incluso ha llevado al distanciamiento de algunas ONGD del colectivo vinculado a las Coordinadoras estatales.

Además de las pautas éticas antes mencionadas, estas entidades solidarias para el desarrollo comparten características generales como el empleo del proyecto como principal instrumento estratégico en la cooperación y la participación de personal voluntario en el desempeño de sus labores.

### **3.2 El Proyecto de desarrollo como instrumento del modelo de cooperación dominante.**

El sistema de cooperación internacional trabaja con la dinámica de la ayuda económica para programas y proyectos de desarrollo. Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior (II) del presente trabajo, sus fundamentos ideológicos son keynesianos y su operación sigue la línea del modelo de desarrollo dominante, que pretende reducir el desequilibrio entre el ahorro interno y el intercambio exterior de la economía del país receptor a través de la inyección de capitales.

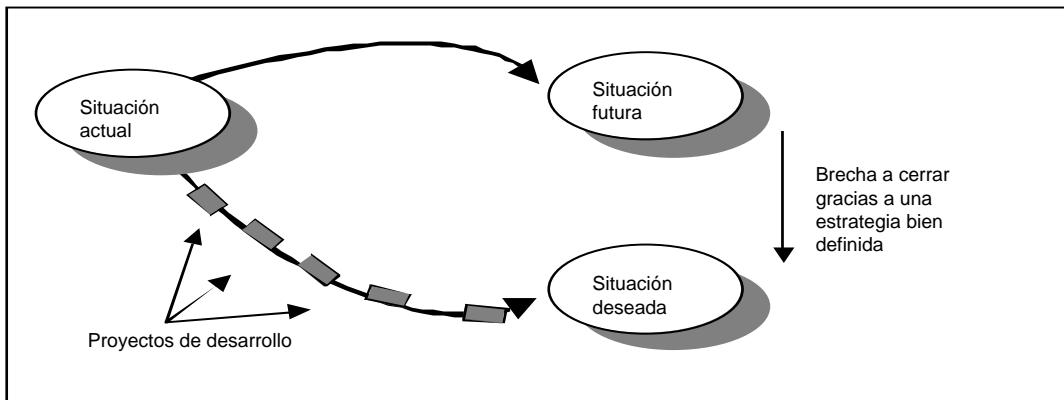
El proyecto, según la definición de CRUZ ROJA ESPAÑOLA (1997:130) es “*un proceso desencadenado para lograr un cambio cualitativo y/o cuantitativo en una situación. Supone una inversión de recursos conforme a un*

*presupuesto dado, efectuada para alcanzar unos objetivos concretos, en un periodo de tiempo determinado, mediante actividades coordinadas y bajo una unidad de gerencia”.*

Las ONGD desempeñan sus labores a través de proyectos de desarrollo, los cuales se llevan a cabo basándose en una planificación predeterminada de objetivos, estrategias, recursos y presupuestos que permiten su posterior control y evaluación. La estrategia general para el desarrollo de las ONGD, engloba una serie de proyectos específicos para abarcar las áreas, sectores y grupos beneficiarios a trabajar. El punto de partida es la realización de un diagnóstico de la realidad actual, que permita pronosticar una situación futura si no se interviene. Luego se formula la situación que se pretende alcanzar con la intervención, expresada como objetivos de desarrollo.

Los proyectos sirven para realizar el acercamiento gradual a la situación (INTERMÓN,1999:4). El objetivo último, será facilitar beneficios sostenibles a los grupos beneficiarios. Según este esquema, el desarrollo se entiende como una “*transformación sostenible de la realidad en el sentido de mejorar el nivel de vida de la población sujeto de dicho desarrollo*”. (INTERMÓN, 1999:4). La figura 2, en la página siguiente lo expresa de manera gráfica:

**Figura 2. Estrategia de desarrollo.**

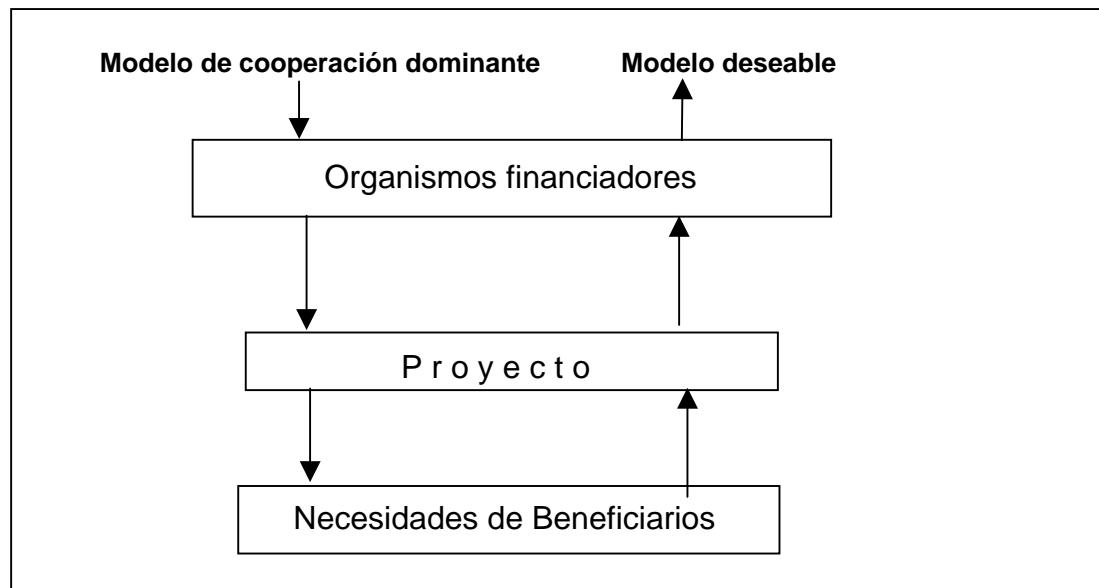


Fuente: INTERMÓN. Material del curso ADI/ Formación de agentes de desarrollo internacional, organizado por SETEM/ UPC. Barcelona, julio 1999.  
P.4

El proyecto es una herramienta útil para planificar acciones y controlar avances, pero estas características le han convertido en el instrumento ideal del modelo de cooperación dominante. Como ya hemos mencionado, uno de los factores que han impulsado el posicionamiento de las ONGD, es su colaboración como gestoras de una fracción importante de las ayudas oficiales (AOD). Aunque estas entidades solidarias intentan mantener una línea de actuación lo más independiente posible, así como una conducta coherente con sus principios éticos, la estrategia general del colectivo suele estar condicionada por las políticas de las instituciones oficiales que subvencionan parte de sus proyectos; los objetivos de desarrollo se ven limitados por exigencias económicas e intereses de los gobiernos donantes, que dificultan la reducción de las desigualdades entre los países del Norte y del Sur.

En la práctica, la formulación del proyecto sigue una estructura de tipo *Top-Down*, que comienza por considerar los intereses y exigencias de los donantes y luego “encaja” el proyecto en las necesidades de la población. Pero el modelo deseable, el que promueven actualmente las ONGD, pretende seguir un camino inverso, desde la consideración de los requerimientos de la base social beneficiaria hacia los donantes, como se ilustra en la figura 3 siguiente:

**Figura 3. Formulación del proyecto en el modelo de cooperación dominante vs. el modelo deseable.**



Fuente: Prof. Jean Pierre Malé. En: «Programa y proyecto. La gestión integral del proyecto. El marco Lógico». Curso de posgrado. Barcelona: CIDOB, 20-31 marzo de 2000. Apuntes del curso.

En síntesis, el proyecto es un instrumento de cooperación coherente con el sistema dominante porque (TOMÁS, 2000; MALÉ, 2000):

- Permite controlar la ayuda, al precisar delimitación (tiempo, espacio, etc.)
- Aísla al receptor o beneficiario, y lo fragmenta según distintos campos de aplicación.
- No establece el compromiso temporal necesario para la consecución del desarrollo —proceso de duración prácticamente imposible de determinar—, sino que está delimitado por plazos y objetivos más tangibles.
- Establece resultados visibles, tangibles y cuantificables.
- Es condicionante, según los intereses del donante.

### - Postura crítica sobre el proyecto

La eficacia de los proyectos como herramienta para el desarrollo ha sido cuestionada por diversas razones, entre las que destacan:

- **La sumisión** del proyecto al sistema de cooperación internacional dominante, que le aleja del camino del desarrollo sostenible.
- **La parcelación** de la estrategia de suma de proyectos, que no conduce a un proceso de desarrollo integral, ya que la planificación suele realizarse sin tomar corroborar la coherencia entre los proyectos que la componen, y la existencia de mecanismos efectivos de vinculación (MALÉ, 2000).
- **La rigidez.** En opinión de BERISTAIN (1999), los proyectos no deben ser construcciones rígidas definidas por planificadores, sino sistemas flexibles que dejen un margen a quienes trabajan sobre el terreno para adaptarse a la realidad cambiante. Incluso en la evaluación de los proyectos, el sistema actual exige definir de antemano los indicadores de evaluación de objetivos de una acción. Pero la realidad puede variar mucho hasta al momento en que se ejecutan, por lo que la evaluación “*puede convertirse en un ridículo y extenuante ejercicio de burocratismo cuando no en informes y contrainformes de mentiras pactadas*” (BERISTAIN, 1999:139).

Por otro lado, en circunstancias de grave conflicto social o emergencia, los criterios de evaluación y gestión de recursos tienen que estar pensados desde la lógica de la guerra y provisionalidad que se vive en muchos países en que se desarrolla la cooperación, y no desde los criterios de proyectos de desarrollo en condiciones de «normalidad». Esto pone de manifiesto la importancia de un mayor diálogo y escucha entre las partes implicadas, para mejorar las relaciones entre los distintos grupos y dar una mayor eficacia a las acciones (MALÉ, 2000; TOMÁS, 2000).

Sin embargo hay que reconocer que los proyectos, especialmente los enfocados hacia el desarrollo integral y sostenible, han colaborado a que el trabajo de las ONGD —que promueve el acceso de la sociedad civil a la identificación y solución de problemas—, se considere como un modelo alternativo y no como un simple complemento de la cooperación oficial (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1998:66; IEPALA, 1992:119). Además, el trabajo a través de proyectos de desarrollo resulta fácilmente comprensible para las sociedades donantes (con la ayuda de los medios de comunicación de masas, y de sus campañas de sensibilización), y eso ha contribuido a que las ONGD se legitimen como alternativas para una cooperación más horizontal, motivada por objetivos de solidaridad y emancipación social de las poblaciones menos favorecidas.

### 3.2.1 Tipos de proyecto.

A *grosso modo*, dependiendo de la naturaleza de las necesidades de la población beneficiaria, hay tres tipos de proyectos de cooperación (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1998:65-66):

- ***Microproyectos*.**- Son proyectos que normalmente intentan reforzar o potenciar el trabajo de una organización del Sur. Tienen objetivos de apoyo puntual, pero también pueden combinarse con asistencia permanente, conforme a los acuerdos establecidos entre la ONGD del Norte y su contraparte local. Su coste medio es bajo, y suelen financiarse con los propios recursos de la organización occidental donante, a través de la transferencia de fondos o de equipo.
- ***Ayuda de emergencia*.**- Es un tipo de cooperación puntual dirigida a asistir y subsanar situaciones de emergencia ocasionadas por desastres naturales, guerras, epidemias, catástrofes ocasionadas por el hombre, etc. Económicamente, la ayuda de emergencia tiene un coste elevado. Los

fondos para ayuda de emergencia suelen recaudarse a través de las campañas de sensibilización y recaudación específicas, además de aportaciones institucionales. Generalmente los recursos son gestionados por las ONGD, ya que estas “*tienen más flexibilidad, menos apalancamiento operativo y un mayor conocimiento del entorno, como para tener garantías de su adecuada distribución*” (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1998: 65).

- **Proyectos de desarrollo integral y sostenible.**- Su ámbito de influencia abarca distintos sectores, como pueden ser salud, educación, formación profesional, etc. con el objetivo de promover el desarrollo integral de las comunidades menos favorecidas. También tiene como objetivo el desarrollo sostenible, es decir aquel que logra “*satisfacer las necesidades del presente sin comprometer los recursos que las generaciones futuras necesitarán para satisfacer sus propias necesidades*” (CRUZ ROJA ESPAÑOLA, 1997:127). La formulación de estos proyectos comienza con un diagnóstico de la situación que permite establecer un plan de acción a mediano plazo, con metas y objetivos cuantificables. Su gran envergadura requiere normalmente de un financiamiento compartido entre la ONGD que lo ejecuta y de los fondos procedentes de una institución cofinanciadora.

Desde otro punto de vista, AVINA (1993:453-454) sugiere que cada organización realiza sus proyectos dependiendo de lo que denomina su «ciclo de vida», el cual consta de cuatro fases en función del desarrollo organizativo y su experiencia en terreno: inicio, expansión, consolidación y cierre. Conforme la ONGD va «madurando», ésta realiza proyectos de distinta naturaleza y nivel de complejidad:

- **En la fase I o de inicio**, se pueden encontrar proyectos con orientación asistencial.
- **En la segunda fase**, de expansión organizacional, los proyectos se proponen lograr la autosuficiencia, con una mayor participación de los beneficiarios, que adquieren un papel más protagonista y menos subsidiario.
- **Las ONG insertas en la tercera fase**, o de consolidación de la organización, intentan propiciar un cambio estructural en las poblaciones donde actúan, transformación tendiente hacia el desarrollo integral autosostenido, autónomo y sistemático.
- **Finalmente la cuarta fase** corresponde al cierre organizacional, donde se evita adquirir nuevos proyectos en nuevas regiones, y se reducen los proyectos y actividades en las situaciones que no se facilita una implicación duradera, intentando así una reorientación más centrada en proyectos existentes, de desarrollo a largo plazo.

### **3.2.2 Ciclo del proyecto.**

El ciclo de un proyecto, desde que se concibe hasta que se extingue, consta de cuatro etapas:

1. Identificación,
2. Formulación,
3. Ejecución y
4. Evaluación (esta última frecuentemente se toma como punto de partida para nuevos proyectos).

**1. Identificación.** Un proyecto bien planificado, que responda a las necesidades de un grupo destinatario, debe tener como base un análisis correcto y completo de la situación, la cual deberá interpretarse acorde a los intereses y actividades de las partes involucradas. Sin embargo, como ya hemos mencionado, las exigencias del sistema de cooperación internacional hacen que en el análisis frecuentemente exista una visión de la realidad distinta a la que perciben los propios beneficiarios.

Para realizar el análisis del contexto global, los expertos coinciden en que debe buscarse una visión más completa, que permita formular proyectos con objetivos aceptables por todas las partes implicadas. Para lograrlo, es muy importante intentar una concepción compartida y consensuada, en la que siempre se tome en cuenta el punto de vista de los profesionales en la materia, y el de las instituciones y organizaciones interesadas (COMISIÓN EUROPEA, 1993:18). Por ejemplo, uno de los agentes que ha de tomarse en cuenta para dicho análisis son los cooperantes:

"Las agencias internacionales o gubernamentales pueden estar más preocupadas por la opinión pública o las políticas institucionales. Los niveles centrales de las ONG pueden estar más preocupados por mantener buenas relaciones con las instituciones o conocer sus prioridades a la hora de proporcionar recursos para poder acceder así a fuentes de financiamiento. Las personas cooperantes, en cambio, a través del contacto con la realidad, especialmente las que viven con la gente por un tiempo largo, pueden conocer mejor las prioridades de la población y ser más sensibles a sus necesidades" (BERISTAIN, 1999:134).

**2. Formulación.** Existen diversos manuales para la formulación de un proyecto, que esencialmente consideran puntos similares<sup>65</sup>. El manual *Gestión del Ciclo de un Proyecto: enfoque integrado y marco lógico*

---

<sup>65</sup> Confróntese la Programación de Proyectos Orientada a Objetivos de la Agencia Alemana de Cooperación (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit ) en: GTZ (1999 a). *ZOPP Resumido*. y GTZ (1999 b) *ZOPP Una introducción al método*. También el *Enfoque del Marco Lógico* publicado por el IUDC y la Universidad Complutense de Madrid (1993); o la guía de la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana en: AECI (1992). «Política Comunitaria de Cooperación para el Desarrollo. La participación de Empresa y Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo en sus fondos». *Cooperación al Desarrollo* (Revista de Economía del ICE), núm. 702, febrero, P. 21-33.

(COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1993), señala tres etapas para la fase de identificación de un proyecto:

- El análisis del problema (imagen de la realidad actual).
- El análisis de objetivos (imagen de futuro y de una situación mejor).
- El análisis de las estrategias (comparación de diferentes cadenas de objetivos).

Estas tres etapas permitirán escoger un conjunto de objetivos que se precisarán de forma exhaustiva durante la «instrucción» del proyecto. El instrumento para la formulación de un proyecto es el denominado Marco Lógico, que está constituido por un conjunto de conceptos interdependientes contenidos en una tabla o matriz que describen de modo operativo los aspectos más importantes de una intervención.

Esta descripción permite verificar si la intervención ha sido instruida correctamente. Asimismo, facilita el seguimiento y proporciona una evaluación más satisfactoria. En otras palabras, “*Se trata de una estructuración del contenido de una intervención, presentando de forma sistemática y lógica los objetivos, resultados y actividades de una intervención y sus relaciones causales (lógica vertical). Esta estructuración sólo será posible una vez efectuado un análisis profundo de los datos disponibles (problemas, objetivos y posibilidades)*” (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1993: 22).

**3. Ejecución.** Una vez que la ONGD cuenta con los recursos y la planeación estratégica necesaria, el proyecto comienza a ejecutarse. Entre la formulación de un proyecto, su aprobación por una agencia financiadora, la recepción del dinero y el inicio del programa suele transcurrir alrededor de seis meses a un año. En un contexto de guerra o violencia política es frecuente que lo que entonces se planteó como urgente haya cambiado un año después.

**4. Evaluación.** Hay varias metodologías de evaluación, entre las cuales se encuentran el Enfoque del Marco Lógico y el Análisis Coste Beneficio. A continuación se explicarán en qué consiste cada una.

### 3.2.3 Evaluación de proyectos.

Una vez que un proyecto se ha puesto en marcha, es importante evaluarlo, para mejorarlo sobre la marcha, y como base para nuevos proyectos. Actualmente las ONGD cuentan con herramientas metodológicas para este fin, pues durante los años sesenta y setenta la literatura especializada ni siquiera señalaba la distinción entre investigación y evaluación, y se consideraba a esta última como un tipo de investigación aplicada (BUSTELO, M. 1999: 9).

El enfoque dominante de evaluación en las ONGD está orientado principalmente a la revisión de la gestión de los recursos y a la observación de los resultados deseados. Las metodologías más utilizadas en este contexto son: el Enfoque del Marco Lógico y el Análisis de Coste Beneficio (RODRÍGUEZ CARMONA, 1999: 84-101).

- **El Enfoque del Marco Lógico** (EML) se utiliza desde finales de la década de los sesenta en agencias de cooperación y ONGD con la intención de mejorar la calidad y coherencia interna de los proyectos. Según la definición dada por Cruz Roja Española, es una “*herramienta analítica para la planificación y gestión de proyectos, de carácter participativo, orientada por objetivos y hacia grupos beneficiarios*” (CRUZ ROJA ESPAÑOLA, 1997:128).

Así, en el EML los proyectos de desarrollo se agrupan en función de una jerarquía de objetivos, conforme a una cadena causa-efecto de cuatro niveles:

- Insumos.
- Resultados.
- Objetivos específicos.
- Objetivo general.

La evaluación «lógica» consiste en la comparación de los resultados con los objetivos, de lo esperado con lo realizado. Este enfoque cuenta con una *matriz de planificación* como instrumento para traducir objetivos y resultados esperados en indicadores cuantitativos. El objetivo central del EML es intentar asegurar la gestión eficaz del proyecto, a través de la revisión periódica del grado de cumplimiento de los indicadores y del presupuesto, así como detectar y analizar problemas, como estrategia útil para el aprendizaje de la organización.

- ***El análisis de Coste Beneficio, o en su defecto el análisis de Coste Efectividad*** (muy similar) son metodologías de alta complejidad técnica, y por tanto son menos utilizadas por las ONGD. En éstas, la evaluación también se encamina hacia la búsqueda de resultados de los proyectos, pero a diferencia del enfoque anterior, lo hacen en términos de rentabilidad económica, a través de un proceso normalizado de estimación de costes y beneficios.

Ambas metodologías presentan limitaciones respecto a las relaciones y la distribución de los roles que los donantes oficiales, las ONGD y las organizaciones locales han de asumir dentro de la cadena de la ayuda. Por otra parte, tienen un sesgo hacia los resultados, lo que afecta negativamente a una reflexión cualitativa sobre los procesos. Incluso algunos evaluadores como RIDELL (1998:2-7) han cuestionado la vinculación automática que suele darse a evaluación e impacto, argumentando la existencia de criterios alternativos durante la evaluación de un proyecto de desarrollo, como su potencial de replicación, su capacidad innovadora, el nivel de participación local o su contribución al fortalecimiento de la sociedad civil.

Otros enfoques metodológicos de evaluación participativa, que han surgido con fuerza en la segunda mitad de los noventa, están orientadas a superar las relaciones verticales de la cadena de la cooperación internacional, para construir visiones compartidas. Algunos de ellos son el Monitoreo y Evaluación Participativa (MEP), el Marco de Desarrollo de Base (MDB) y la sistematización de experiencias (que proviene de su utilización en el campo de la educación popular en América Latina), si bien aún no se conoce el alcance de su potencial (RODRÍGUEZ-CARMONA, 1999:87).

### **3.3 Agentes solidarios: Voluntarios y cooperantes.**

Para la ejecución de sus proyectos, las ONGD cuentan con personal voluntario o con cooperantes profesionales asalariados. En la década de 1980 a 1990 se estrecha la relación entre los voluntarios o cooperantes internacionales (quienes despeñan sus labores en los países menos favorecidos) y otros sujetos de la Cooperación (como ONG locales, etc.). A partir de entonces surge la figura del voluntario-cooperante como «formador» e impulsor de procesos de desarrollo en el Tercer Mundo, acorde con el auge de las ONGD. Independientemente de sus motivaciones personales (espíritu altruista, una opción laboral alternativa al sistema empresarial, una experiencia enriquecedora, el trabajo profesional deseado, etc.), es bien reconocida la importancia del papel de estos actores, a quienes también se valora críticamente y se les exige cada vez más continuidad, profesionalidad y compromiso en las acciones que desempeñan.

Como sugieren las pautas deontológicas a las que los voluntarios-cooperantes intentan atenerse<sup>66</sup>, de cada uno de ellos se espera que más allá de la técnica, en su trabajo aplique valores y actitudes que le permitan desempeñarse con eficacia en el marco transcultural, como son: la

<sup>66</sup> Ver Código Deontológico del Voluntario-cooperante en el subíndice 3.3.1 de este capítulo.

solidaridad; la aceptación del otro; el auténtico compromiso socio-político, encontrando nuevos o mejores caminos para la justicia y la paz en un mundo plural; la capacidad de escuchar al otro; el respeto a las culturas diferentes y la mediación entre culturas para el intercambio de experiencias y valores; la gratuidad; la disponibilidad; la profesionalidad en cuanto a contar con una adecuada capacidad técnica y comunicativa de sus conocimientos (dimensión pedagógica), y suficiente preparación cultural para desempeñarse eficazmente en culturas distintas; la delicadeza personal en la comunicación con los otros, etc. (GARCÍA FAJARDO, 1995; BACHERO, 1999).

Las repercusiones en el Norte que provoca el voluntario-cooperante que trabaja en el Sur son varias: sensibilización, contra-información, denuncia de la injusticia estructural y social, y la propuesta de cambiar las relaciones internacionales favoreciendo el diálogo, la comunicación, el conocimiento y el intercambio cultural. Igualmente, el cooperante internacional se convierte en mediador activo entre los sujetos protagonistas de la cooperación internacional del Norte y del Sur, ejerciendo mediación multilateral en aspectos económicos, socio-políticos, culturales, éticos y psicológicos, y buscando en este proceso integrar como protagonistas del Desarrollo a los hasta ahora menos receptores (BACHERO, 1999).

Cabe resaltar que el voluntario-cooperante desempeña un importante papel como mediador en el ámbito socio-político internacional para superar el carácter asistencial de la cooperación. Sus objetivos en este sentido deben centrarse en favorecer la responsabilidad y la toma de conciencia (de base política) de la situación real de la población y de sus causas, con especial atención a las comunidades y personas más marginadas. También debe apoyar el establecimiento de los procesos de participación y democratización, es decir, favorecer la autonomía creciente de las comunidades y los países en que trabaje, sin participar directamente en la política, respetando el derecho a la autodeterminación (GARCÍA ROCA, 1994).

Sin embargo, en la práctica, el discurso anterior se torna difícil de materializar en todo su esplendor. El periodista y escritor DAVID RIEFF (2003) expone una visión cruda y realista del trabajo del voluntariado humanitario internacional, especialmente en la década de los 90, durante las crisis desatadas por conflictos bélicos, donde los humanitaristas se han convertido en "*instrumento y emblema del alcance del poder de los gobiernos occidentales*" (RIEFF, 2003:284). Aunque normalmente la concepción de los cooperantes respecto al trabajo que desempeñan es una expresión de solidaridad, y no "*una prolongación del los papeles coloniales*", como enfatiza RIEFF (2003:284), los hechos hablan por sí mismos.

La intervención occidental humanitaria en África es una muestra de esta actitud, donde el voluntariado humanitario sustituyó la función caritativa de los misioneros y pasó a ser "*la cara amable del poder europeo: blancos montados en vehículos cuatro por cuatro también de color blanco, conducidos por chóferes africanos, que circulaban por los campos dando órdenes, organizándolo todo, haciéndose cargo de todo*" (RIEFF, 2003:284).

Así, en el mundo de la solidaridad, los cooperantes suelen percibirse como personas de buena voluntad, pero naturalmente susceptibles de fallos humanos, morales u operativos. Incluso aquellos más idealistas, o quienes trabajan en emergencias, que suelen ser jóvenes a los que GERRY MARTONE, coordinador de emergencias de International Rescue Comitee (citado en: RIEFF, 2003:284) se ha referido cariñosamente como «místicos o inadaptados», han terminado recreando patrones coloniales, a pesar de su entusiasmo, profesionalidad y entrega. Esto va más allá de la falta de una adecuada formación para desempeñar con éxito su trabajo, es un problema de fondo, que requiere un cambio en el modelo dominante del sistema de cooperación y socorro internacional, sobre el cual se reflexiona desde hace años en los círculos humanitarios. Según este debate las perspectivas a corto plazo para un cambio positivo en el sistema hacia una intervención más eficaz y más favorable para el desarrollo sostenible en el tercer Mundo no son

muy halagüeñas, si bien hay algunas propuestas, como los enfoques "*Do Not Harm*" (ante todo no Dañar), planteado por MARY B. ANDERSON (1994) y el *Continuum Humanitario* emergencia-rehabilitación desarrollo, que ya se han puesto en práctica. A este respecto abundaremos en el capítulo siguiente (IV).

Además de este problema de fondo, los voluntarios internacionales frecuentemente afrontan algunas dificultades para cumplir eficazmente su cometido en el trabajo sobre terreno. Por lo regular, las posibles soluciones requieren la inversión de grandes esfuerzos en la búsqueda de los caminos más adecuados para sortear cada situación, por lo que exigen una buena preparación profesional del personal, así como la capacidad de actuar con asertividad, tanto individualmente, como en equipo. GARCÍA FAJARDO (1995) sugiere que estas dificultades pueden atender a diversas etiologías:

- De carácter cultural, derivadas de su inserción en un contexto político, económico y cultural distinto del suyo;
- De carácter psicológico, desde la ansiedad causada por que regularmente debe resolver problemas solo, sin tener puntos de referencia, o por la expectativa frustrada de obtener muchos resultados en poco tiempo, hasta la afectación de los problemas personales no resueltos;
- De carácter técnico-organizativo, en cuanto a la adaptación de la propia profesionalidad a la exigencia y realidad del proyecto concreto (recursos muy limitados o carencia de medios);
- De relación con el gobierno, la ONGD local, las otras ONGD del lugar, otros voluntarios o su propia organización; y las dificultades en las motivaciones y los ideales personales, que pueden discrepar de las expectativas personales o en los fines y medios de su ONGD o la ONGD local.

### **3.3.1 Marco legal sobre cooperantes y voluntariado.**

En el ámbito de la comunidad europea, hasta principios de los años ochenta apenas hubieron algunas referencias formales sobre el trabajo social voluntario en textos internacionales. Un ejemplo es el artículo 14 de la Carta Social Europea del 18 de octubre de 1961<sup>67</sup>, promovida por el Consejo de Europa, que habla de la necesidad de crear servicios sociales que contribuyan al bienestar y desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, a través de la participación de individuos y organizaciones benéficas (PÉREZ- SOBA, 2000:718).

En la denominada *Carta de Acción Voluntaria* que se trabajó durante 1982 por un comité de expertos convocado por el Consejo de Europa, se concluye que la acción voluntaria con fines sociales no es sólo una expresión de interés humanitario, sino también el medio legítimo por el que el individuo realiza una contribución personal a la vida de la comunidad y al bienestar público, de forma privada e individual o con otras personas en el marco de una organización (ARAGONÉS et. al., 1997; DE FELIPE, 1995: 30-31).

La Carta señala también que, de esta manera, los ciudadanos que decidan contribuir como voluntarios dentro de una organización tienen derecho a esperar que no se les explote, a que se les reconozca y respete el valor económico de su contribución, a tener una definición clara de las funciones a desempeñar, a ser consultado en las decisiones que afecten a su tarea; e independientemente de que sean trabajadores sociales voluntarios o

---

<sup>67</sup> Ratificado oficialmente por España en el Instrumento del 29 de abril de 1980, BOE nº 153, de 26 de junio de 1980 (corrección de errores en BOE nº 192, de 11 de agosto de 1980).

profesionales pagados, a que se reconozcan las tareas para las que estén mejor capacitados, sin menoscabo de la labor del otro (DE FELIPE, 1995).

Más tarde, la ONU lanza su Resolución 40/212, de 17 de diciembre de 1985, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre el día internacional de los voluntarios para el desarrollo económico y social. En el mismo año, el Comité Director para Asuntos Sociales del Consejo de Europa plantea algunas recomendaciones sobre voluntariado en la acción social para promover y desarrollar sus acciones al servicio de la comunidad. Entre ellas están la Recomendación 85/308/CEE, de 13 de junio de 1985, relativa a la protección social de los voluntarios para el desarrollo; la Recomendación (85)9 del 21 de junio de 1985, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre el voluntariado en la acción social; y más tarde la Recomendación R(94), de 4 de mayo de 1994, también del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa al fomento del voluntariado. (ARAGONÉS, ÁLVAREZ Y MARTÍN, 1997; PÉREZ-SOBA, 2000:718).

Entre los puntos sobresalientes de estas recomendaciones, se sugiere que los Estados miembros reconozcan el papel, las características y el valor del «trabajo voluntario». Se enfatiza que las personas que por su propia voluntad participan en la acción social desempeñan un importante papel de apoyo en la sensibilización ciudadana sobre los problemas sociales y la contribución del trabajo voluntario en su solución. También se recomienda buscar las mejores fórmulas y reglamentaciones específicas para la integración en la política social del trabajo voluntario, así como coadyuvar a la adecuada capacitación (y en su caso a la profesionalización) de los voluntarios. Además, el Comité de Ministros del Consejo de Europa sugiere respetar la independencia de la actuación de las organizaciones de voluntarios constituidos conforme a la legislación y prácticas nacionales; asegurar la cooperación entre los sectores públicos y las organizaciones de voluntarios; y asegurar, en la medida de lo posible, la continuidad en la financiación a las organizaciones interesadas, etc.

En lo que se refiere propiamente al personal voluntario, las recomendaciones mencionadas invitan a revisar las legislaciones y reglamentaciones, además de estimular su formación y reciclaje. También señalan la importancia de velar para que los voluntarios sigan las mismas normas de los trabajadores sociales profesionales, y de adoptar disposiciones para que tanto voluntarios como beneficiarios de sus prestaciones y terceros puedan quedar cubiertos contra riesgos que puedan desprenderse de la realización del trabajo voluntario. En términos generales, los aspectos regulables son los siguientes (BACHERO, 1999:1):

- El tipo de contrato (según las partes que lo firman, y su modalidad).
- La duración.
- La formación obligatoria.
- Los gastos cubiertos.
- La edad mínima.
- La nacionalidad.
- Las tareas post-servicio.
- Los seguros obligatorios.
- La inscripción en la seguridad social.
- El derecho a excedencia y reserva del puesto de trabajo.
- El derecho a la prestación por paro y el servicio militar.

Una reciente referencia respecto a la legislación de los voluntarios se da en el marco internacional. Si bien no proviene de un foro oficial, es importante: la “*Declaración Universal del Voluntariado*”, elaborada por diversas organizaciones de voluntariado durante el Congreso Mundial celebrado en París en 1990, a iniciativa de la Asociación Internacional de Esfuerzos Voluntarios (PÉREZ- SOBA, 2000:719).

En Europa, la regulación en materia de voluntariado cooperante, se lleva a cabo de acuerdo a diferentes modalidades. Las principales son (BACHERO, 1999:1):

- Mediante una ley específica sobre los cooperantes, como la que tienen Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Portugal.
- A través de un organismo gubernamental que establece las líneas que regulan su situación: Reino Unido, Francia, Italia y Noruega.
- Por medio de la normativa establecida por la ONGD más importante en cuanto al envío de cooperantes, que es seguida por las otras ONGD. En este caso, a pesar de la carencia de una ley específica, existe una fuerte vinculación entre las ONGD que fijan la normativa y el organismo estatal responsable de la Cooperación, como en el caso de Holanda, Dinamarca y Finlandia. En este caso, como en los dos anteriores existe una referencia para determinar las relaciones y el régimen en el que se desarrollará el trabajo de los voluntarios internacionales. Un ejemplo es el de Holanda, que sin un estatuto formal, posee uno de los regímenes más completos de definición de sus derechos y deberes de los cooperantes.
- Casos particulares, como el de España, que aún no cuenta con una normativa específica de cooperantes, pero señala algunos principios reguladores en la Ley de Cooperación; así, en tanto no se elabore un "Estatuto del Cooperante", la situación de hecho es una autoregulación de cada ONGD.

**- Regulación española del voluntariado cooperante.**

En España se han estudiado muchos anteproyectos para la conformación de un marco legal propio, pero actualmente sólo hay una referencia legal en vigor: los artículos 37 y 38 de la Ley de Cooperación 23/1998 (7 de julio de 1998), que se refieren a la participación voluntaria en acciones de Cooperación. Sin embargo, esta Ley es de aplicación supletoria a las

disposiciones contenidas en la misma Ley 6/1996, del 15 de enero, del Voluntariado, que aglutina una serie de disposiciones que deben ser respetadas por las asociaciones en que participan voluntarios si sus actividades trascienden el ámbito autonómico (Art. 2 de la Ley 6 de 1996) (PÉREZ-SOBA, 2000:719).

Así, en la legislación vigente (Ley 23/1998) se introduce formalmente, —si bien podría decirse que se hace de manera confusa—, la distinción entre voluntarios y cooperantes y existe un compromiso de elaborar un *Estatuto del Cooperante*. A pesar de la existencia de esta Ley, la situación de hecho en este país es que cada ONGD se guía por sus propias normas (BACHERO, 1999:1), aunque en general se basan en los deberes y derechos de los voluntarios cooperantes que se han recogido en un código deontológico elaborado y consensuado por expertos y entidades de voluntariado (Jornadas Voluntarias 1998, Madrid). Éste establece que:

- “1. El voluntario cooperante debe apoyar a la contraparte local a protagonizar el proyecto.
2. El voluntario cooperante ha de estimular que crezca en la contraparte local y en la comunidad beneficiaria la confianza en sí mismo y la autoestima.
3. El voluntario cooperante no debe ayudar a quién no quiera ayudarse a sí mismo.
4. El voluntario cooperante debe "cooperar" no "dar".
5. La finalidad de la presencia del voluntario cooperante es marcharse, hacerse innecesario.
6. En el trabajo del voluntario cooperante son más importantes los procesos que los resultados finales.
7. El voluntario cooperante ha de entender la cultura local.
8. El voluntario cooperante debe evitar el Norte-centrismo en su análisis y en su comportamiento.
9. El voluntario cooperante no debe imponer nada, pero tampoco debe aceptar todo.
10. El voluntario cooperante no se ha de engañar, ni debe engañar; el poder está desigualmente repartido.
11. El voluntario cooperante debe facilitar el entendimiento entre las diferentes lógicas de trabajo Sur y Norte.

12. El voluntario cooperante debe coordinar su proyecto con los otros organismos de cooperación de la zona
13. El objetivo del trabajo del voluntario cooperante no es el de «ser querido por los pobres».
14. En su trabajo, el voluntario cooperante recibe más de lo que da. Se debe aprovechar esta oportunidad única para aprender." (Jornadas Voluntarias 1998, Madrid. Material del curso de aproximación a la cooperación internacional, CIDOB, 24-26 de enero de 1999).

### **3.4 Las organizaciones como sistemas: una aproximación a las ONGD.**

En este apartado incursionaremos brevemente en algunos argumentos teóricos sobre las entidades en que trabajan los voluntarios cooperantes, las ONGD, desde le punto de vista de la organización.

La evolución de la sociedad moderna hacia una sociedad de la información, es, paralelamente, hacia una sociedad de las organizaciones, pues los protagonistas de la acción social no son ya individuos, sino actores colectivos (MORALES,1995). Las ONGD, como todas las organizaciones, están determinadas por su cultura organizativa, que se manifiesta en la existencia de un sistema de valores comunes, compartido por todos sus miembros. Tienen su base en la división del trabajo, y la especialización en distintas tareas, que están coordinadas por personas determinadas, estableciendo así cierta división del poder (LUCAS MARÍN, 1997:44).

Una de las corrientes teóricas que estudia a las organizaciones es la escuela sistémica de la conducta organizacional, que tiene sus orígenes en los años sesenta. Desde este punto de vista, la organización es un todo ordenado que está formado por partes interrelacionadas en un equilibrio dinámico, por individuos coordinados espacial y temporalmente que interactúan en un sistema social bien establecido (LUCAS MARÍN, 1997: 58; KREPS, 1992:5).

Las organizaciones son sistemas dinámicos porque son entidades que constantemente se encuentran en proceso de desarrollo adaptativo. En este sentido, el análisis estructural funcional les ha llegado a equiparar con los sistemas sociales, pues las organizaciones son sistemas en constante movimiento, rara vez son estables (LUCAS MARÍN, 1997:58).

Por otra parte, las organizaciones son sistemas abiertos dado que están constituidas por “*actividades interdependientes que unen coaliciones cambiantes de los participantes; los sistemas están engastados en el ambiente en que operan*” (SCOTT y MITCHELL, 1978: 25), es decir, que el sistema y el entorno se codeterminan mutuamente.

El análisis de la organización se puede realizar en distintos niveles, principalmente uno macro y otro micro, al considerar la unidad como un supersistema compuesto por varios subsistemas independientes, con diferentes equilibrios relativos. En la interconexión de las partes con el todo la comunicación desempeña un papel fundamental. La complejidad del sistema también evidencia la importancia del estudio de la cultura de las organizaciones y de los comportamientos comunes que les caracterizan y les dotan de identidad (LUCAS MARÍN, 1997:58-59).

Desde este enfoque sistémico, algunos autores como ULRICH (1983) y HERNÁNDEZ MOGOLLÓN (1990) han desarrollado modelos de estrategia empresarial que definen los elementos a considerar en el comportamiento de la empresa, tanto al interior, como con respecto al medio ambiente. Estos dos modelos nos han facilitado algunos de los elementos sobre la organización que hemos considerado para el diseño del cuestionario que hemos aplicado en el estudio empírico para el análisis de las ONGD en España, que presentamos más adelante.

En síntesis, el modelo de ULRICH se centra en tres puntos principales: la imagen básica, el concepto de dirección y el concepto de empresa; y también

considera la relación con el entorno y la retroalimentación. Por su parte, HERNÁNDEZ MOGOLLÓN centra su modelo en la imagen corporativa, o la Imagen de Empresa (IDE) que es *"una imagen mental reactiva, resultante de múltiples y diversos mensajes, relacionado entre sí y con la empresa, los cuales, acumulados en la memoria colectiva, configuran una globalidad significativa capaz de influir en los comportamientos y determinarlos"* (HERNÁNDEZ MOGOLLÓN, 1990:225).

En el caso de las ONGD, la importancia de la imagen corporativa reside en que permite determinar el comportamiento de una persona respecto a la organización, con lo que se facilita la fidelidad de los voluntarios y donantes y se impulsa un espíritu de «bloque» entre sus colaboradores (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1998:27).

### **3.4.1 La comunicación en las organizaciones: las ONGD**

Para que una ONGD funcione adecuadamente debe contar con una estructura corporativa en la que todos sus miembros y públicos estén sólidamente vinculados. Muchos autores coinciden en que uno de los aspectos más importantes que permite crear y mantener estos vínculos, es la comunicación (AGUADERO, 1993; ÁLVAREZ y CABALLERO, 1997; CAPRIOTTI, 1992; LUCAS MARÍN, 1997; RAMÍREZ, T., 1995; WEIL, 1990; VAN RIEL, 1997; WESTPHALEN, 1993).

LUCAS MARÍN (1977:43) argumenta que *"la consideración de la organización como un sistema se atiene perfectamente a la complejidad de la conducta humana en el trabajo, así como al concepto de la cultura de la organización, que nos lleva directamente a la comunicación en las organizaciones"*. Este mismo autor (1997:102) explica que el estudio de la comunicación en las organizaciones surge por una parte como una respuesta a las necesidades prácticas empresariales, como el interés en mejorar los procesos económicos

a través de la comunicación; y por otra parte, se deriva de la evolución de teorías de la organización, cada vez más enfocadas hacia la cultura organizacional, que desde sus inicios ya contemplaban la comunicación como elemento fundamental en estos sistemas.

Sobre las virtudes de la comunicación interna, otros autores consideran que ésta *"dinamiza el entramado social de la organización, dotándola de una filosofía de acción, y canaliza las energías internas de los integrantes de la misma para lograr mayor eficacia y competitividad"* (ÁLVAREZ y CABALLERO, 1997:112). Aunque la comunicación organizacional como disciplina formal es relativamente reciente, la investigación en la materia tiene sus antecedentes a principios del siglo XX cuando se realizaba a través de cinco áreas «tradicionales»:

- La comunicación como medio (desde 1920, luego popularizada en los escritos de DALE CARNEGIE).
- El estudio de los canales de comunicación.
- El clima comunicativo.
- El análisis de las redes de trabajo.
- El estudio de las comunicaciones entre superiores y subordinados.

Pero es en la teoría de la organización donde los estudios sobre la comunicación han recibido un mayor impulso, hasta conformar poco a poco un área de investigación y docencia sólidamente establecida. Desde los primeros años de este campo, la importancia de la comunicación se resalta incluso por autores de orientación matemática, como H. A. SIMON (en varias obras, y especialmente en *Administrative Behavior* (1945), y BARRET (1951) en su trabajo *Una Aproximación Elemental a la Comunicación Organizacional*, donde afirma que *"la comunicación es la esencia de la actividad organizada y el proceso básico del que otras funciones derivan"* (en READING, 1989:19).

Con esta base, la comunicación se considera como un proceso en el que los miembros del sistema se apoyan en el intercambio de contenidos y en otras actividades sociales, estableciendo acuerdos mediante modelos ritualizados de comunicación con los demás, para la consecución de fines comunes (KREPS, 1990:5). En este sentido, la comunicación organizacional se puede entender como:

"El proceso por el que los miembros juntan la información pertinente acerca de su organización y de los cambios que ocurren en ella. Las organizaciones aparecen como entidades más o menos estáticas porque sus miembros están efectivamente coordinando sus conductas y exhibiendo con éxito las actividades conjuntas de la agrupación que estará organizada mientras sus miembros cooperen. Los miembros están en continuos procesos de organización y reorganización. La comunicación es el proceso por el que estos miembros acostumbran a facilitar la realización de actividades coordinadas" (KREPS, 1990:13-14).

Conforme a la definición anterior, la clave para la coordinación interpersonal es el desarrollo de las relaciones, y las comunicaciones humanas son la herramienta empleada para establecer unas relaciones y mantenerlas de forma efectiva. Por la comunicación es que los individuos se adaptan a su ambiente, o "como un instrumento que la gente usa para ayudarse a reconocer y responder los desafíos de su existencia.

Como señala LUCAS MARÍN (1997:104), la comunicación organizacional como disciplina tiene un desarrollo reciente. Su origen y mayor crecimiento se ha dado especialmente en universidades de Estados Unidos, donde aparece como un área especializada del *Speech Communication*, materia fundamentalmente práctica cuyo objetivo esencial es enseñar a hablar correctamente a los directivos de las empresas con la intención de mejorar la comunicación. El primer curso de *Speech Communication* se impartió en 1950 en la Pardue University, tomando como base los estudios de P. EL. LLUL, y desde entonces ha sido una referencia necesaria para la investigación posterior.

En la evolución de los estudios sobre comunicación en las organizaciones, han influido de manera importante las investigaciones de otras disciplinas sociales, como la psicología industrial, la psicología social, las teorías de la organización y más recientemente, la sociología, la retórica, la antropología, la ciencia política y la lingüística. Así, en los últimos años se distinguen cuatro líneas de investigación sobre comunicación en las organizaciones (LUCAS MARÍN, 1997: 102, 104):

- La información como proceso, vinculado a la visión sistémica de la empresa, en donde la información coadyuva a reducir la incertidumbre y a mejorar las posibilidades de predicción. Algunas de las figuras precursoras de esta escuela, especialmente en el ámbito de la conducta organizativa son FREDERICK W. TAYLOR, HENRY FAYOL y MAX WEBER. En las últimas décadas del siglo XX diversos autores han realizado publicaciones sobre este enfoque (KREPS, 1990; GOLDHABER, 1993).
- Desde el punto de vista de la retórica, que intenta retomar la perspectiva griega y romana clásica de la retórica y la persuasión (CHENEY, 1991; ROIZ, 1994).
- El enfoque cultural, en donde los proceso comunicativos se consideran una parte importante de la cultura de la organización (ABRAVANEL, 1992; BUENO, 1983; GARMENDIA, 1990).
- La línea de investigación política, que se centra en los temas de poder y conflicto. (DRUCKER, 1988).

Además de estas cuatro corrientes, también existen otras materias de contenido esencialmente práctico y origen estadounidense que se imparten como cursos en distintas universidades. Son las denominadas *Managerial Communication* y *Business Communication*, que siguen la tradición del *Speech Communication*. La primera tiene sus fundamentos en las escuelas de negocios y está orientada a mejorar las habilidades y sobre todo la eficacia comunicativas de los futuros directivos (SMELTZER Y LEONARD, 1994). La segunda es aún más práctica, es un compendio de técnicas y

estrategias que buscan capacitar al estudiante aún en detalles como redactar memorándums y cartas, o a dar conferencias (BELL, 1992).

Para los efectos del presente trabajo, como ya hemos mencionado con anterioridad, observamos a las organizaciones desde el enfoque sistémico. Son pocos los investigadores en el área de la comunicación organizacional que se han enfocado específicamente hacia el caso particular de las ONGD. Sin embargo, en esencia tienen una estructura similar a la de cualquier otra organización, si bien existen algunas diferencias. Por ejemplo, una de estas diferencias reside en la variedad de su público, o empleando otro término, de sus *stakeholders*<sup>68</sup>, que son las "*personas ligadas a la organización en cuanto a que ellos y la organización tienen consecuencias mutuas*" (GRUNIG y REPPER, 1992:125). Los públicos pueden diferenciarse por el tipo de interacción que realizan con la organización –en función de la cual, organizan sus percepciones y relaciones con la misma– (CAPRIOTTI, 1999:41).

### **3.4.1.1 Públicos internos y externos: algunas estrategias de comunicación**

Entre los distintos públicos de las ONGD, además del personal que trabaja para ellas, están los socios que colaboran con sus aportaciones económicas; por otra parte, están las personas beneficiarias de sus proyectos. Esto implica que para dichas entidades es importante contar con canales y estrategias adecuadas para acceder a sus públicos, lo cual puede hacerse a través de su

<sup>68</sup> PAUL CAPRIOTTI (1999:37) afirma que "el concepto de stakeholder es adecuado, y como se puede apreciar en la definición, está ligado directamente a la noción de vínculo o relación, por lo que su utilización sería, incluso, más correcta que el término público [sin embargo...] el término público es de más corriente utilización en los países de habla hispana".

propio gabinete de comunicación, como órgano de gestión de las relaciones internas y externas.

Un órgano interno de comunicación que funciona correctamente debe dotar de credibilidad e interés a la organización. Por lo tanto, el responsable de esta área debe asegurar los canales de conexión entre los integrantes del colectivo (ÁLVAREZ y CABALLERO, 1997:112).

La comunicación con los públicos internos debe ser rápida, estrecha y frecuente. Algunos ejemplos de elementos de comunicación interna son los sistemas de acogida de nuevos componentes (manual de acogida), los eventos (jornadas de puertas abiertas, congresos, juntas, jornadas informativas) y las publicaciones internas. Para la comunicación con los socios, pueden emplearse medios como la revista, informes de avances proyecto, cartas (anuales) del presidente, y otros, según el caso, como llamadas telefónicas o mensajes electrónicos, vídeos de avance proyectos, etc.

El entorno externo también debe estructurarse de forma que abarque a todos los públicos. En este sentido los rubros fundamentales para cualquier organización son tres (ÁLVAREZ Y CABALLERO, 1997:115; RAMÍREZ, T., 1995:87), si bien se podría agregar uno, en el caso de las ONGD:

1. Las relaciones informativas (relaciones con los medios).
2. Marketing y publicidad (campañas).
3. Relaciones públicas y relaciones con la sociedad (reuniones con líderes de opinión, campañas de puertas abiertas, etc.).
4. En el caso de las ONGD, las relaciones con los beneficiarios de sus proyectos.

**1. Relaciones informativas.** En cualquier organización y aún con mayor contundencia en el caso de las ONGD, el papel de la comunicación, tanto interna como externa es necesaria para alcanzar sus objetivos:

"La gente coordina actividades unos con otros para alcanzar sus objetivos, y en último término, la supervivencia y la prosperidad de la organización no siempre se logra fácilmente. Hay que persuadir a la gente para que coopere, y la comunicación es una herramienta que ayuda a obtenerla. A través de la comunicación, la gente recoge información de otros, y se la proporciona a otros. La información puede determinar el que la gente coopere" (KREPS, 1990:11).

Para la imagen y buen funcionamiento de una ONGD, las relaciones con los medios son de vital importancia, pues son su público objetivo y aliado más importante, después de su plantilla y sus socios. Actualmente estas entidades solidarias disponen de un importante atractivo para los medios de difusión, factor que saben aprovechar con gran éxito. Una de las razones es que hay una estrecha relación entre ciudadanos y asociaciones, propiciada precisamente por los canales comunicativos de los medios masivos (GARCÍA IZQUIERDO, 1999: 567). Pero los medios de comunicación son también su peor público porque están sujetos a múltiples informaciones, no siempre verdaderas o acertadas, que en un momento determinado pueden ocasionar una situación de crisis, en la que se pone en peligro la imagen y el equilibrio natural de la organización.

Por lo anterior, para las ONGD es importante contar con un gabinete de (o con un servicio de asesores externos, si el caso lo requiere), especialmente las entidades que trabajan en situaciones de emergencia, donde la información, como los acontecimientos, suele variar de un momento a otro. Además, ante la ocurrencia de una crisis (de imagen, o al interior de su sistema organizativo), el gabinete de prensa debe estar preparado como portavoz de la organización. Así, el personal responsable del área debe ser asertivo y eficiente, y participar en la definición de protocolos y procedimientos para afrontar la situación (RAMÍREZ, 1995; WESTPHALEN, 1993: 87).

**2. Marketing y publicidad.**- Las ONGD necesitan buenas relaciones con los medios y construirse una buena imagen, pero también requieren establecer estrategias que les permitan subsistir y mejor aún, crecer para poder hacer frente a sus proyectos. El crecimiento está ligado con la recaudación de fondos. El área de marketing y publicidad debe diseñar cuidadosamente sus campañas y estrategias, que han de dirigir a sus principales fuentes de ingresos:

- **Sector privado:** socios, donantes, padrinos.
- **Sector público:** instituciones que otorgan subsidios.
- **Sector empresarial:** donantes, sponsors, colaboradores de interés mutuo.

Cabe aquí aclarar la función de los sponsors o patrocinadores. El denominado *sponsoring* o patrocinio puede ser de diversos tipos: cultural, deportivo o económico. Busca la institucionalización de la marca<sup>69</sup> "permitiéndole acoplar su imagen a la de un acontecimiento espectacular en la vida social. La relación se hace entonces entre la marca y el ciudadano sobre un modo de convivencia [...]. El sposnoring se afirma cada vez más como expresión de la comunicación institucional para la empresa" (REGOUBY, 1989:113). Los sponsors de una ONGD, son aquellas personas o empresas que les patrocinan eventos puntuales a través de recursos económicos o en especie. Aquí el patrocinador se beneficia de asociar su marca a una causa social, y la ONG obtiene importantes recursos y elementos de apoyo en la promoción de sus fines o causas.

**3. El área de Relaciones Públicas (RRPP) de una ONGD.**- Debe contar con un conjunto de profesionales para organizar y mantener la suma de las relaciones institucionales con aquellos públicos de las cuales depende para su correcto funcionamiento y supervivencia. La tarea de los responsables de

---

<sup>69</sup> Sobre el concepto de marca, REGOUBY afirma que "la marca es un bien inmaterial. Representa y transmite a través de la comunicación de marca un universo simbólico e imaginario: simbólico, ya que obtiene un valor añadido socio-cultural; imaginario, ya que constituye un valor añadido onírico. La marca

RRPP no es «vender» socios o conseguir «subvenciones». Su tarea primordial es posicionar a la ONGD como empresa e ideología.

Entre las estrategias de comunicación externa empleadas recientemente por las ONG europeas, y en el área de las Relaciones Públicas, está el denominado *Lobbying o Lobby*. Los grupos de presión o *Lobbies*, buscan influir sobre las decisiones gubernamentales y legislativas, sobre la opinión pública, los medios de comunicación, sindicatos y asociaciones profesionales. Esta técnica que ha sido ampliamente desarrollada en Estados Unidos, podría definirse como una «estrategia de influencias», en la que se crea o influye sobre una situación, para obtener su evolución o desaparición. Las actividades de *Lobbying* se manifiestan a través de grupos de presión ya existentes o expresamente creados para tal fin (REGOUBY, 1989: 112).

**4. Relaciones con los beneficiarios de los proyectos de las ONGD.**- Los beneficiarios son el público externo más relevante y la piedra angular de las motivaciones de las ONGD. Por eso, es muy importante que desde la planificación de los proyectos se contemplen las estrategias de comunicación que se utilizarán para apoyar el resto de las acciones de desarrollo. La comunicación es una poderosa herramienta para lograr cambios de actitudes, es la llave para acercarse a la gente y para que ésta se involucre y sea partícipe de su propio desarrollo. Sobra decir que una mala comunicación con la población beneficiaria puede resultar devastadora para la consecución de los fines que se intenta alcanzar.

Para que un proyecto tenga mejores posibilidades de éxito, el diseño del plan de comunicación debe realizarse considerando variables elementales, como los sectores de trabajo (salud, educación, formación profesional, etc.), los grupos de población objetivo (niños, mujeres, población indígena...), la cultura local (factores socio-culturales, sistema de valores y creencias...), el enfoque de intervención (desarrollo integral, género, emergencias...), y las

---

*encuentra su legitimidad en el territorio de poder que construye a través de los componentes de la*

necesidades peculiares de la comunidad, además de sus características geográficas, ecológicas, sociales, y políticas. Esto quiere decir que las ONGD deben preparar la metodología de comunicación para el cambio social más adecuada para cada caso, según los objetivos deseados (mejora de la salud de la población, escolarización infantil, empoderamiento de la mujer...); y deben valerse de un esquema de trabajo integral, ya sea de alcance regional o local, en el que la población beneficiaria pueda acceder a las acciones e información, de acuerdo a las necesidades y metas del proyecto.

En las últimas décadas se han realizado diversas teorías y estrategias de comunicación para el cambio social, cuyas bases pueden ser utilizadas en la planificación de los proyectos de desarrollo de las ONGD. Por ejemplo, de la práctica del marketing con aplicación social puede retomarse la consideración de que las percepciones y las necesidades percibidas del público seleccionado son un elemento esencial de la planificación; de los modelos de educación para el cambio social, la exploración de los componentes intencionales de la conducta que influirán sobre la voluntad de la persona para actuar; y las teorías sobre comunicación de masas ayudan a explicar los factores que influyen sobre la transmisión del mensaje entre la fuente y la audiencia seleccionada y sobre los efectos esperados (OPS; HPA, 1992).

A grandes rasgos, algunas de estas bases teórico-metodologías son:

- **Estrategias de marketing con aplicación social.-** Se basan en las prácticas empresariales de mercadeo, y consisten en identificar cómo actúan los avisos publicitarios para producir los cambios de comportamiento deseados que resultarán en la «compra» de ciertos «productos» (lo que el proyecto está tratando de cambiar en la conducta del público objetivo, aunque sea intangible, como los hábitos de salud, por

ejemplo). La formulación del «precio» (lo que el consumidor —en el caso de las ONGD, el beneficiario— debe entregar para recibir los beneficios del proyecto; pueden ser costes intangibles como la modificación de creencias o hábitos, o tangibles, como dinero, tiempo o traslados), el «producto», las estrategias de «promoción» y el lugar donde se llevarán a cabo, surgen de la investigación sobre consumidores para determinar qué beneficios y «costes» consideraría que son aceptables y cómo se pueden alcanzar. Las lecciones aprendidas del mercadeo social subrayan la importancia de entender al público y diseñar estrategias de cambio basadas más en sus deseos y necesidades que en lo que se «debe» hacer (OPS; HPA, 1992).

- **Estrategias de comunicación persuasiva.-** Uno de sus máximos exponentes es WILLIAM MCGUIRE (1989), quién afirma que para adoptar una nueva conducta, el público objetivo debe pasar por varias etapas:
  - Exposición al mensaje
  - Atención prestada al mensaje
  - Interés o importancia del mensaje para la persona
  - Comprensión del mensaje
  - Personalización de la conducta respecto a la circunstancia de la persona
  - Aceptación del cambio
  - Recordación del mensaje y aprobación del mismo
  - Capacidad para pensar en el mensaje
  - Decisiones basadas en la conciencia del mensaje
  - Conducta conforme a las acciones decididas
  - Refuerzo (positivo) de la conducta

Esta visión considera que para transmitir el mensaje con éxito, en la comunicación deben operar con efectividad cinco componentes: credibilidad en la fuente del mensaje, diseño del mensaje, el canal, la audiencia objetivo y la conducta deseada.

- **La comunicación participativa.-** es una metodología basada en la comprensión de las necesidades y las percepciones de los públicos beneficiarios. Considera cinco etapas que constituyen un proceso circular, en el cual la última etapa alimenta retrospectivamente la primera en un proceso continuo de planificación y perfeccionamiento. Según SRINIVASON (1990), éstas etapas son:
  - Planificación y selección de estrategias (revisión de los datos disponibles e identificación de actividades existentes y vacíos; redacción de metas y objetivos; determinación del público objetivo; evaluación de recursos; e implementación de un sistema de seguimiento).
  - Ejecución de las estrategias.
  - Seguimiento
  - Evaluación
  - Retroalimentación
- **Difusión de Innovaciones.-** Es una corriente de investigación en comunicación que se ha desarrollado principalmente en América Latina y el Caribe, especialmente entre las décadas de los años 50 a los años 70. Una de las figuras más relevantes de este campo es EVERETT ROGERS (1964, 1976), quien señala que gran parte de estos estudios se basaron en la creencia de que la adopción de innovaciones, especialmente en la agricultura, resolvería muchos de los problemas económicos de la región. Vinculado a la "transferencia de tecnología", los estudios sobre difusión de innovaciones permiten comprender algunos aspectos de la conducta que

rigen la comunicación y el proceso mediante el cual se introducen o difunden nuevos productos o ideas entre un público determinado. La aceptación del mensaje, o la adopción de una conducta, dependerá de que el público:

- Lo perciba como beneficioso
- Lo considere adecuado a sus necesidades y valores
- Lo encuentre fácil o difícil de comprender o adoptar
- Pueda ensayar la conducta
- Sienta que el resultado de su ensayo o la aceptación de una conducta sean vistos positivamente por sus próximos

Uno de los hallazgos más útiles de la investigación sobre difusión de innovaciones ha sido posiblemente que los medios de comunicación de masas son una ruta rápida y efectiva para introducir información nueva o para tratar de influir sobre las actitudes. Sin embargo, en la etapa de ensayo o la de "adopción", los canales interpersonales tienen mayor potencial de influencia. Esto se conoce como la teoría de "las dos etapas" y ha sido utilizado ampliamente empleando líderes de opinión, junto con los medios de comunicación de masas, a fin de influir sobre actitudes y conductas.

- **Aprendizaje Social.-** Desde la década de 1960 los trabajos encabezados por ALBERT BANDURA (1973;1977) comienzan a conformar un nuevo conjunto de hipótesis, cuyo énfasis recae en el papel que la imitación juega en el aprendizaje. Estas investigaciones, que se sustentan en el comportamiento interpersonal, toman cuerpo en la *Teoría del Aprendizaje Social*, desde el cual se afirma que el aprendizaje no solo se produce por medio de la experiencia directa y personal sino que, fundamentalmente en los seres humanos, la observación de otras personas así como la información recibida por medio de símbolos verbales o visuales constituyen variables críticas. Esto significa que los factores personales,

las influencias ambientales y el comportamiento interactúan constantemente. La gente aprende no sólo a través de sus propias experiencias, sino también de la observación de las acciones de otros y de los resultados de dichas acciones; es decir, se asume que los individuos existen en entornos en los que las formas de pensar, el consejo, la ayuda, los ejemplos y el apoyo emocional de otras personas, afectan a sus propios sentimientos y comportamientos. Los grupos e individuos significativos incluyen miembros de la familia, compañeros de trabajo, profesionales de la salud y otros entes que son similares o influyentes para ellos (escuela, iglesia, etc.); es decir, la gente está influenciada por sus entornos sociales.

Conforme a las bases teóricas antes expuestas podemos extraer la conclusión de que al planificar las estrategias de comunicación y educación para el desarrollo, se debe considerar a las personas dentro del contexto de sus estructuras sociales y no como entes aislados; y por tanto, que la metodología, los canales de transmisión, el formato y el contenido de los mensajes que cada ONGD ha de emplear en sus proyectos dependerán de cada situación particular.

Se pueden emplear canales de transmisión en grupo (reuniones en el lugar de trabajo, aulas escolares); medios de comunicación y organizaciones comunitarias (megafonía, escuelas por radio, teatro popular; muros pintados, mantas rotuladas; canales habituales de organizaciones comunitarias como clínicas sanitarias, cocinas populares, organizaciones religiosas y otras ONG); o canales de comunicación interpersonal (cara a cara, a través de la colaboración de padres de familia, maestros, líderes de opinión), o incluso medios de comunicación masiva (radio, televisión, prensa), según la problemática a resolver, la urgencia de movilizar a la población, las características culturales y sociales, y los recursos tecnológicos, materiales y humanos disponibles.

Aunque los medios de comunicación masiva son rara vez utilizados por las ONGD para comunicarse con sus beneficiarios en el Tercer Mundo<sup>70</sup>, no debe descartarse la posibilidad de su uso, ya que al igual que los canales de transmisión en grupo pueden emplearse en campañas informativas, o para difundir mensajes concretos, especialmente en proyectos de desarrollo a largo plazo. Estos mensajes deben contener datos claros, precisos y atractivos, que permitan a la población actuar para resolver su problemática, concienciándoles de sus responsabilidades individuales y de la importancia de actuar en coordinación (o al menos en consonancia) con los mecanismos establecidos por las organizaciones comunitarias, las instituciones competentes y las pautas de la ONGD. Una estrategia de comunicación adecuada debe contemplar las limitaciones y ventajas de los medios de comunicación que utilizará para influir en actividades y comportamientos de las personas.

Los canales interpersonales son más comúnmente utilizados por las ONGD para interactuar con la población durante la realización de sus proyectos, sea cual sea su perspectiva de duración (corto, medio o largo plazo); también son muy importantes en la intervención en emergencias. Su función es establecer la comunicación entre los cooperantes de las ONGD y los padres de familia, maestros, líderes de opinión, o directamente con la población beneficiaria. Como ya hemos mencionado, se intenta con ello influir en un grupo específico con el fin de lograr un cambio de actitudes, hábitos y posiblemente conductas. De ahí la necesidad de producir materiales explicativos (folletos, carteles, videos), para trabajar y discutir en grupo, con el grado de complejidad o simplicidad adecuadas (OPS, 1992).

Los responsables de llevar a la práctica el plan (o los lineamientos) de comunicación del proyecto son los voluntarios/cooperantes. En el trabajo sobre terreno, éstos se encuentran en constante interacción con los actores

<sup>70</sup> Los medios de comunicación de masas y los medios de comunicación comunitarios en el Tercer Mundo son frecuentemente utilizados en campañas informativas o de sensibilización de programas institucionales y de los gobiernos, por ejemplo en el área de la salud.

sociales de su entorno, convirtiéndose frecuentemente en el enlace comunicativo e informativo para sus beneficiarios, por lo que deben estar suficientemente capacitados para establecer una comunicación efectiva y ejercer sus funciones adecuadamente.

Así, el cooperante actual se hace fuerte como promotor de lo que HABERMAS (1989) ha llamado la «acción comunicativa», con lo que ejerce su capacidad de convivir, de llegar a mayores niveles de comprensión. El concepto de acción comunicativa presupone el lenguaje como un medio de entendimiento sin más abreviaturas, en el que hablantes y oyentes se refieren simultáneamente —desde el horizonte preinterpretado que su concepción del universo representa—, a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo, para negociar definiciones de la situación que puedan ser compartidas por todos (HABERMAS, 1989:137-138).

GARCÍA ROCA (1994:55), retoma esta tesis en el contexto del voluntario/cooperante, y señala que una buena comunicación se sostiene sobre tres operaciones básicas:

- **Es esencial que voluntario/cooperante cuente con una buena información, veraz y objetiva,** para desempeñar correctamente su trabajo y para transmitir esta información a los beneficiarios del proyecto, a la ONGD para quien trabaja y al personal de aquellas instituciones y organizaciones con las que ésta se relaciona.
- **En segundo lugar, el cooperante requiere de una rigurosa formación en comunicación,** en la que éste sea capaz de modelar la información que transmite para crear preferencias, reforzar sentimientos, exhibir modelos de comportamiento y, sobre todo, para sensibilizar a las opiniones *"hacia aquello que merece sea visto con sensibilidad especial: los problemas menos aventajados, del hambre, de las disputas étnicas, la*

*inmigración, la vejez, el paro, de las grandes enfermedades y los desastres ecológicos, etc.*" (GARCÍA ROCA, 1994:55).

- **En tercer lugar, la comunicación del voluntariado debe propiciar la confianza mutua y la reciprocidad entre las propias organizaciones,** así como la coordinación y la colaboración para lograr metas comunes.

### **3.5 Límites y retos de las ONGD: elementos del debate actual.**

En los incisos anteriores hemos expuesto algunas pautas teóricas y críticas respecto a diversas características que comparten las ONGD, como su método de trabajo a través de proyectos, el marco de regulación de los cooperantes y algunas consideraciones sobre la comunicación interna y externa en las organizaciones.

Para cerrar este bloque sobre generalidades de las ONGD, antes de centrarnos en el caso de este colectivo en España, mencionaremos de forma my breve algunas pautas para la reflexión acerca de uno de los interrogantes que más preocupación ha causado a los analistas del mundo de las asociaciones sin ánimo de lucro: los límites y retos de las ONG, tanto en el ámbito del desarrollo como en el resto de sus manifestaciones.

La importancia que ha adquirido Tercer Sector durante las últimas décadas, ha evidenciado la necesidad de una valoración global de su sistema de trabajo, de su papel en la sociedad y de las perspectivas de futuro. Con este fin, los actores del sector han convocado jornadas y reuniones y han conformado diversos foros de debate, con la participación de instituciones oficiales nacionales e internacionales, así como investigadores e intelectuales que han contribuido con sus análisis y opiniones.

La discusión es muy amplia. Entre otros temas se habla de objetivos y estrategias para el desarrollo, de las relaciones con otros agentes sociales, de las relaciones con el Sur, de la comunicación con la sociedad y la educación para el desarrollo, etc. Abarcar en detalle todos los elementos en discusión, aunque interesante, nos desviaría de los objetivos del presente estudio. Por eso, de la extensa variedad temática, sólo se hará mención de algunos elementos más próximos a temas ya expuestos en esta investigación.

- ***Las consecuencias negativas de la dependencia económica de las subvenciones gubernamentales:***

Como hemos señalado anteriormente, muchas de las organizaciones solidarias de ayuda al Tercer Mundo han surgido y se mantienen gracias al apoyo de los gobiernos de los países industrializados, a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y de la ayuda humanitaria de emergencia<sup>71</sup>. Pero esta ayuda es condicionante, y por tanto supone limitaciones importantes a la hora de denunciar políticas injustas e incluso ante auténticos atropellos a la dignidad humana realizados por parte de sus fuentes principales de financiación. Las críticas más severas afirman que entre las ONGD se ha enquistado una permanente de pasividad ante la pobreza extrema, una actitud de poca o nula atención a los conflictos y sus consecuentes violaciones masivas a los derechos humanos, y de una apatía generalizada ante los problemas de los países empobrecidos que después de la Guerra Fría han dejado de tener interés estratégico para Occidente. Es lo que GARCÍA SALAZAR (1997) denomina «la cultura de la ceguera y el olvido», la cual debe ser combatida por las redes de solidaridad internacional.

Diversos autores (GARCÍA IZQUIERDO, 1999; CASTILLA, 1997; GARCÍA SALAZAR, 1997; MARTÍNEZ TABLAS, 1995, etc.) enfatizan que el

reconocimiento del trabajo de estas organizaciones justifica tomar medidas que garanticen su supervivencia e independencia. MARTÍNEZ TABLAS (1995) sugiere que para ello debe haber una adecuada política de subvenciones y una ley de mecenazgo estable y duradera, comenzando con un cambio en las políticas de recaudación de fondos de las ONGD: “*Evidentemente la independencia de las ONGD también deben buscarla las propias organizaciones, no permitiendo una excesiva dependencia de las subvenciones*” (MARTÍNEZ TABLAS, 1995: 355).

Las propias ONGD son conscientes de la necesidad de evitar la dependencia gubernamental, ya que el progreso social de un sistema democrático necesita reforzar la recíproca legitimación entre el Estado y el asociacionismo civil, de manera que este último sector se consolide como una fuerza de presión social pública. El reto es que si las ONGD quieren lograr cambios importantes en el sistema mundial establecido, por una parte deben establecer un efectivo compromiso político; y por otro lado, deben acceder efectivamente a las conciencias dominantes, promoviendo sus mensajes y fines en la sociedad.

Así, las subvenciones estatales deben ser suficientes para apoyar a las organizaciones solidarias y humanitarias sin coartar su independencia, y además debe existir un complemento político y diplomático suficiente para que las ONGD puedan cumplir con los objetivos de desarrollo de sus proyectos (LOBO, 1998:18; OSSET I HERNÁNDEZ, 1996:55-56). Sin la ayuda gubernamental en un marco integral, la cooperación se desvirtúa alejándose de su cometido principal, convirtiéndose en una cuestión de «trasvase» de fondos y recursos, y por tanto sus esfuerzos representan sólo un remedio temporal, que no soluciona de raíz los problemas estructurales causantes de la marginalidad y la discriminación (GARCÍA IZQUIERDO, 1999:560).

---

<sup>71</sup> En el transcurso de los años, la ayuda humanitaria ha llegado a representar hasta el 8% del total de

- ***La debilidad ética de las ONGD.***

El profesor JAMES PETRAS (1996) en un artículo que denomina *El Postmarxismo Rampante. Una crítica a los intelectuales y a las ONG*, enfatiza la debilidad ética de las ONG, pues antes de la década de los sesenta, durante su primeros años, éstas fueron un importante apoyo humanitario a las víctimas de las dictaduras militares, denunciando las violaciones a los Derechos Humanos. Pero como señala este autor, dichas entidades no solían denunciar a sus financiadores principales, los gobiernos estadounidenses y europeos, que les asesoraban y marcaban las políticas de intervención. Por tanto, tampoco realizaban un serio esfuerzo por relacionar las políticas económicas neoliberales y las violaciones a los derechos humanos con las nuevas tendencias del sistema imperialista, el desmantelamiento del Estado protector y con las formas de explotación laboral -más cercanas a las utilizadas en el siglo XIX-.

A partir de los años ochenta, ante el crecimiento de las posturas opuestas al neoliberalismo, y en un intento por evitar que la polarización ocasionada por esta estrategia causara un descontento a gran escala, los sectores más acomodados en el sistema neoliberal comenzaron a financiar y a apoyar organizaciones civiles y antiestatistas para que fungieran como «cojín social», como elemento de contención ante posibles explosiones sociales. Según PETRAS (1996), esto explicaría la expansión actual de las ONG, que en la última década ha constituido un «boom» promocionado por los *mass-media*.

Con el tiempo, la actividad voluntaria privada ha ido socavando el sentido de lo público y corre el riesgo de acabar con la idea de que el Gobierno debe hacerse cargo del bienestar social. Las ONGD imponen, a través de los impuestos, una doble carga a la sociedad: por una parte, financiar a un

Estado neoliberal al servicio de quienes detentan la riqueza y el poder; y por otro lado, hay una autoexplotación privada que debe ocuparse de sus propias necesidades. La consecuencia de ello es que se alejan del combate de las condiciones estructurales del sistema dominante, enfocando sus actividades en la asistencia técnica y financiera de proyectos.

En concreto, la crítica de PETRAS (1996), realizada desde una perspectiva marxista ortodoxa, acusa directamente al desarrollo del liberalismo y el consiguiente retroceso de la clase trabajadora, de crear una postura que el denomina «posmarxismo», el cual no sólo está sirviendo de alternativa válida frente al neoliberalismo, sino que se ha convertido en un complemento ideal para legitimar los «desmanes» que ha provocado. Este autor sostiene que las ONGD fomentan un nuevo tipo de colonialismo y dependencia cultural y económica, dado que sus proyectos se diseñan (o al menos se aprueban), según las normas de las prioridades de los centros imperialistas o sus instituciones, siendo así administrados y vendidos a las comunidades. Por tanto, sus evaluaciones se hacen por y para las instituciones imperialistas. De esta manera, los cambios en el financiamiento de las prioridades o las malas evaluaciones tiene como consecuencia el abandono a su suerte de los grupos, comunidades, granjas y cooperativas.

Respecto a lo anterior, GURUTZ JÁUREGUI (1997) considera que PETRAS no da suficiente reconocimiento a la abnegada labor de tantas ONGD y personas impulsadas por nobles sentimientos y profundas convicciones e ideales políticos, porque “*el problema es que, en el momento actual, estamos sobrados de organizaciones que practican la caridad y brillan por su ausencia aquellas que persiguen la justicia*” (JÁUREGUI, 1997: 16-17).

- ***La responsabilidad del bienestar social.***

La corriente crítica generalizada coincide en que las ONG (de todo tipo) están realizando muchas funciones para las cuales no están legitimadas, pues corresponden a los gobiernos, y no a la sociedad civil. Como explica GARCÍA IZQUIERDO, “*las asociaciones de ciudadanos se han convertido en un medio ampliamente utilizado para asegurar que el aparato institucional cumpla con su papel de «cohesionador social »*” (GARCÍA IZQUIERDO, 1999:559).

A pesar de que se reconocen las múltiples bondades de las organizaciones no lucrativas en todos los campos sociales, la descarga en éstas de una gran parte de la responsabilidad del Estado como garante del bienestar social de sus ciudadanos, acarrea el peligro de fomentar el debilitamiento del estatus de ciudadanía que dota a cada individuo de una serie de derechos civiles, políticos y sociales; por tanto, supone el traslado de una cuestión de *derecho* hacia una dimensión *pre-Estado de Bienestar* (ZAIDI, 1998; RUÍZ OLABUENAGA, 2000).

En el ámbito específico de las organizaciones solidarias en el mundo, esto quiere decir que en su evolución se han ido transformando en instrumentos al servicio de una cooperación motivada principalmente por la generación de la «buena conciencia», “*cuyos réditos pueden medirse en términos de imagen, algo muy diferente a sus ideales*” (CASTILLA, 1997: 32).

JORGE CASTILLA (1997), Director de Médicos Sin Fronteras en 1997, añade que las ONGD humanitarias buscan, precisamente, un beneficio para la *humanidad*, y que por tanto, la ayuda debería ofrecerse con imparcialidad y en función de las necesidades (medidas en términos de mortalidad, morbilidad, acceso a servicios básicos, sufrimiento y respeto a los derechos humanos fundamentales), sin estar supeditada a intereses económicos, políticos, religiosos o de consideraciones de raza o género.

Por lo tanto, el reto está en la obligación de las ONGD de seleccionar un marco de intervención enfocado al desarrollo humano sostenible, contando con recursos y principios éticos que garanticen el carácter humanitario, útil y pertinente de las acciones (UNCETA, 2000), es decir que en su intervención “*no produzcan una sustitución que destruya la iniciativa local, que no sean un instrumento de intereses no humanitarios y que no sirvan de excusa para los gobiernos que no asuman su responsabilidad*” (CASTILLA, 1997: 32).

#### **- Cambio en la cultura asociativa y la organización interna**

En términos prácticos, el cambio en la relación Estado-sociedad civil organizada supone que las ONGD deben adaptar su posicionamiento estratégico a las circunstancias actuales, reconfigurar sus estructuras y lograr una cultura asociativa, que permitan “*combinar eficazmente el trabajo de los voluntarios con el del personal contratado, la profesionalización, el aumento del número y del compromiso de los colaboradores actuales y potenciales, la consolidación de la notoriedad como movimiento asociativo, el asentamiento de la confianza recibida y el desarrollo e implantación de mecanismos de evaluación*” (GARCÍA IZQUIERDO, 1999:572).

Respecto a las dinámicas internas de las ONGD, algunas de las conclusiones obtenidas por el colectivo durante la conferencia *Globalizar la Solidaridad, construir el desarrollo humano* (HEGOA, 2000), muestran la voluntad de cambio y la conciencia sobre la problemática propia. El consenso sobre la temática abarca aspectos como:

- La necesidad de actualizar los objetivos y la misión de las ONGD que sirva de base para revisar la planificación estratégica en coherencia con dichos objetivos de cambio social.
- Funcionalmente, la estructura organizacional debe ser también coherente con los objetivos. En la práctica se sugiere la diferenciación funcional,

donde la gestión de proyectos y la atención integral de voluntarios y socios se lleven a cabo en estructuras separadas.

- Se insiste en que para cumplir con la misión es necesaria la coherencia interna y el respaldo externo. La base social debe fortalecerse y tornarse más participativa, lo cual se facilitará a través de la transparencia en la gestión de las ONGD y fomentando la educación y sensibilización en materia de desarrollo.
- Y finalmente, debe combatirse la fragmentación y dispersión del colectivo de ONGD a través del fomento de redes y estructuras de coordinación (horizontales y verticales) para mejorar el impacto de los programas y de la colaboración.

### 3.6 Las ONGD en España.

El gigantesco crecimiento de las ONGD en el mundo durante los últimos años ha despertado un gran interés por su estudio. La aparición de estas nuevas asociaciones podría hacer creer que este sector es relativamente nuevo en el escenario mundial; sin embargo, para explicar su desarrollo, y para tener las bases necesarias para considerar adecuadamente su futura evolución hay que poner especial cuidado en el reconocimiento de sus orígenes en la historia de cada país (SALAMON, 1994).

En España, el reciente aumento del número de las organizaciones del Tercer Sector no puede considerarse un fenómeno novedoso dada su importante tradición en el asociacionismo y los movimientos sociales voluntarios —salvo en la etapa franquista (1939-1975) donde esta actividad estaba restringida y controlada—. El asociacionismo español tiene uno de sus momentos más importantes a mediados del siglo XIX, cuando los grupos obreros comienzan a realizar una labor social relevante en los barrios marginados, dinamizando así las capas populares y el tejido asociativo. Bajo la influencia de corrientes que propugnaban la emancipación social como el anarquismo o socialismo se fue aglutinando la actividad asociativa que más tarde pasa a ser un elemento fundamental para la clase obrera, cuyo desarrollo llega a su máximo apogeo con la II República (VINYES, 1996).

Retrotrayéndonos a la historia encontramos que hay profundas raíces en la promoción de los valores universales de solidaridad, generosidad, cooperación y ayuda al necesitado por parte de órdenes religiosas, cofradías, hermandades, mutuas y otras agrupaciones ciudadanas. A lo largo de siglos y hasta el advenimiento del estado de bienestar en España, cuando el sector público se muestra como «patrón y productor» de bienestar social y comienza a distinguirse la acción oficial de la no oficial, el asociacionismo no lucrativo se caracterizó por su corte benéfico-paternalista, siendo ejercido muy especialmente por órdenes religiosas, sin excluir la presencia de un extenso

grupo de organizaciones ocupando "*un distintivo espacio social y económico tanto respecto del mercado como del Estado*" (SAJARDO, 1996:198) como iniciativas propias del Tercer Sector (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1998: 61).

En el pasado reciente se reconocen algunas de las organizaciones más representativas del sector No Lucrativo, especialmente a principios de los años cuarenta, con la creación de Cáritas Española en 1942, la Asociación Misionera Seglar (1947) y otras ONG con un fuerte carácter asistencial, que bajo la influencia principal de la Iglesia Católica y de grupos cristianos laicos practicaban sus actividades tanto localmente como en otros países menos favorecidos.

En la misma época surgen otras organizaciones también con bases religiosas y métodos asistencialistas, pero con nuevas ideas, mucho más centradas en la defensa de la justicia y la lucha contra la pobreza, que en la evangelización. Es el caso de Misión y Desarrollo –que posteriormente se convirtió en Intermón (1956)– y Manos Unidas. (BAIGES, 2000; DE FELIPE y RODRÍGUEZ, 1995; GARCÍA IZQUIERDO, 1999; MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1998; ORTEGA, 1992 y 1996). El formidable número de vocaciones religiosas que se asentaron en España después de la Guerra Civil, les permitió contar con un amplio capital humano para llevar adelante sus labores. Comienza así el desarrollo de un sistema paralelo al Estado (y subsidiario del mismo) para la prestación de servicios sociales y de bienestar de la ciudadanía (ORTEGA, 1994: 67).

En los años sesenta se va fortaleciendo una nueva orientación del asociacionismo solidario con el surgimiento de organizaciones laicas y profesionales. Aunque los valores universales de ayuda y caridad al necesitado siguen manifiestos en determinados segmentos de la población, estos pierden su dimensión predominantemente religiosa, situándose en el espacio de lo civil. Incluso cuando las entidades para el desarrollo que se instalaron bajo la dictadura franquista aún se movían en círculos religiosos,

como IEPALA<sup>72</sup>, Médicus Mundi o Justicia y Paz, el régimen hubo de aceptar -con cierto disgusto- la presencia de otras asociaciones totalmente laicas, como la Asociación de Amigos de las Naciones Unidas en 1962 (BAIGES, 2002: 31-32).

Con el asentamiento de la democracia *"las asociaciones que hasta ese momento habían servido como tapadera para albergar la crítica a la dictadura traspasan esa función a los partidos políticos y se centran en sus propios objetivos. Las ONG humanitarias y para el desarrollo ceden los a los partidos algunos de sus dirigentes y reorientan su labor"* (BAIGES, 2002:32). España que hasta 1978 era un país pobre que aún recibía ayudas del Banco Mundial, avanza rápidamente y tres años después es considerada por este mismo organismo como un «país en vías de desarrollo de renta media» (BAIGES, 2002:29-30).

El crecimiento más espectacular del Tercer Sector en España ocurre en la década de los ochenta. Organizaciones de todo tipo y orientación se instalan en el país: asociaciones y fundaciones de diversos tamaños; vinculadas a partidos políticos, sindicatos, grupos profesionales; especializadas en salud, veterinaria, educación para el desarrollo, arquitectura, etc. Como indicativo de la tremenda eclosión del sector, tenemos que en más de treinta años –entre 1947 y 1979– se constituyeron 39 ONGD (un promedio de 1,2 por año), mientras que en los años ochenta se llegaron a crear hasta cinco entidades anuales (CONGDE, 1994:217). Entre las ONGD más grandes que se establecieron en la época se encuentran Ayuda en Acción (1980), Paz y Cooperación (1982) y Médicos Sin Fronteras en 1986.

---

<sup>72</sup> IEPALA, el Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, surge a manos de un grupo de profesionales católicos, y abre su sede en España en 1965.

La primera convocatoria de ayuda y subvenciones para proyectos de cooperación al desarrollo llega desde el Ministerio de Asuntos Exteriores en 1983 y poco a poco el mundo de la cooperación va madurando hasta ponerse a la altura de los países donantes. En 1980 se funda la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE) y más tarde surgen otras federaciones regionales (como la Federación Catalana de ONGD<sup>73</sup>). Haremos un breve inciso para señalar que el principal objetivo de la CONGDE es promover la acción conjunta de la sociedad civil en la cooperación con los pueblos del Tercer Mundo para cambiar las injustas relaciones de dependencia del Sur respecto del Norte. Las siguientes son algunas de sus funciones (CONGDE, 1999:6):

- Fomentar el intercambio y reflexión colectiva de las ONGD para defender globalmente políticas de cooperación al desarrollo respetuosas de los intereses, culturas y necesidades de los pueblos del Sur.
- Mantener el diálogo constante con las Administraciones Públicas y Parlamentos, tanto en el ámbito español como europeo, para lograr medidas políticas, legislativas y administrativas que garanticen una cooperación al desarrollo eficaz y transparente.
- Promover el intercambio con otros sectores sociales organizados (partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, movimientos sociales, etc.) para articular de manera coherente las diferentes iniciativas en materia de cooperación.

Algunas cifras permiten hacerse una idea de la expansión de las asociaciones y fundaciones solidarias en los últimos años. En sus comienzos, la Coordinadora Española de ONGD contaba con diez organizaciones afiliadas y en 1999 ya agrupaba a 95 entidades, cuando se calculaba que el número

---

<sup>73</sup> Las ONG afiliadas a esta Federación se pueden consultar vía Internet en la página Web de la Federación: <http://www.pangea.org/fcongd>. Una visión interesante sobre el presente y futuro de las ONG locales en Cataluña se puede encontrar en el *Manual de Gestión de las ONL*, de la Fundación Auren, editado por el Ayuntamiento de Barcelona (1999).

total de éstas a lo largo del territorio español superaba las 500. Durante estos años, el incremento de los recursos económicos del colectivo también fue enorme, pasando de 11.361 millones de pesetas en 1991 a cerca de 60.000 millones en 1998 (CONGDE, 2000: 27, 37). GARCÍA IZQUIERDO (1999: 564-565) y MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1998: 62-63) resumen los factores que han catapultado la creación masiva de ONGD en España en los siguientes puntos:

- El incremento del asociacionismo civil dado por el asentamiento de la democracia y el desarrollo económico desde mediados de los ochenta. En este contexto la participación de la ciudadanía organizada en los asuntos de decisión pública, se facilita por varias razones: porque hay más libertad y facilidad para el debate e intercambio de opiniones, mayor disponibilidad de tiempo libre, y por el retraso en la incorporación de los jóvenes al mercado laboral.
- El asociacionismo también se ve impulsado por la pérdida de poder de la iglesia católica en una sociedad cada vez menos arraigada a las tradiciones eclesiásticas; por la crisis de valores y la consecuente necesidad de contar con nuevos referentes filosófico - ideológicos que motiven a los distintos grupos sociales; por el «desencanto» social sobre los partidos políticos y sindicatos, que ha ocasionado un descenso en la participación ciudadana en dichos sectores; y por el aumento de las necesidades sociales ante la crisis reciente del estado de bienestar.
- Los medios de comunicación, igualmente, han contribuido de forma importante a que la labor desempeñada por las ONGD esté constantemente presente en la vida pública. La oferta informativa ha permitido una mayor conciencia de la sociedad respecto a las causas y consecuencias de la pobreza, y de los conflictos y emergencias en los que distintas organizaciones internacionales han mostrado su solidaridad. Asimismo, los medios masivos han propiciado que las ONGD hayan

ganado cierto grado de confianza de la sociedad, debido a que su acción se percibe con credibilidad.

- Algunos factores coyunturales que también han influido en la eclosión de ONGD. Por ejemplo, el ingreso de España en la Unión Europea, facilitando con ello el acceso a recursos del fondo comunitario; la incorporación de este país al Comité de Ayuda al Desarrollo; el paso de ser país receptor de ayuda a donante de ayuda externa; y las campañas de 0,7%.
- La conformación de la infraestructura administrativa necesaria para dar cauce a subvenciones y donaciones es otro factor que ha contribuido al crecimiento del sector de las ONGD en España: el Fondo Africano de Desarrollo en 1974, el Banco Interamericano del Desarrollo y el Fondo de Ayuda al Desarrollo en 1975; y más tarde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica (SECIPI) dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores (1985). En 1988 surge la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECL), y a finales de 1989 se instaura el servicio de cooperación no gubernamental en la Oficina de Planeación y Evaluación (OPE) de la SECIPI, responsable de estudiar y gestionar los proyectos que se presentan en las convocatorias anuales para ayudas.

Desde otro punto de vista, MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1998) apunta que el reciente crecimiento del Tercer Sector español se ha facilitado por la influencia de tres grandes «fuerzas motrices»:

- "1. Una fuerza interna que denominamos de «expansión»: la libre y espontánea iniciativa de la Sociedad Civil facilita que surjan redes de ciudadanos que se ayudan mutuamente en la solución de sus problemas.
2. «Fuerza de empuje»: la acción de las instituciones públicas y privadas cataliza el agrupamiento de ciudadanos en torno a proyectos de autoayuda<sup>74</sup>.

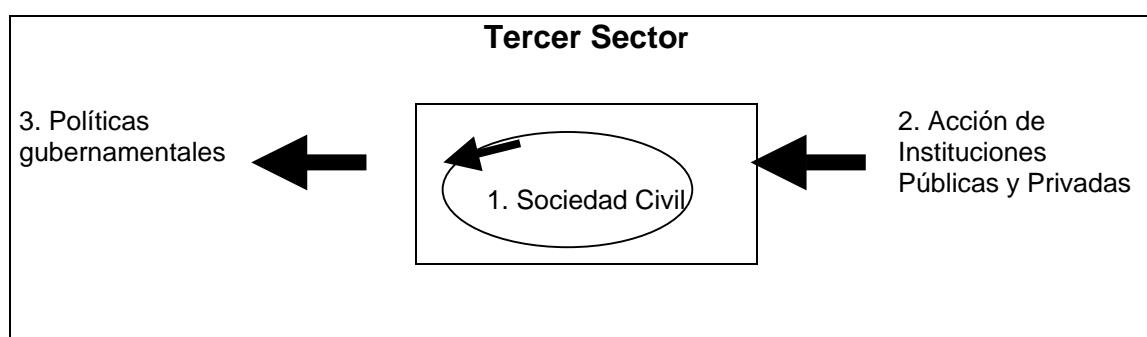
---

<sup>74</sup> SALAMON (1994) cita como ejemplo de este tipo de «fuerza», el papel que la Iglesia ha tenido en América Latina como «soporte» de las iniciativas populares para la resolución de problemas comunitarios.

3. «Fuerza de atracción»: las políticas gubernamentales favorecen la apertura de la economía social hacia una acción cada vez más independiente de la oficial" (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1998: 63).

La figura 4 siguiente ilustra estas fuerzas motrices:

**Figura 4. Fuerzas impulsoras del crecimiento del Tercer Sector**



Fuente: MARTÍNEZ SÁNCHEZ ,1998: 63

Como comentario final de este apartado, apuntaremos que en España, como en otros países, el gobierno ha visto con buenos ojos el crecimiento y evolución del Tercer Sector (incluyendo aquí a las ONG de toda orientación, no sólo aquellas dedicadas al ámbito de la cooperación y el desarrollo). Las labores y gestiones desempeñadas por este colectivo han resultado una fluida solución a diversos problemas críticos, sin pasar por las dificultades de la burocracia. Dicha cualidad ha empujado a la sociedad civil organizada a asumir un nuevo papel de apoyo a las instituciones públicas oficiales, cuyo carácter «pionero e innovador» se reconocerá bajo la luz de la crisis del estado de bienestar, momento en que las ONG “se erigen como elementos básicos de ayuda al sector público en el cumplimiento de sus responsabilidades sociales, a través de la instrumentación de modelos de colaboración funcional entre ambos agentes” SAJARDO (1996:44). Pero esta nueva función ha causado gran controversia entre los estudiosos del tema, como se ha planteado en el debate sobre los límites y retos de las ONG<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Ver subíndice 3.5 en este capítulo.

### **3.6.1 Perfil de las ONGD con sede en España: estudio de campo.**

Como se planteó en el capítulo I del presente trabajo, uno de los objetivos fundamentales de nuestra investigación es averiguar algunas de las características principales de las ONGD con sede en España. Para lograr este propósito se diseñó un estudio de campo que observa una muestra de 43 ONGD en cuanto a sistemas organizativos<sup>76</sup>, las cuales aportaron datos sobre su identidad y situación en 1999, respecto a diversos aspectos como su estructura orgánica, sus recursos económicos, sus sectores de intervención, número y clase de proyectos ejecutados o en desarrollo, comunicación interna y relaciones externas, etc.

En los siguientes incisos de este apartado presentaremos los resultados del análisis del colectivo estudiado, intentando construir un perfil aproximado del mismo, como una manifestación del Tercer Sector español en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

La metodología utilizada para caracterizar al grupo de ONGD observadas también se explica en el capítulo I de la presente investigación; recordemos sus lineamientos: en el análisis se ha utilizado el método comparativo-descriptivo. Uno de los parámetros útiles y «eje» para la comparación ha sido el volumen de ingresos económicos, según el cual hemos realizado una clasificación de las ONGD de la muestra en tres grupos: «grandes ONGD» (ingresos totales al año superiores a mil millones de pesetas), «medianas» (de 100 a mil millones de pesetas anuales) y «pequeñas» (menos de 100 millones de pesetas). Todos los datos económicos se expresan en pesetas dado que eran la moneda vigente al momento de solicitar la información.

---

<sup>76</sup> Ver inciso 1.1 en el capítulo I.

Hay que advertir que si bien los datos se refieren al año 1999, los resultados conservan su validez ilustrativa al término de nuestra investigación ya que describen la situación concreta de la muestra. Las inferencias generales sobre el sector de las ONGD que han resultado de un análisis global, que se ha ido actualizando en la medida de lo posible en las conclusiones.

El modelo en que se ha apoyado esta parte de nuestro trabajo, es la investigación realizada por JUAN LUÍS MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1997) sobre la imagen de las ONG de desarrollo, la cual se ha adaptado a nuestros objetivos. El análisis se desarrolla desde una visión sistémica de la organización, considerando las teorías de diversos autores<sup>77</sup> (como HERNÁNDEZ MOGOLLÓN, 1990; KREPS, 1992; LUCAS MARÍN, 1997; ULRICH, 1983; etc.).

### **- Muestra**

Inicialmente se solicitó la colaboración de 161 ONGD ubicadas en España, de las cuales sólo 43 respondieron aportando información para nuestro estudio. Estas últimas conforman la muestra analizada<sup>78</sup>. Al ser una muestra no probabilística e intencionada, los resultados del análisis de sus componentes sólo son generalizables a la muestra. Sin embargo, como ya se ha advertido, estos resultados tienen un valor ilustrativo y referencial que permite hacerse una idea aproximada sobre algunas características del universo de ONGD en España.

---

<sup>77</sup> Ver subíndice 3.4 del presente trabajo.

<sup>78</sup> Los nombres de las ONGD se han conservado en el idioma (Castellano o Catalán) referido en el cuestionario.

Las ONGD estudiadas son:

1. ACCIÓN VERAPAZ
2. ACSUR - LAS SEGOVIAS
3. AIETI
4. ALBOAN-FUNDACION PARA EL DESARROLLO
5. AMICS DE VICKI SHERPA
6. ANESVAD
7. ASOCIACION AMIGOS DEL CUARTO MUNDO
8. ASOCIACION POR LA PAZ Y EL DESARROLLO
9. ASOCIACION PROPERU
10. ASPA (Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz)
11. ASS. AMICS UNESCO DE MANRESA
12. ASS. CATÒLICA INTERNACIONAL DE SERVEI A LA JOVENTUT FEMENINA
13. BANC DE RECURSOS
14. CENTRE UNESCO DE CATALUNYA
15. CIEMEN
16. CODESPA
17. COLECTIVOS DE ACCION SOLIDARIA
18. COMITÈ DE CATALUNYA PER LA UNICEF
19. CRUZ ROJA ESPAÑOLA
20. FUNDACIÓ JOSEP COMAPOSADA
21. FUNDACIÓN AYUDA EN ACCIÓN
22. FUNDACION CANOVAS DEL CASTILLO
23. FUNDACIÓN INTERVIDA
24. FUNDACION JUAN CIUDAD
25. FUNDACIÓN PRODEIN
26. FUNDACIÓN PROMOCION SOCIAL DE LA CULTURA
27. FUNDACIÓN VICENTE FERRER
28. FUNDESO
29. INTERMÓN
30. ISCOD
31. JOVENES DEL TERCER MUNDO
32. LLIGA DELS DRETS DELS POBLES
33. MÉDICOS SIN FRONTERAS
34. PA SENSE FRONTERES
35. PAZ Y COOPERACION
36. PAZ Y TERCER MUNDO
37. PROSALUS
38. PROYDE
39. PUEBLOS HERMANOS
40. SECODES
41. SED (solidaridad, Educación, Desarrollo)
42. SOLIDARITAT I COMUNICACIÓ (SICOM)
43. UNEFA

### **- *Instrumento de análisis***

Como instrumento para recopilar la información se utilizó un cuestionario (ver Anexo III), el cual se cumplimentó de las siguientes maneras:

- Directamente por personal de primer nivel de la propia ONGD.
- Por la autora del presente trabajo, retomando la información facilitada por la ONGD, a través de la memoria 1999, folletos u otros documentos.
- En algunos casos, para completar (hasta donde fue posible) la información requerida por el cuestionario, se utilizaron datos del Directorio de ONGD 1999 (CONGDE, 2000), como fuente bibliográfica.

El cuestionario se divide en seis secciones o bloques, conforme a los cuales se presentan los resultados de nuestro estudio: 1) datos generales, 2) recursos económicos, 3) organización interna, 4) proyectos, 5) actividades de educación, sensibilización y formación; y 6) relaciones externas. La caracterización de la muestra se presenta primero en cortes parciales conforme a estas secciones, y finalmente se retoman todos los análisis de base en un resumen global. A grandes rasgos, el contenido de cada sección es:

- 1) **Generales.** Resume algunos datos generales de la organización (dirección, teléfono, fax, página web, horarios, etc.); año de constitución; nombre del máximo responsable; personalidad jurídica (asociación, fundación); y sector social de vinculación (solidario, religioso, empresarial, etc.). En esta primera sección también se contemplan los objetivos de la ONGD, el país de origen, los países en los que tiene presencia, los datos de otras oficinas en España y el extranjero, y los sectores de trabajo en que ejecuta proyectos: agropecuario, alimentación, atención en salud, agua potable, educación, capacitación, formación profesional, infraestructuras, vivienda, microcrédito, acopio y comercialización, emergencias/ ayuda humanitaria, derechos humanos, y otros.

- 2) **Recursos Económicos.** Datos del presupuesto medio anual para 1999, con el desglose de sus ingresos (procedencia de fondos públicos, privados u otros) y gastos, el número de socios con el que cuenta la ONGD, y si se han realizado auditorías económicas.
- 3) **Organización interna.** Información cuantitativa sobre el personal remunerado y voluntarios en España y el mundo, así como su organigrama. En el marco de la comunicación organizacional, se pregunta si se cuenta con un gabinete de prensa, y las actividades de *lobby*. También se solicita la evaluación, según la percepción del miembro de la organización que responde el cuestionario, sobre las tendencias actitudinales del sistema organizativo en cuanto a la dirección y cultura interna de la organización. Para la medición de las actitudes se utiliza la «escala de categorías detalladas» (FERNÁNDEZ-JARDÓN, 1993: 6), que es una matriz de 6 niveles prefijados para cada variable a evaluar.
- 4) **Proyectos.** Datos acerca del número de proyectos y los sectores en que intervienen, así como su distribución por área geográfica (América del Sur, América Central y el Caribe, África-Magreb, África Subsahariana, Asia y Países CEI y Este Europeo). También solicita información sobre los enfoques de intervención en proyectos (desarrollo integral, largo plazo, género, empoderamiento, enfoque comunitario, protección del medio ambiente y promoción del desarrollo sostenible, sensibilidad con los factores culturales, continuidad entre emergencia, rehabilitación y desarrollo). Asimismo hay otras preguntas relacionadas con los proyectos, como el ámbito de trabajo (rural o urbano), el perfil de la población objetivo y el número de beneficiarios. Además en esta sección se demanda información acerca de la participación de la ONGD en acciones o proyectos de emergencia, y en su caso, sobre las estrategias utilizadas para la prevención y/o asistencia en emergencias.
- 5) **Actividades de educación, sensibilización y formación.**  
Colaboración con otras organizaciones. Descripción de las actividades de sensibilización ciudadana, publicaciones, servicios (asesoramiento,

centro de documentación), cursos de formación en la propia organización y a cargo de otras.

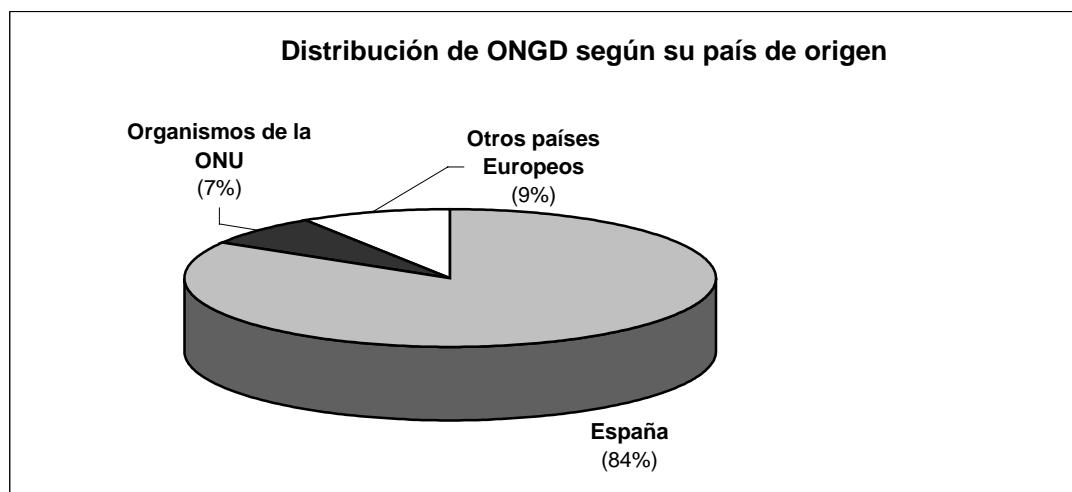
- 6) **Relaciones externas.** Pertenencia a Federaciones o redes en España y en el extranjero, así como la percepción de actitudes frente al entorno externo, empleando nuevamente la «escala de categorías detalladas» (FERNÁNDEZ-JARDÓN, 1993: 6).

Al analizar la información aportada por las 43 ONGD que componen la muestra se obtuvieron los siguientes resultados:

### **3.6.1.1 Datos generales (origen, forma jurídica, vinculación, países en que tienen presencia)**

- ***País de origen.*** La gran mayoría (84%) de las ONGD de la muestra tiene sus raíces en España, lo cual podría considerarse un indicador de la buena salud de la tendencia al asociacionismo en este país. El gráfico 1 ilustra la situación global de las entidades analizadas.

**Gráfico 1.**



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Como se puede observar en el gráfico anterior, un 9% de las entidades de nuestro estudio surgieron en otros lugares de Europa antes de instalarse en España, caso de Médicos Sin Fronteras, Cruz Roja Española, Fundeso y

Associació Católica Internacional de Servei a la Joventut Femenina. El resto son organizaciones internacionales relacionadas con la ONU (Associació Amics UNESCO de Manresa, Comité de Catalunya per la UNICEF y Centre UNESCO de Catalunya).

- **Conforme a su forma jurídica**, encontramos que el 58% de las ONGD de la muestra son asociaciones, y las demás son fundaciones (40%), a excepción de UNEFA que es una Federación de Asociaciones; es decir que las entidades de la muestra no denotan enorme diferencia en cuanto a la proporción de asociaciones y fundaciones (ver gráfico 2).

**Gráfico 2.**

Distribución de ONGD según su personalidad jurídica



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Cabe destacar que la mayoría de las ONGD con mayores ingresos económicos (como Anesvad, Codespa, Intervida, Intermón, Fundación promoción Social de la Cultura, Fundación Vicente Ferrer) son fundaciones, aunque también hay asociaciones que gestionan enormes recursos, como Médicos sin Fronteras y Cruz Roja Española, lo cual indica que la forma jurídica no depende de la capacidad económica de la organización; sin embargo hay una ligera tendencia en el caso de las ONGD con ingresos más modestos, que suelen ser asociaciones. Nuestros resultados coinciden con

las observaciones recogidas en el Directorio de ONGD 1999 de la CONGDE (2000: 14), en cuanto a que las asociaciones son la figura jurídica preferida en Europa; según esta fuente, el hecho se justificaría porque una asociación permite mayor participación e implicación de las personas en las actividades y la toma de decisiones; esta posibilidad de participación, sería uno de los mayores atractivos para los miembros de las organizaciones más pequeñas. En complemento a los resultados anteriores, consideramos interesante señalar algunas de las características respecto al tipo de asociacionismo que constituye el colectivo de las ONGD en España, independientemente de su figura jurídica, según datos publicados en el mismo Directorio de la CONGDE (2000:29):

- En términos generales, el asociacionismo español es expresivo más que instrumental, lo que quiere decir que la adhesión es simbólica o ideológica. El vínculo con la asociación se consolida a través de la donación de recursos económicos, apoyo político y servicio social, más que con una participación activa.
- Es un asociacionismo mayoritariamente de adultos (de entre 30 y 60 años de edad).
- Las asociaciones de ONGD están compuestas principalmente por personas de clases económicamente acomodadas y escolarmente preparadas.

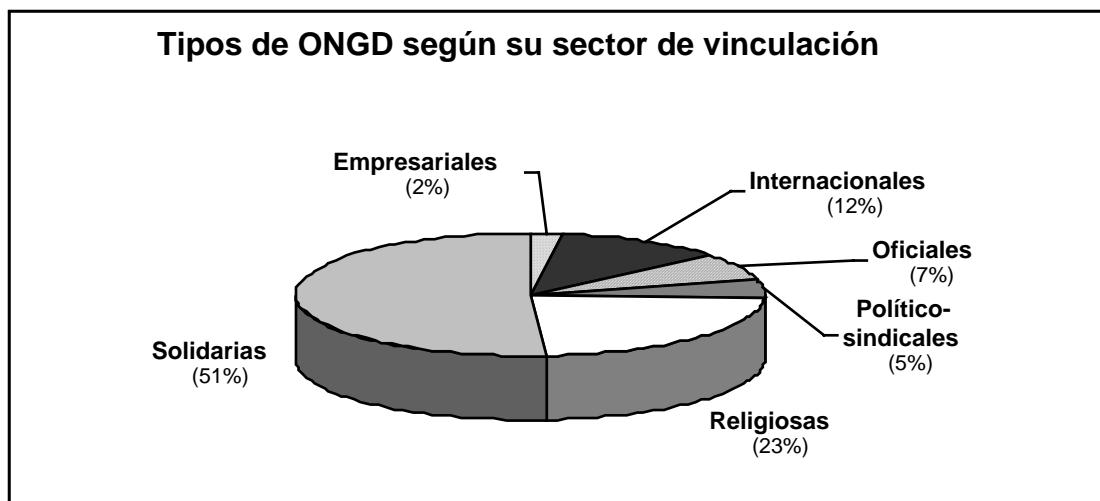
- **Sector social de vinculación.** Para ésta clasificación se asume la concepción de ORTEGA (1994, en MARTÍNEZ SÁNCHEZ 1998, 68), que afirma que una ONGD se considera:

- *Religiosa:* Cuando está vinculada con la Iglesia.
- *Político-Sindical:* Si tiene su origen en partidos políticos, sindicatos o personas relacionadas con el uso del poder político.
- *Solidaria:* Surge a raíz de experiencias de grupos o personas en actividades de cooperación internacional, o de solidaridad social.

- *Internacional*: Vinculación con instituciones internacionales; estas ONGD proceden de corrientes humanitarias y en su mayoría son apolíticas.
- *Oficial*: Este colectivo se constituye por organismos que trabajan al amparo del Estado o de organismos de carácter oficial. Las organizaciones que forman este grupo son no lucrativas y de ayuda al desarrollo, dos de las características necesarias para denominarse ONGD, si bien tienen vinculaciones de dependencia con estructuras gubernamentales.

Los resultados de nuestro análisis apuntan que prácticamente la mitad (51%) de las ONGD de la muestra analizada manifiestan tener carácter solidario. Las organizaciones de bases religiosas (por ejemplo Acción Verapaz, Prodein, Jóvenes del Tercer Mundo y otras) constituyen casi la cuarta parte (23%) de la muestra; algunas de éstas cuentan con importantes ingresos anuales como Fundación Cánovas del Castillo (738 millones de pesetas), Alboan y Fundación Juan Ciudad (ambas con más de 300 millones de pesetas).

El resto se divide entre las que declaran una vinculación internacional (12%); aquellas vinculadas con el sector oficial, como las ONGD relacionadas con la ONU (específicamente con la UNESCO y la UNICEF) y Cruz Roja Española (7% de la muestra), aunque esta última es una organización en la que intervienen elementos públicos y privados; y las organizaciones que tienen una relación con el ámbito político-sindical (5%), como ISCOD y Fundación Josep Comaposada (en Cataluña), ligadas al sindicato UGT. En el gráfico siguiente se puede apreciar la distribución:

**Gráfico 3.**

Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

No obstante los resultados anteriores se ciñen a una clasificación que identifica a cada ONGD con un determinado sector, hay que matizar que algunas entidades están relacionadas directa o indirectamente con varios ámbitos y por tanto hay que tomar nuestra categorización en tono ilustrativo. Como ejemplos están varias de las organizaciones que gestionan un considerable volumen de recursos económicos, casos de:

- Fundación Cánovas del Castillo, que con una baza religiosa, está muy ligada al Partido Popular, aunque se autodefine solidaria;
- Anesvad (de orígenes cristianos) e Intermón (con raíces jesuitas), dos de las ONGD con mayores ingresos anuales, se han ido alejando -sin desligarse totalmente- de su carácter religioso para resaltar su orientación solidaria;
- Codespa, otra de las grandes organizaciones y única que señala estar vinculada con el mundo empresarial, identifica sus bases ideológicas con el Opus Dei;
- y Acsur Las Segovias, entidad solidaria y aconfesional que en 1999 gestionó más de 800 mil millones de pesetas, cuenta con la simpatía y el apoyo de militantes y adeptos a ideologías políticas de izquierda.

Lo anterior nos conduce a advertir la tendencia de las ONGD observadas a anteponer y exaltar su orientación solidaria a sus vínculos confesionales, sin que esto signifique el rompimiento con sus ideales de fe. Asimismo, esta reflexión nos permite afirmar que muchas de las organizaciones del colectivo solidario español analizado aún conservan una importante vinculación ideológica religiosa, y que las ONGD que mantienen directa o indirectamente estos vínculos, suelen recibir importantes ingresos económicos para su causa solidaria.

- ***El número de países en los que operan las ONGD*** es distinto para cada una, pero el dato puede considerarse como una variable significativa del tamaño y complejidad de su gestión y sus labores. Las entidades que cuentan con mayor presupuesto, suelen tener proyectos en muchos países. Sin embargo, algunas de las entidades más grandes en términos económicos (como Intervida, por ejemplo) prefieren limitar su radio de acción internacional a determinadas zonas.

En opinión de MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1998:72), esto se explica por las dificultades de dirección que representa la diversificación. Pero también hay que considerar que cada ONGD sigue sus propios criterios y prioridades, independientemente de su capacidad económica; por ejemplo, sobre el número de proyectos pueden primar un enfoque de desarrollo a largo plazo o la especialización en ciertas zonas geográficas. En nuestro estudio encontramos que cerca de la mitad de las organizaciones de la muestra operan en menos de diez países, incluso algunas ejecutan sus proyectos de desarrollo en uno solo, como Fundación Vicente Ferrer en la India, o Properú en Perú. También hay varias organizaciones que poseen una extensa red de proyectos en el mundo, grandes entidades como Médicos Sin Fronteras, Cruz Roja Española, y especialmente aquellas relacionadas con la ONU, las cuales tienen presencia en más de 80 países.

### 3.6.1.1.1 Caracterización de la muestra: aspectos generales

Basándonos en los resultados ya expuestos, se ha elaborado la tabla 5 que muestra una síntesis del perfil global de las ONGD observadas, retomando los hallazgos más significativos de esta parte de nuestra indagación.

**Tabla 5. Caracterización de la muestra observada: generalidades (clasificación por grupos de ingresos económicos durante 1999).**

<b>Item analizado</b> Características generales en las ONGD de la muestra	Grupo A. Grandes ONGD: ingresos mayores a 1.000 millones de Ptas. (25,58% de la muestra)	Grupo B. ONGD Medianas: ingresos de 100 a 1.000 millones de Ptas. (44,18% de la muestra)	Grupo C. Pequeñas ONGD: ingresos menores a 100 millones Ptas. (30,23% de la muestra)
<b>País de origen.</b> La mayoría (84%) son ONGD de origen español. Coherente con la tendencia al asociacionismo en este país.	Cruz Roja, Médicos Sin Fronteras y Comité de Catalunya per la UNICEF nacen fuera de España.	La mayoría son de origen español.	La mayoría son de origen español.
<b>Forma Jurídica</b> Ligera mayoría de Asociaciones (58%) en comparación con la proporción de Fundaciones (40%). Sólo una Federación de Asociaciones (UNEFA).	La mayoría son Fundaciones (Anesvad, Codespa, Intervida, Itermón, Fundación Promoción Social de la Cultura, Fundación Vicente Ferrer).	Balance relativo entre Asociaciones y Fundaciones	La mayoría son asociaciones
<b>Sector social de vinculación</b> Alrededor de la mitad son ONGD solidarias (51%). Cerca de la cuarta parte (23%) son entidades de bases religiosas, el 12% son organizaciones internacionales, y el 7% tienen vinculación oficial (casos de Cruz Roja y ONGD vinculadas con la ONU); el 5% tienen un vínculo político sindical. El colectivo solidario español analizado aún conserva una importante vinculación ideológica religiosa; algunas de las ONGD con importantes recursos económicos mantiene directa o indirectamente estos vínculos.	Algunas de las ONGD más grandes tienen base religiosa pero han destacado más su carácter solidario, como Anesvad, Itermón y Codespa (que se define con vinculación empresarial).	Mayoría de vinculación solidaria. Entre las más importantes de bases religiosas: Fundación Cánovas del Castillo (afín al Partido Popular), Alboan y Fundación Juan Ciudad. El resto son mayormente solidarias, con matices como Acsur-Las Segovias (afín a ideologías políticas de izquierda).	Vinculación variada.
<b>Número de países en los que operan</b> En general el número de países con que operan suele ser indicador del tamaño y complejidad de las ONGD, aunque también de las preferencias de cada una (zonas geográficas de especialización, enfoque de desarrollo a largo plazo, etc.). Cerca de la mitad de las ONGD opera en menos de 10 países.	La mayoría trabaja en más de 10 países. Médicos Sin Fronteras y Cruz Roja, en más de 80. Fundación Intervida opera en 11 países pobres de América Latina y Asia; en contraste, Fundación Vicente Ferrer solo trabaja en la India.	Gran diferencia numérica entre cada entidad; la mayoría opera en diez o más países.	La mayoría opera en menos de diez países. Algunas como Properú solo en uno (Perú).

Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

A grandes rasgos, de la tabla anterior podemos deducir que las ONGD observadas en nuestro estudio son mayoritariamente de origen español, y están relativamente equilibradas en cuanto a número de asociaciones y fundaciones. Por su sector social de vinculación son un grupo heterogéneo en el que hay organizaciones de todo tipo (solidarias, internacionales, político-sindicales, oficiales, etc.); principalmente son entidades que se conciben solidarias, si bien cerca de la cuarta parte reconoce tener bases ideológicas religiosas (aunque algunas de las ONGD solidarias —especialmente organizaciones grandes y medianas— aún conservan estrechos vínculos con agrupaciones religiosas). En el colectivo observado, el número de países en que opera cada organización es variable (entre uno y más de 80), y no depende directamente del potencial económico particular de cada ONGD, sino de una serie de factores como sus preferencias o su ideología.

### **3.6.1.2 Recursos económicos.**

La tabla 6 presenta los ingresos y gastos totales de las ONGD de la muestra, durante el ejercicio de 1999. Los datos económicos que se presentan en este trabajo se expresan en pesetas (la moneda circulante en el periodo) y deben considerarse orientativos, pues si bien su fuente es la información proporcionada directamente por las ONGD —excepto en los casos de Anesvad y Asociación Amigos del Cuarto Mundo, que se obtuvieron del directorio de ONGD 1999 (CONGDE, 2000)—, algunos se obtuvieron al convertir cifras expresadas en porcentaje a cantidades en pesetas, o viceversa.

**Tabla 6. Ingresos y gastos de las ONGD durante 1999**  
 (Orden ascendente por ingresos).

ONGD	Ingresos	Gastos
PA SENSE FRONTERES	Trabajan en especie (harina)	
SECODES	1.015.000 Ptas..	1.990.000 Ptas.
SOLIDARITAT I COMUNICACIÓ (SICOM)	2.000.000 Ptas.	2.000.000 Ptas.
LLIGA DELS DRETS DELS POBLES	4.840.155 Ptas.	4.840.155 Ptas.
ASS. AMICS UNESCO DE MANRESA	10.000.000 Ptas.	10.000.000 Ptas.
ASOCIACION AMIGOS DEL CUARTO MUNDO	12.040.000 Ptas.	12.627.904 Ptas.
BANC DE RECURSOS	13.000.000 Ptas.	13.000.000 Ptas.
AMICS DE VICKI SHERPA	34.528.618 Ptas.	34.446.462 Ptas.
PUEBLOS HERMANOS	52.171.839 Ptas.	46.559.236 Ptas.
FUNDACIÓ JOSEP COMAPOSADA	60.801.303 Ptas.	60.801.303 Ptas.
PROYDE	64.165.252 Ptas.	64.165.252 Ptas.
COLECTIVOS DE ACCION SOLIDARIA	86.860.848 Ptas.	86.860.848 Ptas.
ASOCIACION PROPERU	87.621.565 Ptas.	87.621.565 Ptas.
ACCIÓN VERAPAZ	100.217.886 Ptas.	32.130.716 Ptas.
PROSALUS	106.228.559 Ptas.	166.836.387 Ptas.
ASPA (Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz)	119.706.374 Ptas.	117.503.787 Ptas.
PAZ Y COOPERACION	126.456.000 Ptas.	126.456.000 Ptas.
CENTRE UNESCO DE CATALUNYA	140.000.000 Ptas.	140.000.000 Ptas.
UNEFA	150.076.592 Ptas.	149.680.382 Ptas.
ASS. CATÒLICA INT. DE SERV. A LA JOVENTUT FEM.	156.110.832 Ptas.	156.420.258 Ptas.
AIETI	183.700.000 Ptas.	207.000.000 Ptas.
FUNDESO	200.000.000 Ptas.	200.000.000 Ptas.
SED (solidaridad, Educación, Desarrollo)	200.000.000 Ptas.	200.000.000 Ptas.
CIEMEN	258.140.957 Ptas.	262.000.000 Ptas.
ISCOD	300.802.670 Ptas.	302.463.155 Ptas.
ALBOAN-FUNDACION PARA EL DESARROLLO	305.072.120 Ptas.	305.072.120 Ptas.
FUNDACION JUAN CIUDAD	334.401.974 Ptas.	334.401.974 Ptas.
FUNDACIÓN PRODEIN	346.047.213 Ptas.	345.810.257 Ptas.
ASOCIACION POR LA PAZ Y EL DESARROLLO	561.189.388 Ptas.	607.416.551 Ptas.
FUNDACION CANOVAS DEL CASTILLO	738.841.078 Ptas.	568.092.415 Ptas.
JOVENES DEL TERCER MUNDO	798.604.546 Ptas.	798.604.546 Ptas.
ACSUR - LAS SEGOVIAS	852.079.341 Ptas.	837.362.990 Ptas.
PAZ Y TERCER MUNDO	1.136.142.190 Ptas.	1.137.278.632 Ptas.
CODESPA	1.470.650.000 Ptas.	1.470.650.000 Ptas.
FUNDACIÓN PROMOCION SOCIAL DE LA CULTURA	1.700.000.000 Ptas.	1.100.000.000 Ptas.
FUNDACIÓN VICENTE FERRER	1.761.508.560 Ptas.	1.761.508.560 Ptas.
ANESVAD	2.364.000.000 Ptas.	2.364.000.000 Ptas.
MÉDICOS SIN FRONTERAS	3.192.000.000 Ptas.	2.876.000.000 Ptas.
FUNDACIÓN AYUDA EN ACCION	4.047.388.607 Ptas.	4.358.435.272 Ptas.
COMITÈ DE CATALUNYA PER LA UNICEF	5.016.818.795 Ptas.	5.016.818.795 Ptas.
INTERMÓN	5.343.000.000 Ptas.	5.343.000.000 Ptas.
FUNDACIÓN INTERVIDA	7.963.610.000 Ptas.	7.963.610.000 Ptas.
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	52.835.617.000 Ptas.	51.695.126.000 Ptas.

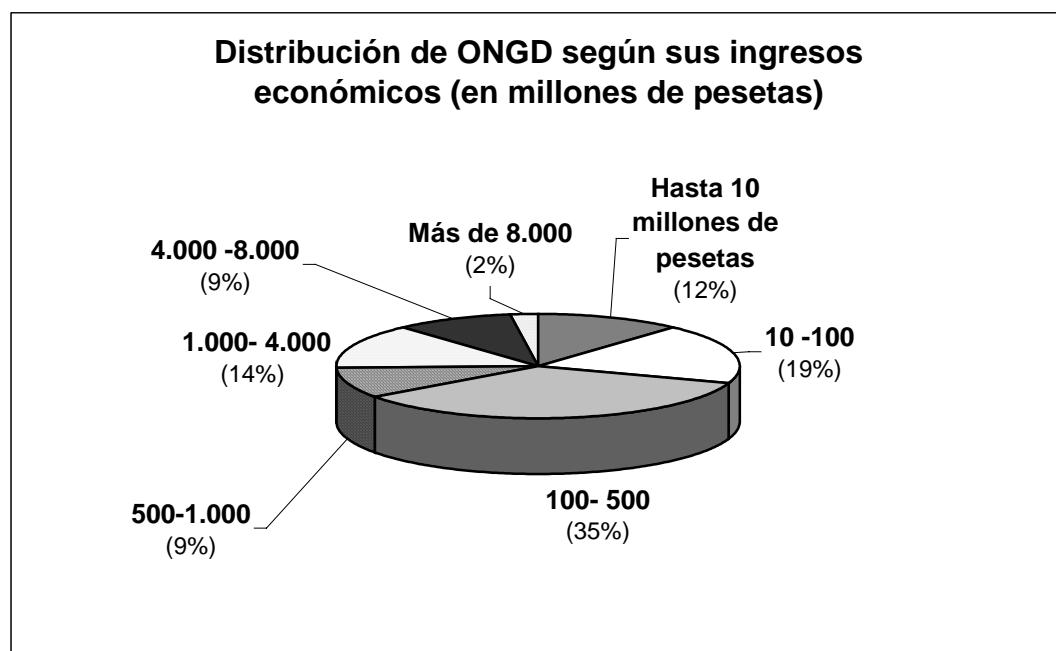
Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

En 1999 las 43 ONGD de la muestra ingresaron en su conjunto más de 93 mil millones de pesetas (93.237.455.262 Ptas.). Las tres organizaciones más grandes en términos económicos fueron: Cruz Roja Española con más de 52

mil millones de pesetas, seguida de Intervida, con casi 8 mil millones, e Intermón, con algo más de 5 mil millones de pesetas.

Para tener una visión más clara de la composición de la muestra de ONGD y dada la enorme dispersión de los datos, hemos realizado una distribución intencionada en siete segmentos según sus ingresos, identificando los grupos de mayor concentración de los valores. Como se puede observar en el gráfico 4, durante 1999 el 35% de las ONGD de la muestra ingresó entre 100 y 500 millones de pesetas, siendo éste el grupo más numeroso. Las organizaciones que reportan menos ingresos (entre uno y 10 millones de pesetas) apenas constituyen el 12% de la muestra.

**Gráfico 4.**



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Buscando obtener otra perspectiva de la información, y a efecto de contar con un criterio «eje» para el contraste con otros parámetros de nuestro análisis, se ha realizado una clasificación de las ONGD según su «tamaño» en función de sus ingresos económicos. Así, hemos diferenciado tres grupos: Entidades

«grandes», con ingresos mayores a mil millones de pesetas, al que denominaremos Grupo A (25,58% de la muestra); ONGD «medianas», cuyos fondos se encuentran en un rango de 100 a mil millones de pesetas (Grupo B, que representa el 44,18% de la muestra, siendo el que concentra más organizaciones); y «pequeñas», cuyo capital económico anual es menor a 100 millones de pesetas (Grupo C: 30,23% de la muestra). La tabla 7 siguiente nos muestra la distribución:

**Tabla 7. Clasificación de ONGD según su volumen de ingresos durante 1999 (orden ascendente).**

Grupo A. Grandes ONGD: ingresos mayores a 1.000 millones de Ptas. (25,58% de la muestra)	Grupo B. ONGD Medianas: ingresos de 100 a 1.000 millones de Ptas. (44,18% de la muestra)	Grupo C. Pequeñas ONGD: ingresos menores a 100 millones de Ptas. (30,23% de la muestra)
PAZ Y TERCER MUNDO	ACCIÓN VERAPAZ	PA SENSE FRONTERES
CODESPA	PROSALUS	SECODES
FUNDACIÓN PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA	ASPA (Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz)	SOLIDARITAT I COMUNICACIÓ (SICOM)
FUNDACIÓN VICENTE FERRER	PAZ Y COOPERACION	LLIGA DELS DRETS DELS POBLES
ANESVAD	CENTRE UNESCO DE CATALUNYA	ASS. AMICS UNESCO DE MANRESA
MÉDICOS SIN FRONTERAS	UNEFA	ASOCIACION AMIGOS DEL CUARTO MUNDO
FUNDACIÓN AYUDA EN ACCION	ASS. CATÒLICA INT. DE SERV. A LA JOVENTUT FEM.	BANC DE RECURSOS
COMITÈ DE CATALUNYA PER LA UNICEF	AIETI	AMICS DE VICKI SHERPA
INTERMÓN	FUNDESO	PUEBLOS HERMANOS
FUNDACIÓN INTERVIDA	SED (solidaridad, Educación, Desarrollo)	FUNDACIÓ JOSEP COMAPOSADA
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	CIEMEN	PROYDE
	ISCOD	COLECTIVOS DE ACCION SOLIDARIA
	ALBOAN-FUNDACION PARA EL DESARROLLO	ASOCIACION PROPERU
	FUNDACION JUAN CIUDAD	
	FUNDACIÓN PRODEIN	
	ASOCIACION POR LA PAZ Y EL DESARROLLO	
	FUNDACION CANOVAS DEL CASTILLO	
	JOVENES DEL TERCER MUNDO	
	ACSUR - LAS SEGOVIAS	

Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

### 3.6.1.2.1 Procedencia de los ingresos.

Los ingresos de las ONGD suelen provenir de distintas fuentes. En orden de importancia, según la proporción de ingresos obtenido por la mayoría de las organizaciones analizadas, estas son:

- A. Fuentes públicas.
- B. Fuentes privadas.
- C. Rendimientos financieros.
- D. Actividades realizadas por las propias entidades para la recaudación de fondos.
- E. Actividades de comercio justo.

**A. Fuentes públicas.** Los ingresos aportados por fuentes de financiación pública pueden proceder de administraciones (CONGDE, 2000: 34):

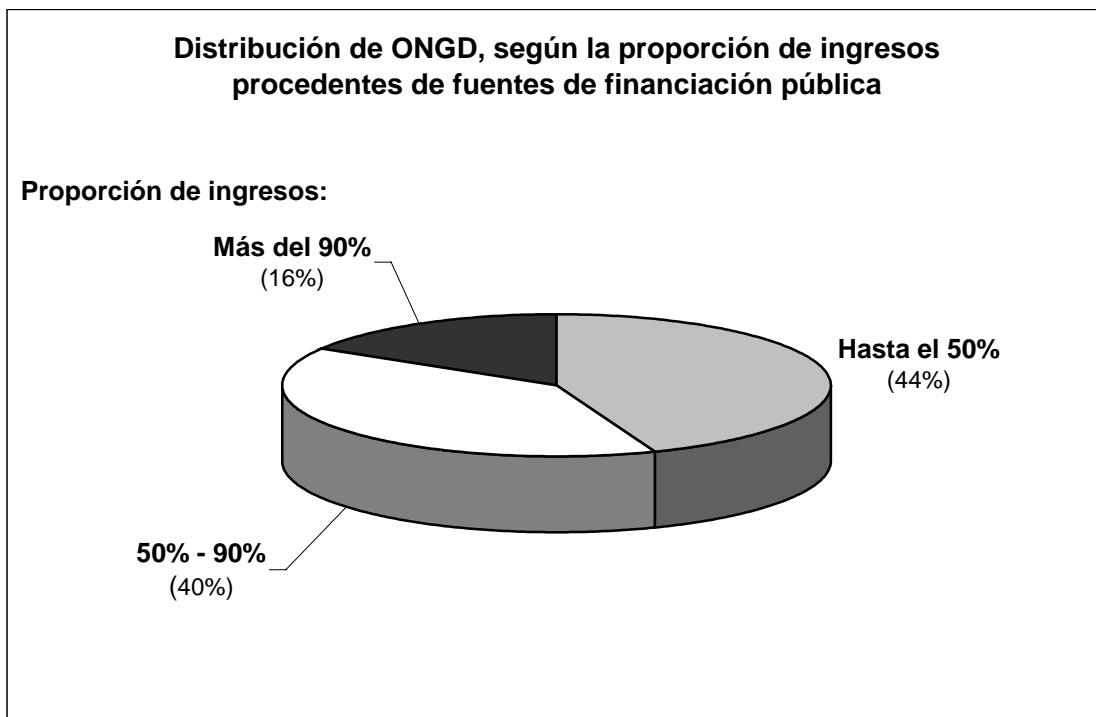
- Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Fondos de cooperación).
- Autonómicas (como los Gobiernos de las Comunidades Autónomas).
- Gubernamentales (AECL, Agencia de Cooperación alemana, etc.).
- Intergubernamentales (Unión Europea o Naciones Unidas).

Las subvenciones oficiales son la principal fuente de ingresos de más de la mitad de las ONGD de la muestra (55,81%), especialmente de ONGD «medianas» y «pequeñas». En un análisis más detallado, encontramos que el 44% de las entidades de la muestra obtienen menos de la mitad de sus ingresos de las arcas públicas y en este sentido serían las más independientes de fondos oficiales. La mayoría de éstas son grandes organizaciones (ingresos totales de más de mil millones de pesetas al año), algunas de las cuales como Intermón, Médicos Sin Fronteras y Cruz Roja Española reciben de fuentes públicas cantidades que circundan el 30% de su

presupuesto total. También estarían en este caso un importante grupo de pequeñas entidades (casi la mitad de las clasificadas en el Grupo C, en cuanto reportan ingresos globales inferiores a 100 millones de pesetas), como Lliga dels Drets dels Pobles, Asociación Amigos del Cuarto Mundo, Banco de Recursos, Amics de Vicky Sherpa y Pueblos Hermanos.

La mayoría de aquellas entidades que reciben más de la mitad de sus recursos de fondos públicos (56% de las ONGD de la muestra)—y que por tanto se ven condicionadas de cierta manera por las subvenciones oficiales—, son ONGD de tamaño medio, es decir, cuyos ingresos globales están entre 100 y mil millones de pesetas anuales. También encontramos en este caso a pequeñas entidades como Ass. Amics UNESCO de Manresa (84% de sus recursos provienen de fuentes públicas), Fundación Josep Comaposada (54,95% de sus ingresos) y Proyde (68% de sus fondos). Asimismo, están algunas las ONGD con mayores recursos económicos, entre las que cabe mencionar Paz y Tercer Mundo que recibe el 87,1% de sus fondos de subvenciones oficiales, Codespa (76,86% de sus ingresos) y en menor escala Fundación Promoción Social de la Cultura (54% de sus recursos).

En pocos casos (el 16% de la muestra), las aportaciones oficiales llegan a representar casi todos los ingresos (más del 90%) de algunas de las organizaciones observadas. Estas son Aieti, Fundación Prodein y Asociación por la Paz y el Desarrollo, que forman parte de las ONGD de tamaño medio en cuanto a sus ingresos globales al año; y también es el caso de y Secodes, Solidaridad y Comunicación, Colectivos de Acción Solidaria y Asociación Properú, que en conjunto son casi la tercera parte (30,71%) de las entidades más pequeñas (ubicadas en el Grupo C). La situación general se resume en el gráfico 5 siguiente:

**Gráfico 5.**

Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

En resumen, los resultados indican que la mayoría de las ONGD de la muestra reciben más de la mitad de sus ingresos económicos de fuentes públicas, lo cual resulta un indicativo de la importante dependencia de dichas entidades de las subvenciones gubernamentales. Esta situación es criticada, aunque asumida por las propias ONGD, pues sin el apoyo de las administraciones públicas muy probablemente no podrían realizar sus proyectos. La afirmación nos remite al debate planteado anteriormente en nuestra exposición, sobre los límites y retos de las ONGD (ver apartado 3.5 en este capítulo), en cuanto a que el papel de estas entidades se reconoce plausible dado que han demostrado ser fluidas y eficaces gestoras de recursos para la cooperación; pero al mismo tiempo su despeño es cuestionable en cuanto a que realizan labores que deberían corresponder a los gobiernos.

Para complementar con información reciente esta parte de nuestro análisis, y rescatando otro de los elementos del debate ya mencionado, en cuanto a la gran dependencia de las entidades solidarias de las ayudas oficiales, podemos mencionar que el gobierno español continúa apoyando con recursos millonarios a las ONGD, si bien se ha decantado por beneficiar a grandes organizaciones —un grupo privilegiado—.

Según la opinión de BAIGES (2002:85), esto ha ocasionado el descontento de ONGD pequeñas y medianas que se han visto relegadas; y también ha levantado la voz de la crítica generalizada porque las reglas de selección se han endurecido de tal manera que sólo permiten que un grupo limitado de entidades tenga acceso a las ayudas.

Con la modificación el mecanismo de subvención a las ONGD que tradicionalmente se realizaba a través de dos convocatorias anuales (la ordinaria, sobre el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores; y la extraordinaria, para la asignación de fondos consignados a acciones de interés social en la Declaración de Hacienda), se incrementaron las vías de subvención en cuatro modalidades: los acuerdos y marcos plurianuales (que financian programas y proyectos por varios años, conforme a criterios y prioridades predefinidos); los acuerdos programa (financiamiento de un programa en uno o más países, preferentemente en un sector dado y a largo plazo); las subvenciones para proyectos en el Tercer Mundo; y el apoyo económico para proyectos de sensibilización social en España.

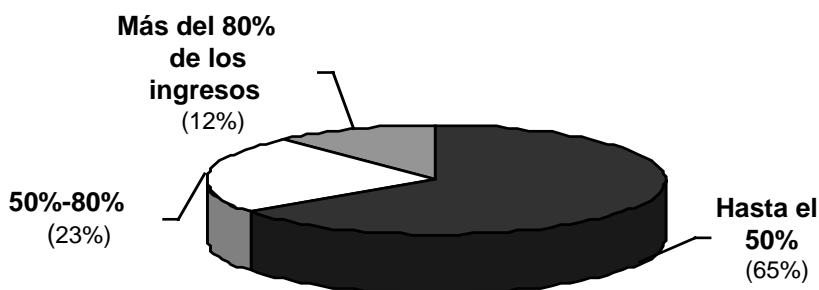
En 1991, este novedoso mecanismo benefició principalmente a siete ONGD (Cruz Roja Española, Cáritas, Intermón, Codespa, Fundación Promoción Social de la Cultura, Ayuda en Acción y Solidaridad Internacional), repartiendo entre éstas 15.771 millones de pesetas para acuerdos marco de duración cuatrianual. La selección de estas siete entidades fue duramente criticada, especialmente la ayuda asignada a la Fundación Codespa (vinculada al Opus Dei y al Partido Popular) y a la Fundación Promoción

Social de la Cultura, que como señala SISCU BAIGES es “*de trabajo meritorio pero ni mejor ni peor que muchas otras ONGD*” (BAIGES, 2002: 85). En cuanto a programas de cooperación al desarrollo, entre 2001 y 2003 la Agencia Española de Cooperación Internacional repartió entre 20 asociaciones un presupuesto de 17.398 millones de pesetas. Entre las más beneficiadas están: Entreculturas Fe-y Alegría, Federación Española de Religiosos de Educación, Fundación Cánovas del Castillo, Movimiento para la Paz, el Desarme y la libertad, Manos Unidas, Fundación CIPIE, Instituto Sindical para la Cooperación y el Desarrollo, Fundación Humanismo y Democracia, etc. (BAIGES, 2002: 86). De las anteriores, sólo una ONGD se encuentra entre las que hemos analizado en nuestra investigación: la Fundación Cánovas del Castillo, muy bien vista por el Partido Popular, que en dicho periodo recibió 1.200 millones de pesetas.

**B. Fuentes privadas.** Son las aportaciones realizadas por particulares (cuotas de socios, donaciones, suscriptores, legados, etc.) o por empresas (mecenazgo, esponsorización, acciones de marketing con causa, convenios, etc.). El gráfico 6 muestra los resultados de nuestro estudio:

Gráfico 6.

**Distribución de ONGD según proporción de ingresos procedentes de fuentes de financiación privadas: socios, donantes occasionales y otras**



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Los resultados apuntan que el 44,18% de las ONGD de la muestra se nutrieron principalmente de fondos privados, especialmente las más «grandes» y aquellas que cuentan con el apoyo de congregaciones religiosas como Fundación Juan Ciudad, Acción Verapaz y Fundación Cánovas del Castillo.

En cuanto a la proporción de ingresos obtenidos a través de las aportaciones de sus socios, donantes ocasionales y otras fuentes privadas de financiación, encontramos que la mayoría de las ONGD de la muestra (65%) — básicamente ONGD clasificadas por su total de ingresos como medianas y grandes—, recibe de estas fuentes hasta la mitad de sus recursos económicos.

Aquellas ONGD que obtuvieron la mayor proporción de sus ingresos (hasta el 80% de los mismos) de donaciones privadas, apenas representan el 12% de la muestra; concretamente son: Anesvad, Fundación Ayuda en Acción, Fundación Cánovas del Castillo, Fundación Vicente Ferrer y Fundación Intervida. Todas estas entidades se encuentran en el grupo de las grandes ONGD (cuyos ingresos anuales superan los mil millones de pesetas), excepto la Fundación Cánovas del Castillo que si bien la hemos clasificado como una entidad «medianas» (grupo B) está muy cerca de aquellas que gestionan los grandes capitales.

**C. Rendimientos financieros.** Sólo el 35% de las organizaciones contempladas en la muestra declaran obtener rendimientos financieros, si bien éstos no representan más del 5% del total de sus ingresos. Básicamente son ONGD pequeñas y medianas, como Fundeso (5% del total de su presupuesto), Lliga dels Drets dels Pobles (3,8%), Prosalus (1,7%), Colectivos de Acción Solidaria y Secodes (ambas con 1,5%). Suponemos que algunas otras de las entidades analizadas también pueden haber recibido algunos recursos derivados de este concepto, sin embargo, en la información recabada no se especificaba.

Cabe comentar al margen de nuestra investigación de campo, que la quiebra de la entidad financiera Gescartera hace algunos años, hizo del dominio público que varias organizaciones sin ánimo de lucro ligadas a congregaciones religiosas habían invertido –y perdido - en Bolsa millones de pesetas, lo que seguramente ha desanimado a otras ONGD a seguir sus pasos, y a la vez, ha suscitado un debate sobre la ética de estos manejos (BAIGES, 2002: 78).

**D. Actividades orientadas a la recaudación de fondos.** La mayoría (62%) de las ONGD analizadas no realizan este tipo de actividades. Pero para algunas, los ingresos recaudados a través de campañas y otras actividades (como ferias, cursas, etc.), para destinarlos a proyectos o propósitos específicos, pueden representar una parte importante de sus presupuestos totales. Es el caso de grandes ONGD como Cruz Roja Española, que así obtiene el 59% de sus percepciones, y el de Comité de Catalunya per la UNICEF, para el que representan el 38% de su presupuesto. El gráfico 7 muestra los resultados de nuestro estudio:

**Gráfico 7.**

**Distribución de ONGD según la proporción de ingresos procedentes de actividades orientadas a la recaudación de fondos**



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Sobre las actividades para recaudación de fondos, podemos mencionar que los medios de comunicación masiva, especialmente la televisión, han apoyado en los últimos años a distintas ONGD en galas, jornadas y otros programas especiales con motivo de situaciones emergentes (como el Huracán Mitch, las inundaciones de Mozambique o el terremoto en El Salvador) o para la promoción de causas determinadas (por ejemplo, contra la explotación infantil).

A grandes rasgos, la mecánica de estas actividades comienza con un acuerdo entre los responsables del evento y los dirigentes de la organización sin ánimo de lucro; así, artistas, presentadores y otros personajes públicos solicitan en nombre de la ONGD la colaboración social para la causa solidaria en cuestión. La recaudación económica lograda por estos medios suele ser altísima, y la respuesta del público español cada vez es más entusiasta. De esta manera, las organizaciones solicitantes no sólo logran donaciones puntuales, sino que pueden ganar además un considerable número de socios estables. Algunas ONGD, como la Fundación Intervida, tuvieron en sus comienzos un enorme impulso gracias a una de estas campañas, y merced a su desempeño, en pocos años se han convertido en una de las ONGD más grandes de España.

**E. Actividades relacionadas con el comercio justo.** Sólo dos ONGD de la muestra reportan ingresos por este concepto: Intermón, para quien estas actividades representan el 7% de sus ingresos en 1999 y Amics de Vicky Sherpa (4%). Esto nos podría indicar que en la práctica, al menos en lo que se refiere al asentamiento de tiendas de comercio justo (que es la actividad que puede generar algún tipo de ingreso), aún no ha consolidado en las ONGD de la muestra.

No obstante merece reconocimiento que en los últimos años hay muchas ONGD que se han lanzado a la promover el comercio justo como uno de los pilares del desarrollo económico del Tercer Mundo, aunque es evidente que

se requiere un crecimiento cuantitativo y mejoras cualitativas en el conjunto de actividades al respecto<sup>79</sup>. Así, en el mundo de las ONGD y en distintos foros sobre desarrollo se discute y defiende con ímpetu la importancia de promover un intercambio comercial más equitativo entre Norte y Sur, en el que la balanza siempre ha desfavorecido al Tercer Mundo, generando más endeudamiento externo. El debate habla de la necesidad de mejorar las relaciones económicas y de lo que pueden hacer para conseguirlo; de lo positivo que resulta la proliferación de tiendas de comercio justo en los países del Norte; del apoyo ideológico de las ONGD a la implantación de la banca ética y solidaria; y especialmente, de la presión del Tercer Sector a los gobiernos occidentales para la realización de acuerdos comerciales internacionales más equitativos (OLIVERES, 1998).

### **3.6.1.2.2 Gestión de los gastos**

En términos generales, el monto de los gastos que cada ONGD realizó durante el ejercicio 1999 fue similar al de sus ingresos (ver tabla 5 en el subíndice 3.6.1.2 de páginas anteriores). Para nuestro análisis se han diferenciado tres rubros:

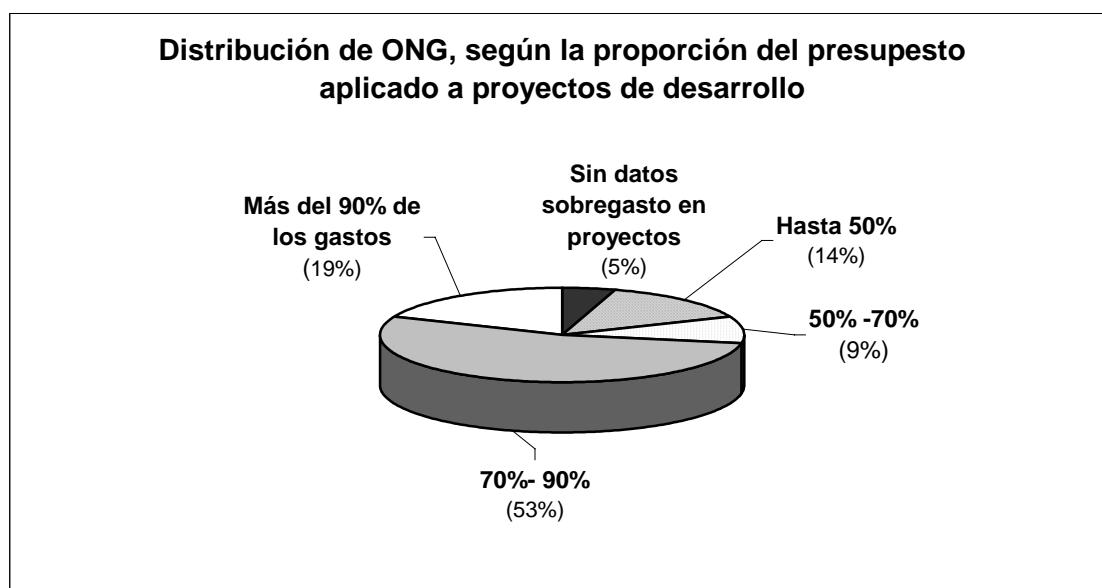
- A. Gastos en proyectos de desarrollo.
- B. Gastos de administración.
- C. Gastos de sensibilización.
- D. Auditorías Económicas

---

<sup>79</sup> Una de las ferias más recientes para la promoción del comercio justo se realizó en Barcelona en mayo de 2003, con la participación de diversas ONGD y con el apoyo de *stakeholders* oficiales, empresariales y civiles.

**A. Gastos en proyectos de desarrollo.** Como se observa en el gráfico 8 en esta página, durante el año 1999, el 81% de las ONGD de la muestra destinó más de la mitad de sus gastos a proyectos de desarrollo en el Tercer Mundo. En una análisis más segmentado, encontramos que poco más de la mitad (53%) de las ONGD de la muestra destina entre un 70% y un 90% del importe total de sus gastos a este concepto.

**Gráfico 8.**



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

También hay otras organizaciones (19% de la muestra) que destinan casi todo su presupuesto (más del 90% de los gastos) a proyectos; éstas son grandes organizaciones (con ingresos superiores a mil millones de pesetas en 1999) como Codespa, Fundación Intervida, Paz y Tercer Mundo, y Fundación Vicente Ferrer; ONGD medianas (con ingresos entre 5000 y mil millones de pesetas anuales) como Fundación Prodeín, Jóvenes del Tercer Mundo y Prosalus; y Proyde, entidad que hemos clasificado en el grupo de las «pequeñas ONGD».

En el 14% de la muestra, sobre la aplicación de fondos para proyectos de desarrollo (al que destinan menos de la mitad de sus ingresos anuales en

1999), prima una importante inversión en sensibilización (actividad que repercute directamente en la recaudación de fondos utilizables en proyectos) o en gastos de administración; en este segmento se encuentran seis ONGD de todos los tamaños:

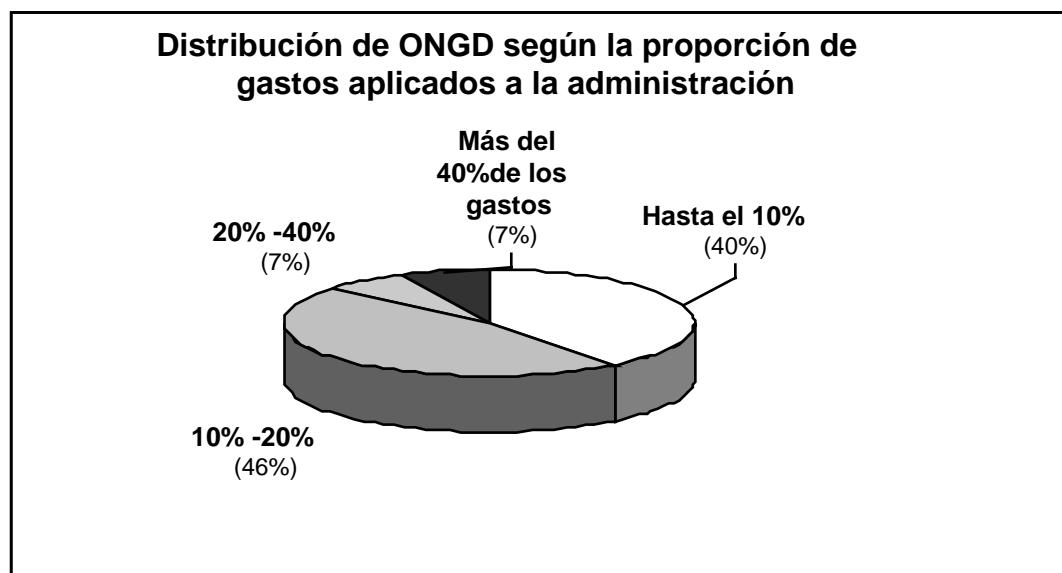
- Por una parte están dos grandes entidades, Anesvad, que invierte el 42,7% de su presupuesto en proyectos de desarrollo mientras ocupan el 18% de sus ingresos para sensibilización social, y Cruz Roja Española que utiliza el 31,5% de sus ingresos en proyectos de desarrollo y el 61% de sus presupuesto para administración. Si se le compara con la mayoría de las entidades, podría pensarse que la dedicación económica de Cruz Roja a proyectos es excesivamente reducida o que sus gastos de administración son muy altos; pero en realidad la situación se entiende dadas las características peculiares de esta entidad, donde la cooperación al desarrollo es una de sus diversas áreas de trabajo; además se entiende un gasto elevado en administración (que indirectamente repercute como inversión en proyectos), dado que la gestión de sus inmensos recursos, así como la extensa red de sociedades locales con las que trabaja en estrecha coordinación en todo el mundo, requieren de grandes esfuerzos de planificación estratégica, logística, administrativa, y para la organización de campañas de recaudación de fondos.
- Por otra parte, se encuentra una ONGD de tamaño «medio», el Centre UNESCO de Catalunya, que sólo destina el 7% de sus fondos a proyectos, pero entre sus objetivos principales está la «sensibilización», para lo cual invierten el 57% de su presupuesto.
- Asimismo, hay dos «pequeñas» entidades cuyo objetivo está más centrado en la sensibilización, como es el caso de Sicom que no realiza proyectos de desarrollo, pero ocupa el 90% de su presupuesto en sensibilización sobre la problemática del Tercer Mundo; y la Asociación Amigos del Cuarto mundo, «pequeña» organización que tampoco lleva a cabo proyectos de desarrollo propiamente dichos, si bien utiliza el 37,4%

de sus ingresos para sensibilización sobre los grupos más marginados de las sociedades desarrolladas y otro 55,9% de su capital para actividades relacionadas con esta materia. Otra entidad pequeña, Lliga dels Drets dels Pobles aplica sólo el 32,8% de su presupuesto a proyectos de desarrollo, mientras sus gastos de administración ascienden al 43,4% de sus ingresos en 1999.

Las dos ONGD que no aportaron datos sobre el gasto utilizado en proyectos fueron Fundación Cánovas del Castillo y Pa sense fronteres (que trabaja en especie), las cuales representan el 5% de la muestra.

**B. Gastos de administración.** En 1999, la gran mayoría de las ONGD de la muestra (93%) destinaron menos del 40% del total de sus gastos para cuestiones administrativas (sueldos, compras de materiales y equipos, etc.). El gráfico 9 siguiente ilustra segmentos más detallados:

**Gráfico 9.**



Elaboración propia a partir de los resultados del cuestionario. Datos 1999, España.

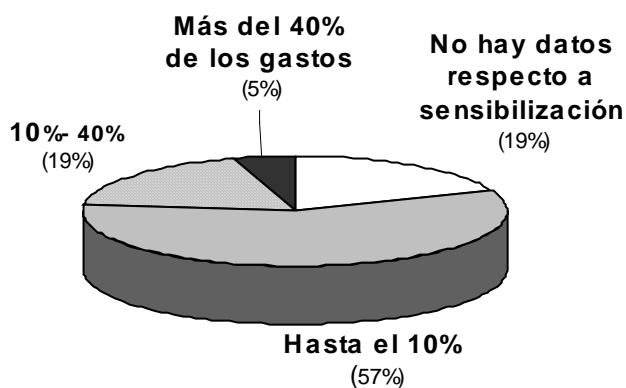
Como podemos observar en el gráfico 9 de la página anterior, el 46% de las entidades estudiadas utilizó entre un 20 y un 40% de sus ingresos para gastos de administración, siendo esta la tendencia más acusada de la

muestra. Le sigue un 40% de las ONGD analizadas, que aplica el 10% de su capital económico a este concepto. Las tres organizaciones con la mayor proporción de gastos de administración son: Cruz Roja Española, que utilizó el 61% de su presupuesto en dicho rubro; la Lliga dels Drets dels Pobles (43%); y otra entidad pequeña, Fundación Josep Comaposada (41%).

**C. Gastos de sensibilización.** Son fondos dedicados a las campañas y otras actividades de sensibilización ciudadana. Como se ilustra el gráfico 10 a continuación, en nuestro estudio, la mayoría (57%) de las ONGD destinaron apenas un 10% o menos del total de sus gastos para este fin.

**Gráfico 10.**

**Distribución de ONGD según la proporción de gastos aplicados a actividades de sensibilización**



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Las dos ONGD que más dinero utilizaron en actividades de sensibilización, fueron Sicom (90% del total de sus gastos) y Centre UNESCO de Catalunya (57%); como se ha mencionado anteriormente, la sensibilización es uno de los objetivos más importantes para ambas entidades, lo cual justifica una dedicación económica importante a esta esfera de actividades. Cerca de la

quinta parte de las organizaciones (19%) no aportaron datos sobre gastos en el rubro.

**D. Auditorías económicas.** Una de las premisas del código de ético y de conducta que comparten las ONGD españolas señala que éstas deben ser transparentes en su políticas, sus prácticas y presupuesto, lo cual sugiere la oportunidad de realizar auditorías económico-financieras a cargo de empresas especializadas. Más aún si tomamos en cuenta la sociedad española es solidaria, pero como asegura MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1998:64), también es cauta en cuanto a los vínculos que establece con las organizaciones a las que apoya; por eso, aquellos donantes y voluntarios potenciales que desean relacionarse con una ONG y quizá establecer un compromiso relativamente estable, son exigentes y selectivos en cuanto la entidad en quien habrán de depositar su confianza.

La transparencia en la gestión de los fondos es un factor inherente a la naturaleza de organizaciones sin ánimo de lucro, pero además se puede considerar un reclamo social; el donante valora las auditorías externas porque representan cierta garantía de un correcto manejo y utilización de los recursos económicos. En nuestro análisis, cerca del 65% de las ONGD de la muestra declararon haber realizado auditorías externas en 1999, lo cual indica que apoyan esta manifestación de la transparencia de sus gestiones; el resto de las entidades no respondió esa pregunta en el cuestionario.

Casi todas las ONGD que realizaron auditorías son entidades grandes y medianas. Las organizaciones con mayores recursos económicos fueron auditadas básicamente por firmas grandes y prestigiosas. Entre las empresas auditadoras internacionales mencionadas en nuestros resultados, están Price Waterhouse Coopers que se ocupa de las cuentas de Codespa, Cruz Roja Española y Fundeso (aunque esta última es una entidad clasificada como «medianas» en nuestra investigación); Deloitte & Touche audita al Comité de Catalunya per la UNICEF; y Arthur Andrensen examina las cuentas de

Intermó, Médicos sin Fronteras y Fundación Juan Ciudad (que también es una importante ONGD de tamaño medio, según nuestros criterios). Otras reconocidas firmas nacionales que auditán a grandes ONGD de la muestra son la Auditoría A-Zeta (que trabaja con Paz y Tercer Mundo), Auditores de Empresas Asociadas (Fundación Promoción Social de la Cultura), Instituto de Auditores Jurados de Cuentas en España (Ayuda en Acción), Barrutia y Cía. (Anesvad), y BCN Auditores, S.L. que ha auditado a Fundación Intervida y a la Fundación Prodein (ONGD mediana).

Las firmas que auditaron a la mayoría de las ONGD «medianas», fueron Euroaudit (Ass. Católica iInternacional de Servs. A la Joventut Femenina), Mazars Auditores (Acsur), Auren (Aieti), Zubizarreta Consulting (Alboan), ATP Auditores (Asoc. Por la Paz y el Desarrollo), Acaudit (Ciemen), DBF Audifor (Iscod), Audiberia (Paz y Cooperación), y Aaudijuris (UNEFA); Otros auditores fueron José A. Malavé Vedrejo, para Fundación Canovas del Castillo, y José Luando Tejado para Jóvenes del Tercer Mundo. La ONGD Prosalus ha recurrido a varias firmas en años anteriores a 1999; y el Centre UNESCO de Catalunya sí ha realizado auditorías externas, aunque en el cuestionario no se señaló la firma. Las únicas entidades «pequeñas» que mencionaron realizar auditorías en el ejercicio 1999 fueron Asociación Properú (Benito Irurzun) y Pueblos Hermanos (Auditsegar, S.L.).

Las organizaciones de nuestro estudio que no respondieron a la pregunta sobre auditoría externa (lo que no significa necesariamente que no la hayan realizado) fueron Fundación Vicente Ferrer (una de las más grandes ONGD españolas), ASPA, Acción Verapaz y SED (ONGD medianas), y casi todas las pequeñas asociaciones y fundaciones: Asoc. Amigos del Cuarto Mundo, Ass. Amics UNESCO de Manresa, Ass. Amics de Vicky Sherpa, Banco de Recursos, Colectivos de Acción Solidaria, Fundació Josep Comaposada, Lliga dels Drets dels Pobles, Proyde, Pa Sense Fronteres, Secodes y Sicom.

Al margen de nuestros resultados, y para abundar sobre la transparencia en las organizaciones sin ánimo de lucro, nos referiremos a un hecho interesante. En España se ha creado recientemente una organización, la Fundación Lealtad, cuyo fin principal es evaluar la actividad de las ONGD españolas en cuanto a sus métodos y cifras. En el estudio que realizaron a finales del año 2002, observaron 40 entidades que voluntariamente aportaron información para dicha investigación. Sus resultados fueron publicados en forma de guía y concluyeron que en conjunto todas ellas cumplen el 88,5% de los principios de transparencia financiera y buenas prácticas.

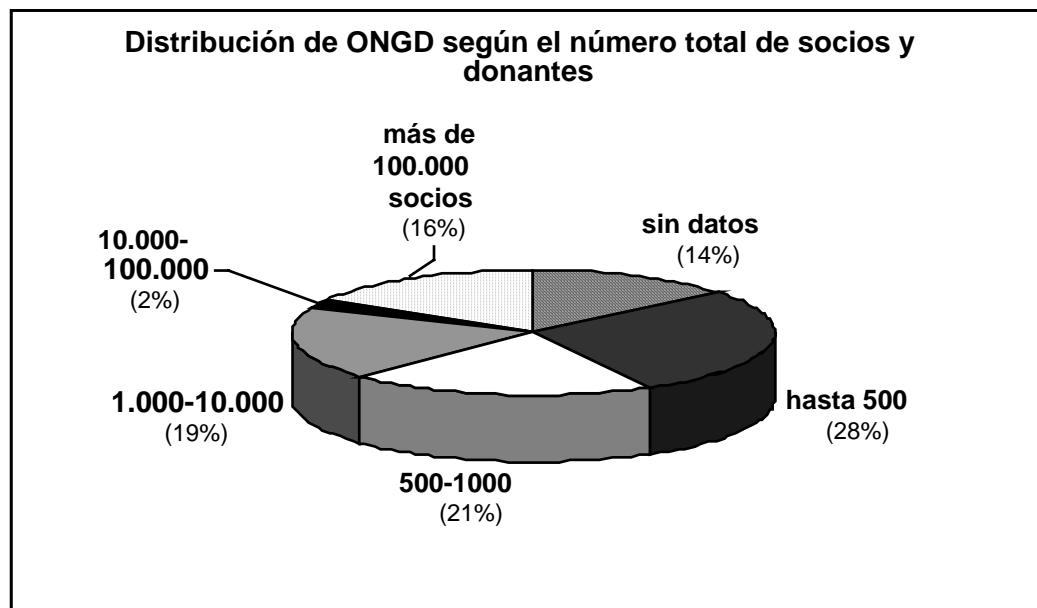
Entre las organizaciones incluidas en dicha guía (FUNDACIÓN LEALTAD, 2002), hay algunas que también forman parte de nuestro estudio, caso de Intermón y Prosalus que superaron la evaluación cumpliendo al 100% con los nueve parámetros de gestión ahí observados: funcionamiento y regulación del órgano de gobierno, claridad y publicidad del fin social, planificación y seguimiento de la actividad, comunicación e información fiel, pluralidad y transparencia de los ingresos, control en la utilización de fondos, cuentas anuales y obligaciones fiscales, elaboración y liquidación del presupuesto anual y promoción del voluntariado; otras que han cumplido más o menos satisfactoriamente o con pequeñas salvedades (incumplimiento o cumplimiento parcial de uno o dos parámetros de gestión) son Acsur Las Segovias, Alboan, Fundeso, Fundación Juan Ciudad, Paz y Desarrollo, Paz y Tercer Mundo y Fundación Juan Ciudad.

Resultaron especiales los casos de Anesvad y Fundación Intervida cuyas evaluaciones fueron de las menos favorecidas.; sin embargo, como nota pertinente, podemos afirmar que estas dos grandes entidades —que cuentan con el apoyo de miles de socios y donantes privados y cuyos proyectos benefician a millones de personas en el Tercer Mundo—, han sido duramente criticadas en el ámbito de las ONGD, entre otras cosas debido a que en algunos aspectos su ideología y métodos se desmarcan de los caminos tradicionales que suelen seguir la mayoría de las ONGD, lo cual ha

ocasionado algunas discrepancias con otras organizaciones más conservadoras en cuanto a la interpretación del código ético sobre imágenes en sus campañas de sensibilización y otros tópicos (el sistema de apadrinamiento, por ejemplo). Sin embargo, eso no quiere decir que éstas dos organizaciones sean poco serias, faltas de transparencia o que sus políticas y criterios contables no estén debidamente normalizados, sino simplemente que no han encajado completamente (o están en proceso de lograrlo) en los criterios elegidos por la investigación de la Fundación Lealtad (como se advierte en la guía); incluso en el caso de la Fundación Intervida, ha quedado de manifiesto su desacuerdo con algunos de los resultados del citado estudio. En favor de esta última, a quien la Fundación Lealtad otorgó «incumplimiento» en el parámetro sobre la utilización de fondos, podemos resaltar que la evaluación se antoja contradictoria o por lo menos excesiva, si se consideran tres hechos que le avalan: 1) Fundación Intervida fue la primera ONGD a quien se le otorgó el Certificado de Calidad ISO9002 por la certificación de recursos y el control de su aplicación (Bureau Veritas); 2) la gestión de sus fondos es un aspecto controlado por la auditoría externa BCN auditores; y 3) es una de las pocas ONGD españolas que cuentan con un estatus consultivo especial concedido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

### **3.6.1.2.3 Socios y donantes.**

En la tabla 1 del anexo V se puede consultar la distribución detallada del número total de socios y donantes de las ONGD de la muestra, aunque cabe resaltar que el 14% de las entidades no aportaron información al respecto. El gráfico siguiente presenta los resultados obtenidos:

**Gráfico 11.**

Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

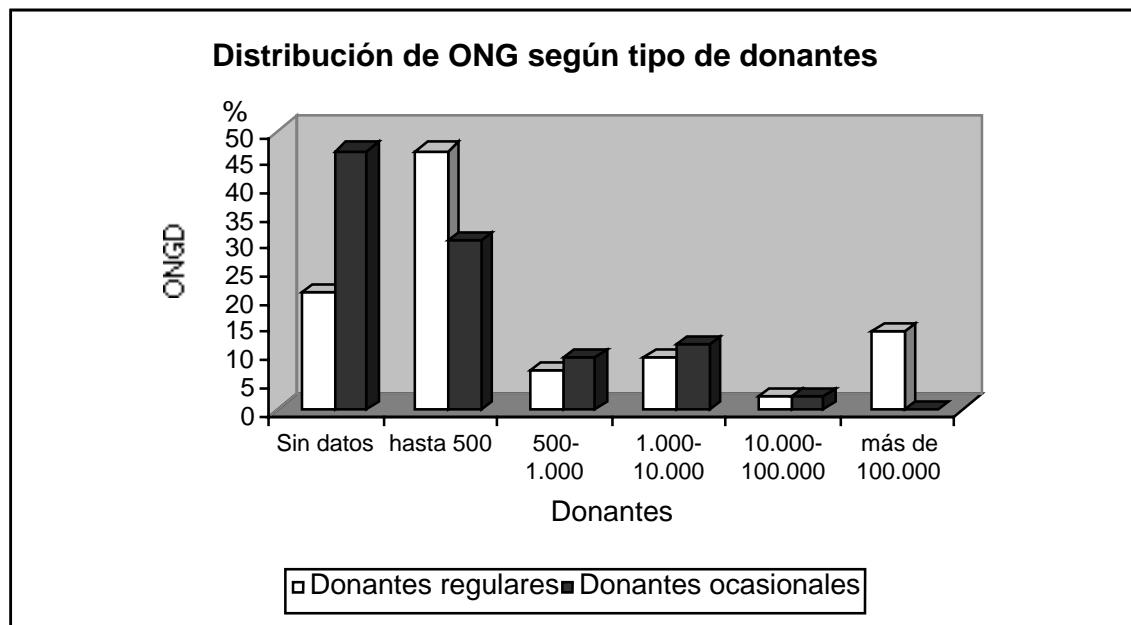
El gráfico 11 nos muestra segmentos detallados respecto al número global de socios y donantes ocasionales. A grandes rasgos, encontramos que la mayoría de las organizaciones, especialmente pequeñas y medianas en cuanto a ingresos económicos) cuentan con menos de 10 mil socios. La mitad de las ONGD de la muestra (mayoritariamente pequeñas en cuanto a sus ingresos económicos) tiene sólo mil socios o menos.

En nuestro estudio encontramos que las ONGD más grandes suelen tener mayor cantidad de afiliados. Según nuestros resultados, y bajo la consideración de que los socios y donantes: 1) son proveedores de fondos (sin serlo en exclusiva), y 2) los ingresos de una ONGD determinan su «tamaño», podemos afirmar que el número de socios y donantes esporádicos incide directamente en el tamaño de la organización.

- **Distribución de ONGD según tipo de donantes: socios o donantes esporádicos.**

Hay dos tipos de donantes que apoyan económicamente a las ONGD: los socios regulares (aquellos que establecen un compromiso de donación con regularidad temporal: mensual, semestral, etc.); y los donantes esporádicos, que contribuyen con aportaciones puntuales u ocasionales. El gráfico 12 ilustra los resultados obtenidos, comparando la proporción global de donantes regulares y ocasionales; la primera barra, señalizada como "Sin datos", representa la proporción de ONGD que no aportaron información al respecto:

**Gráfico 12.**



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Como se puede observar en el gráfico anterior, encontramos que la mayoría de las ONGD de la muestra tiene menos de 10 mil socios regulares<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Algunas ONGD (por ejemplo Ayuda en Acción, y Fundación Intervida) trabajan con un sistema denominado «apadrinamiento», donde los socios apadrinan simbólicamente a un niño del Tercer Mundo a través de una aportación económica regular, con la que se financian proyectos de desarrollo.

Pero también hay grandes organizaciones que tienen cientos de miles de socios, como Cruz Roja Española que cuenta con el apoyo de 615.142 personas, seguida por Fundación Intervida con 237.920 y el Comité de Catalunya per la UNICEF con 170 mil. Por otra parte, algunas entidades cuentan con un importante número de donantes ocasionales, como Médicos Sin Fronteras, que calcula 90 mil, o Ciemen, con 10 mil.

Al margen del gráfico, en un análisis descriptivo más detallado de los datos aportados por cada ONGD, encontramos que para la mayoría de las ONGD estudiadas, la proporción de donantes ocasionales es un poco menor que los socios regulares en los segmentos de menos de 500 y de más de 100 mil, pero es mayor o igual en los segmentos de 500 a 100 mil. A pesar de que nuestra observación es únicamente descriptiva de la muestra, el hallazgo anterior podría cuestionar la firmeza del carácter solidario español; sin embargo, las observaciones de diversos autores (BAIGES et al., 1996; DE FELIPE y RODRÍGUEZ 1995; DÍAZ-SALAZAR, 1996; GARCÍA IZQUIERDO, 1999; ORTEGA, 1994) concuerdan con nuestros resultados, al matizar que en España, pese al ímpetu del crecimiento del sector de las ONGD y la importante tradición asociacionista en este país, la cultura de la solidaridad suele atender mayoritariamente a situaciones de emergencia o convocatorias puntuales.

Un ejemplo que sustenta esta percepción podría ser la extraordinaria respuesta ciudadana a ante las emergencias desatadas por el Huracán Mitch en Centroamérica<sup>81</sup>; pero tal discontinuidad en las relaciones de la sociedad con las organizaciones sin ánimo de lucro no significa que el carácter solidario español sea esencialmente reactivo al conocimiento de una necesidad emergente; al contrario, en España existe la tendencia y voluntad de asociarse. La explicación a esta aparente contradicción podría encontrarse

<sup>81</sup> Al ocurrir la catástrofe provocada por el huracán Mitch en Centroamérica, se batió e registro de recaudación de donaciones realizada por la sociedad española para una causa humanitaria, llegándose

en que los donantes potenciales son exigentes y selectivos al elegir una ONGD en quién depositar su confianza, como afirma MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1998):

"Las dificultades a las que se enfrentan las ONGD para movilizar recursos de carácter permanente no son específicas de nuestro país y pueden encontrar su justificación en la mayor exigencia del potencial aportante a la hora de vincularse de forma estable con una entidad. Quizás la pregunta adecuada no sea la de cuestionar el nivel de solidaridad de los españoles, sino su propensión a asociarse" (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1998:64).

### **3.6.1.2.4 Caracterización de la muestra: recursos económicos**

Para cerrar esta sección en lo relativo a la obtención y gestión de sus recursos económicos, y tomando como base los resultados expuestos en subíndices anteriores, hemos preparado la tabla 8 a continuación, que muestra una síntesis de las características más relevantes del colectivo de las ONGD estudiadas, globalmente y por grupos de ingresos (tamaño). De la tabla podemos destacar algunos rasgos del colectivo:

- En más de la mitad de las ONGD del conjunto analizado hay una importante dependencia económica de subvenciones oficiales.
- La mayoría de las ONGD observadas centra sus inversiones en proyectos de desarrollo, lo cual es su misión básica. Pero también es notoria una importante inversión indirecta en proyectos, a través de las actividades de sensibilización.
- Las auditorías externas son consideradas una actividad importante, como manifestación de la transparencia en el control de los gastos (65% de las ONGD analizadas, especialmente grandes y medianas).

---

a los 27.000 millones de pesetas, por encima de los 17.000 del resto de la Unión Europea conjuntamente y de los 11.000 millones enviado por Estados Unidos (CONGDE, 2000: 29).

- El apoyo económico de socios y donantes ocasionales es un factor determinante en el tamaño de la ONGD; las más grandes, cuentan con más donantes.

**Tabla 8. Perfil de la muestra observada: Recursos Económicos**  
(Clasificación: grupos de ingresos económicos, 1999).

Ítem observado Características relevantes: ONGD e la muestra	Grupo A. Grandes ONGD: ingresos mayores a 1.000 millones de Ptas.	Grupo B. ONGD Medianas: ingresos de 100 a 1.000 millones de Ptas.	Grupo C. Pequeñas ONGD: ingresos menores a 100 millones de Ptas.
<b>Ingresos en el ejercicio 1999</b> Diversidad de ingresos. Datos dispersos. Rango de uno a 52 millones de pesetas (mdp).	Representan el 25,58% de la muestra. Las 3 más grandes: Cruz Roja, Intervida, e Itermón. La mayoría de las ONGD ingresan entre 1.000 y 4.000 mdp. (14%). Les siguen las que gestionan entre 4.000 y 8.000 mdp. (9%).	Las ONGD medianas son el grupo más numeroso de la muestra (44,18%). La mayoría (35% de la muestra) ingresa entre 100 y 500 mdp.	Segundo grupo en ingresos (30,23% de las ONGD de la muestra). Grupo más numeroso: ingresos entre 10 y 100 mdp. (19% de la muestra). Pa Sense Fronteres trabaja en especie (harina).
<b>Procedencia de los ingresos</b> <b>Las subvenciones públicas</b> son la principal fuente de financiación (55,81% de las ONGD, principalmente medianas y pequeñas). El resto se nutren principalmente de <b>fuentes privadas</b> (básicamente grandes ONGD y aquellas que cuentan con el apoyo de congregaciones religiosas). <b>Rendimientos financieros.</b> Sólo el 35% de las ONGD (medianas y pequeñas) los logran; no representan más del 5% de sus fondos. <b>Actividades de recaudación</b> (campañas, ferias, etc.). Un 38% de la muestra adquiere así parte de sus recursos. Suelen ser ingresos puntuales, aunque importantes. <b>Comercio justo:</b> sólo Itermón y Amics de Vicky Sherpa; estos ingresos no superan el 7% del total anual.	El 12% de las ONGD de la muestra obtienen hasta el 80% de sus ingresos de fuentes privadas: Anesvad, Fundación Ayuda en Acción, Fundación Vicente Ferrer y Fundación Intervida. Cruz Roja Española, que obtiene en campañas de recaudación el 59% de sus fondos; y Comité de Catalunya por la UNICEF, el 38%.	Aieti, Fundación Prodein y Asociación por la Paz y el Desarrollo obtienen casi todos sus ingresos (más del 90%) de fuentes públicas. Fundación Cánovas del Castillo recibe más del 80% de sus ingresos de fuentes privadas. Fundeso y Prosalus obtienen ingresos por rendimientos financieros.	Secedes, Sicom, Colectivos de Acción Solidaria y Asociación Properú, también obtiene casi todos sus ingresos (más del 90%) de fuentes públicas. Secedes, Colectivos de Acción Solidaria y Lliga dels Drets dels Pobles obtienen ingresos por rendimientos financieros.
<b>Gestión de los gastos</b> En prácticamente todas las ONGD observadas el importe de los gastos gestionados es similar a los ingresos anuales. Inversiones en: <b>Proyectos de desarrollo</b> (más de la mitad de los ingresos del 81% de las ONGD). Las ONGD que tienen menos inversión directa en proyectos (14% de la muestra) tienen importantes gastos en sensibilización, y en menor escala, en administración. <b>Administración.</b> (menos del 20% del total de sus gastos de la mayoría de las ONGD). <b>Sensibilización.</b> El 57% de las ONGD invirtió en ello 10% o menos de sus ingresos globales. <b>Auditorías económicas:</b> el 65% de la muestra realizó auditorías externas en 1999; el resto no respondió esa pregunta.	Anesvad invierte el 42,7% de su presupuesto en proyectos de desarrollo mientras ocupa el 18% de sus ingresos para sensibilización social. Cruz Roja Española utiliza el 31,5% de sus ingresos en proyectos de desarrollo, 61% a administración y 1,9% a sensibilización.	Centre Unesco de Catalunya, y Sicom destinan más de la mitad de su presupuesto a sensibilización.	Asoc. Amigos del Cuarto Mundo destina 37,4% de sus ingresos a sensibilización y más de la mitad a otras actividades de ayuda al Cuarto Mundo; Lliga dels Drets dels Pobles emplea 43,4% de sus ingresos en administración y Fundació Josep Comaposada (41%).
<b>Socios y donantes</b> El 14% de las entidades no aportaron información. El 68% de la muestra, especialmente ONGD pequeñas y medianas, cuentan con menos de 10 mil socios regulares. Las ONGD más grandes suelen tener más afiliados estables. La mayoría de las ONGD de la muestra tiene menos donantes ocasionales que socios regulares (considerando que cerca de la mitad de las ONGD no aportó datos sobre socios ocasionales). A través de sus aportaciones, socios y donantes	Mayor número de donantes regulares: Cruz Roja (615 mil), Intervida (237 mil) y Comité de Catalunya por la Unicef (170 mil). Médicos Sin Fronteras y Ciemen (mediana) calculan entre 90 y 10 mil socios esporádicos respectivamente.	La mayoría cuentan con menos de 10 mil socios; prácticamente todos son socios regulares.	La mayoría tienen entre 500 y mil socios regulares.

Ítem observado Características relevantes: ONGD e la muestra	Grupo A. Grandes ONGD: ingresos mayores a 1.000 millones de Ptas.	Grupo B. ONGD Medianas: ingresos de 100 a 1.000 millones de Ptas.	Grupo C. Pequeñas ONGD: ingresos menores a 100 millones de Ptas.
influyen en el tamaño de la ONGD.			

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del estudio. España, 1999.

### 3.6.1.3 Organización interna.

Esta sección se refiere a la estructura organizacional y al personal que trabaja en cada ONGD; también indica si la organización cuenta con un departamento de comunicación (gabinete de prensa o similar), y aporta datos sobre sus actividades de *Lobby*, las instituciones con las que se relacionan, y sus sistemas de procesamiento informático. Por otra parte, hace una evaluación respecto a la percepción de la filosofía de la organización en cuanto a sus estilos de liderazgo y sistemas de control.

#### 3.6.1.3.1 Estructura organizativa.

Este análisis toma como referencia los conceptos de CHANDLER, 1991; MINTZBERG, 1984; y GHOSAL y MINTZBERG, 1994 sobre estructura organizativa, los mismos que MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1998:119) seleccionó para su estudio sobre las ONGD y que ha servido de modelo para nuestra investigación empírica. Entendemos así que la estructura organizativa es:

“[...] el diseño de una organización mediante el que se administra la empresa. Este diseño, que puede ser formal o informal, tiene dos aspectos. Incluye, primero, las líneas de autoridad y comunicación entre las diferentes oficinas y centros administrativos y, segundo, la información y los datos que fluyen a través esas líneas de comunicación y autoridad. Tales líneas y tales datos son fundamentales para garantizar una coordinación efectiva” (CHANDLER, 1991:14 citado en MARTÍNEZ SÁNCHEZ 1998:119).

Conforme a esta definición, la estructura organizativa actúa como una “*red de comunicación*” que conjunta tres aspectos básicos (MINTZBERG, 1984):

1. Una estructura laboral, en donde las tareas se reparten y diferencian para lograr los objetivos de la organización.
2. Una estructura de autoridad, en la que se ordena el conjunto de niveles jerárquicos que regulan la actuación del personal bajo criterios de responsabilidad y control.
3. Una estructura de decisión.

El organigrama es la representación gráfica de la estructura de la organización, en función de puestos de responsabilidad, y las relaciones que existen entre cada uno. Es ahí donde se visualizan con mayor facilidad los niveles jerárquicos, y donde se distinguen estructuras verticales y horizontales. En las organizaciones con estructuras verticales hay más niveles jerárquicos que en aquellas donde priman las estructuras horizontales y la asignación de tareas es más específica que funcional (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1998:119). GHOSHAL y MINZBERG (1994) consideran que en una estructura vertical, impera el control sobre la iniciativa, con lo que se simplifican los proceso de coordinación. En cambio, en una estructura horizontal hay mayor autonomía, por lo que los procesos de coordinación e interacción deben establecerse de forma explícita.

En nuestro análisis contamos con los organigramas de un poco menos de la mitad (48%) de las ONGD de la muestra, pues el resto no aportaron información al respecto. En la tabla 9 siguiente, la muestra se ha agrupado en bloques conforme al número de niveles en la estructura vertical. Como se puede observar, Médicos sin Fronteras tiene la estructura con mayor número de niveles jerárquicos (ocho); esta entidad se encuentra en el bloque de las ONGD que tienen más de cinco niveles. En su mayoría se trata de grandes ONGD conforme a sus ingresos económicos; la única organización pequeña que está en este bloque es Lliga dels Drets dels Pobles; probablemente se

deba a que tiene un aparato administrativo al que dedican el 43,4% de sus recursos económicos anuales.

**Tabla 9. Número de niveles jerárquicos en el organigrama, y número de Departamentos en nivel de Staff.**

Grupo (por número de niveles jerárquicos)	ONGD	Tamaño: G)rande M)ediana P)equeña	No. niveles jerárquicos del organigrama (vertical)	No. de departamentos de Staff (horizontal)
Más de cinco niveles	MÉDICOS SIN FRONTERAS	G	8	5
	ASOCIACION POR LA PAZ Y EL DESARROLLO	M	7	3
	LLIGA DELS DRETS DELS POBLES	P	6	4
	CODESPA	G	6	7
Entre tres y cinco niveles	UNEFA	M	5	
	AIETI	M	5	2
	PROYDE	P	5	3
	ANESVAD	G	5	4
	ACSUR - LAS SEGOVIAS	M	5	4
	INTERMÓN	G	5	6
	ASS. CATÓLICA INTERNACIONAL DE SERVEIA	M	5	6
	LA JOVENTUT FEMENINA			
	BANC DE RECURSOS	P	4	2
	PA SENSE FRONTERES	P	4	4
	SECODES	P	3	4
	ALBOAN-FUNDACION PARA EL DESARROLLO	M	3	4
	PUEBLOS HERMANOS	P	3	4
	FUNDACION JUAN CIUDAD	M	3	5
	CENTRE UNESCO DE CATALUNYA	M	3	6
	FUNDACION VICENTE FERRER	G	3	7
Menos de tres niveles	ASS. AMICS UNESCO DE MANRESA	P	2	0

Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

La tabla anterior indica que estructura vertical de la gran mayoría de las organizaciones analizadas tiene entre tres y cinco niveles, y principalmente son organizaciones medianas y algunas pequeñas, como Banco de Recursos, Pa Sense Fronteres o Secodes; pero también tienen este tipo de estructuras grandes ONGD como Intermón, Fundación Vicente Ferrer y Anesvad. El número de departamentos en el organigrama determina su estructura horizontal. En las ONGD objeto de estudio, cada departamento suele estar diferenciado por las actividades que realiza en el marco de cierto tipo de programas o de las áreas geográficas en las que operan.

Los resultados del análisis señalan que la estructura horizontal prima sobre la vertical en más de la mitad de las organizaciones de la muestra, es decir que

son entidades donde hay cierta autonomía para tomar iniciativas. Así aunque cada ONGD tiene una estructura distinta, hemos encontrado que la tónica general son organizaciones participativas, especialmente las ONGD medianas y pequeñas. Según LUCAS MARÍN (1997:158) en estructuras de este tipo, la mayoría de los miembros de la organización participan en la toma de decisiones, y las relaciones internas son dinámicas. También las grandes ONGD de nuestro estudio tienen una estructura participativa, aunque en aquellas con más niveles jerárquicos, el modelo de liderazgo podría considerarse de tipo consultivo (LUCAS MARÍN 1997:158), es decir, donde el líder (o los líderes) toman las decisiones basándose en el grupo. Casos ilustrativos son dos grandes ONGD que cuentan con siete departamentos y en este sentido son de las más complejas en cuanto a estructura organizativa: CODESPA (que a su vez tiene una amplia estructura jerárquica) y Fundación Vicente Ferrer (cuya estructura horizontal es la de mayor «peso»). El resto de las grandes organizaciones tienen hasta seis departamentos, cuando la media es 4,4 y la moda es 4.

Los resultados antes expuestos son congruentes con la situación descrita en otros estudios sobre organizaciones sin ánimo de lucro. Por ejemplo, DAVID BILLIS y JOY MACKEITH (1993: 13-16) afirman que la estructura organizacional de las agencias de voluntariado “*muestran tener un alto nivel de formalización y diferenciación horizontal*”.

- **Gabinete de prensa.** El 60,4% de las ONGD de la muestra, casi todas entidades «grandes» y «medianas» tienen un departamento o área específica que funciona como gabinete de prensa y portavoz ante los medios de comunicación de masas<sup>82</sup>. Éstas son:

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• AIETI</li><li>• ALBOAN-FUNDACION PARA EL DESARROLLO</li><li>• ANESVAD</li><li>• ASOCIACION POR LA PAZ Y EL DESARROLLO</li><li>• ASOCIACION PROPERU</li><li>• ASPA</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• FUNDACIÓN INTERVIDA</li><li>• FUNDACIÓN PRODEIN</li><li>• FUNDACIÓN VICENTE FERRER</li><li>• FUNDESO</li><li>• INTERMÓN</li><li>• ISCOD</li></ul> |
|---|---|

<sup>82</sup> Ver subíndice 3.4.1 del presente trabajo: comunicación organizacional en las ONGD.

- CENTRE UNESCO DE CATALUNYA
- CIEMEN
- CODESPA
- COMITÈ DE CATALUNYA PER LA UNICEF
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA
- FUNDACIÓ JOSEP COMAPOSADA
- FUNDACIÓN AYUDA EN ACCION
- LLIGA DELS DRETS DELS POBLES
- MÉDICOS SIN FRONTERAS
- PA SENSE FRONTERES
- PAZ Y COOPERACION
- PAZ Y TERCER MUNDO
- PROSALUS
- PUEBLOS HERMANOS

Aunque en la estructura del resto de las organizaciones (casi todas pequeñas entidades) no existe un gabinete de prensa formal, éstas se relacionan con los medios a través de su personal directivo o de algún portavoz designado según la información que se desea difundir o sobre el asunto que se desee tratar.

De lo anterior podemos deducir que la mayoría de las entidades analizadas consideran importante el contar con un gabinete de prensa. Éste les resulta útil tanto para posicionar la imagen, como para mantener el buen funcionamiento en cuanto a las relaciones con los medios. El mantenimiento de las relaciones con los *mass media* es de vital importancia para las ONGD, pues representan uno de sus públicos y aliados más importantes, después de su plantilla y sus socios, ya que el impacto mediático es capaz de fomentar los vínculos entre ciudadanos y asociaciones (GARCÍA IZQUIERDO, 1999: 567). Por eso las ONGD deben poner especial atención a la información que ofrecen a los medios para su difusión; ésta debe ser veraz y lo más clara y precisa posible, para evitar confusiones, e incluso para prevenir una situación de crisis que puede poner en peligro la imagen y el equilibrio natural de la organización (RAMÍREZ, 1995; WESTPHALEN, 1993: 87).

#### **- *Mecanismos de procesamiento informativo.***

El objetivo de este parámetro de nuestra investigación es valorar la integración de estas organizaciones a la forma de procesamiento informático electrónico en el marco en el marco de la sociedad de la información, donde la tecnología desempeña un papel relevante.

Prácticamente todas las ONGD analizadas utilizan sistemas de información automatizados para realizar sus tareas administrativas, para realizar informes de control y evaluación de proyectos, para comunicarse entre los miembros de la organización y con otras entidades (incluso en situaciones de trabajo sobre terreno), o bien para buscar información. Aún hay unas pocas ONGD (el 9,3% del total) que puntualizan (o confiesan) que paralelamente utilizan sistemas de información manuales, caso de la gran Cruz Roja Española, Acsur-Las Segovias y Sed (entidades medianas) y una ONGD pequeña, Ass. Amics de Vicky Sherpa. Todas las ONGD analizadas cuentan con Internet, excepto una pequeña entidad (SECODES); casi todas las organizaciones de la muestra (el 88%) tienen su propia página Web (ver Anexo IV).

Los resultados indican que las ONGD de nuestra muestra están a la altura tecnológica mínima de cualquier organización formal de esta época y que cuentan con el equipo informático que facilita la comunicación de aquellas entidades que desarrollan parte de sus labores en sitios remotos.

Así, los colaboradores o aquellas personas que se encuentran en países alejados y que están interesadas en contactar con las ONGD, tienen una vía de acceso más o menos fluida para la comunicación e información como alternativa a los medios tradicionales de telecomunicaciones, como fax, teléfono, etc.; y para la búsqueda de información, el uso de Internet constituye otra opción que complementa a los medios masivos más comunes como la televisión, la radio, revistas y periódicos. Pero en el Tercer Mundo no siempre resulta fácil hallar una línea telefónica para establecer la conexión, e incluso en algunas zonas ni siquiera existen<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> A. OLIVERES entrevistado por LLUÍS REALES, enfatiza “no cal oblidar, però, les dificultats per accedir a la xarxa d'una part molt important de la població mundial. Fa uns anys, quan es parlava d'un nou ordre mundial demanàvem agències de premsa independents, ara es reclama la generalització d'Internet”. En: «Falten mecanismes polítics per controlar l'economia global». Fòrum de debat. Medi ambient, Tecnología i Cultura, núm. 28 (diciembre, 2000). <http://www.gencat.es/mediamb/revista/rev28-6.htm>

Sin embargo, como señala SISCU BAIGES (2002:124), la informatización de las contrapartes solidarias va avanzando y "un ordenador bien situado es, según cómo, más eficaz que muchos camiones de ayuda humanitaria". No hace falta ser un experto para vislumbrar las perspectivas de futuro del uso de los sistemas automatizados en el mundo de la cooperación. Con la expansión y potenciación de las comunicaciones telemáticas, los ordenadores y las redes informáticas como Internet o las que se ya están en desarrollo para «mercados verticales» (es decir especializados en un ámbito determinado o a medida de las necesidades de un colectivo profesional), estos equipos serán herramientas más que útiles, casi indispensables para mejorar la coordinación de los actores de la cooperación y la ayuda humanitaria de emergencia.

Volviendo a los resultados de nuestra investigación, encontramos que poco más de la mitad de las organizaciones observadas (la mayor parte entidades grandes y medianas), cuenta con una red interna en sus sistemas informáticos automatizados (55,81%). Consideramos esta situación como indicativo de que en las ONGD analizadas, especialmente aquellas con estructuras más grandes y complejas, el uso de redes conciben como una herramienta útil como medio de comunicación e integración entre sus miembros (ver tabla 2 en el anexo V).

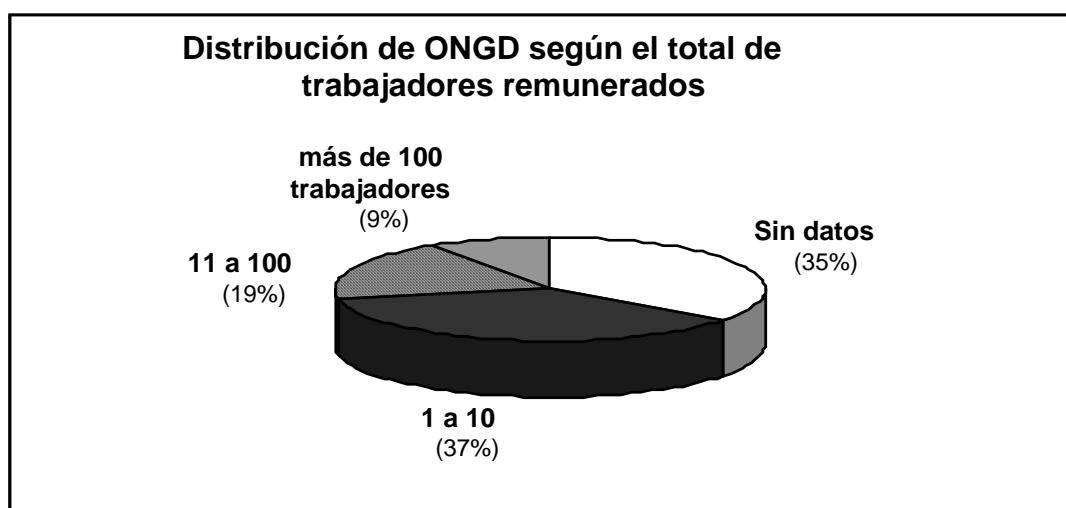
### **3.6.1.3.2 Personal.**

Los recursos humanos en las ONGD son el "*instrumento central de servicio que prestan esas organizaciones*" (CONGDE, 2000:33), por lo que resultan una variable significativa para el conocimiento de las dimensiones y la

capacidad de trabajo de una ONGD. En estas organizaciones puede haber tanto trabajadores remunerados como personal voluntario<sup>84</sup>:

**A. Personal remunerado.** Sólo el 65% de las ONGD de la muestra aportaron información sobre el tema. La mayoría de éstas cuenta con una plantilla de menos de 10 personas que trabajan con un contrato laboral regular, con una retribución económica establecida. El gráfico 13 muestra la distribución:

Gráfico 13.



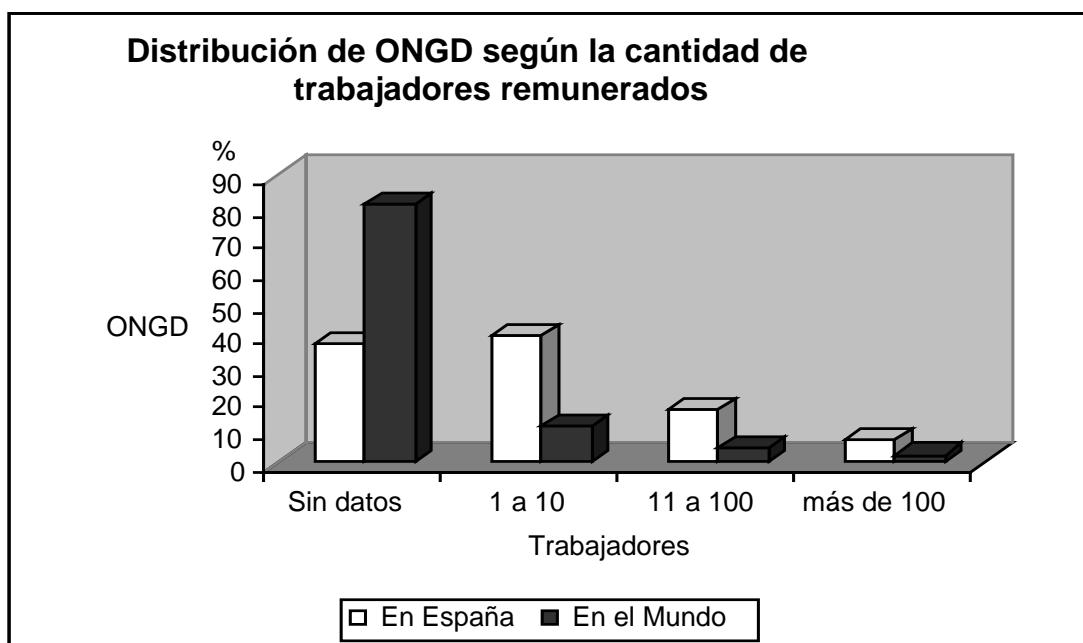
Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Cruz Roja Española es la ONGD que tiene más empleados (43.119), seguida por una gran diferencia, por Intermón (470), siendo ambas grandes organizaciones; le sigue Asociación Amigos del Cuarto Mundo con 325 empleados, pero cabe matizar que esta entidad dedica gran parte de su presupuesto a actividades para ayuda a personas desfavorecidas del denominado Cuarto Mundo, es decir los marginados o desposeídos de los países desarrollados (principalmente europeos) y también de algunos países «en vías de desarrollo», como parte del movimiento internacional ATD Cuarto Mundo, para lo cual requieren de una plantilla estable de colaboradores.

<sup>84</sup> La tabla 3 del anexo V contiene los datos respecto al personal de cada ONGD.

La mayor parte de los trabajadores asalariados laboran en España. La gran mayoría de las ONGD no proporcionaron datos respecto a la proporción de trabajadores remunerados que desempeña sus labores en el extranjero, es decir aquellos que se conocen como personal expatriado. El gráfico siguiente (14) refleja los resultados del vaciado de los datos:

**Gráfico 14**



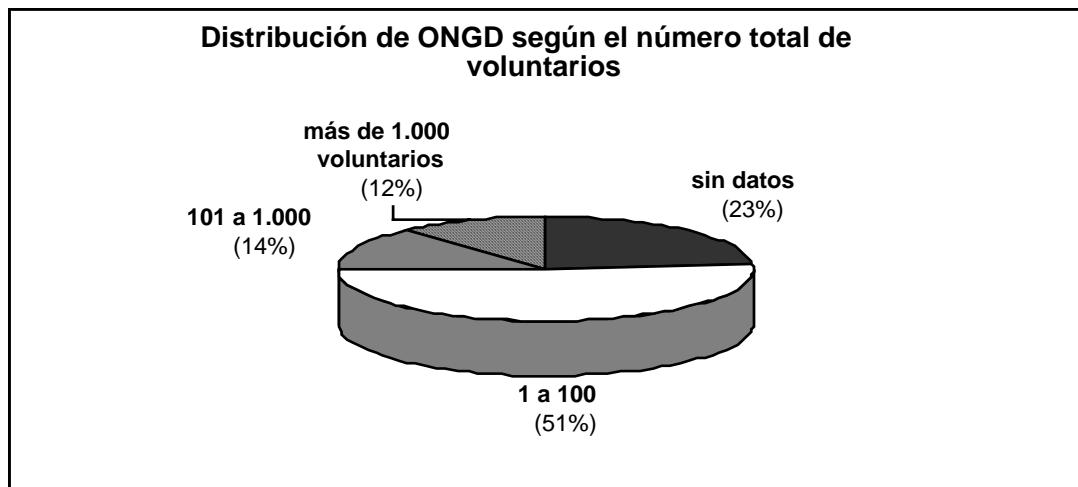
Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

De la información obtenida, la entidad con más personal remunerado en el exterior es Asociación Amigos del Cuarto Mundo (320 personas), seguida por Paz y Cooperación (asociación de tamaño medio, con 66 colaboradores asalariados en el extranjero), y por una de las organizaciones más grandes en términos económicos, Codespa (que tiene en su nómina 24 trabajadores expatriados).

**B. Voluntarios.** El 72% de las 43 ONGD de la muestra aportaron datos respecto al voluntariado. En 1999, más de la mitad de las entidades analizadas (51%) contaban con menos de 100 voluntarios trabajando tanto en España como en otros países. Sin embargo, rompen el molde grandes

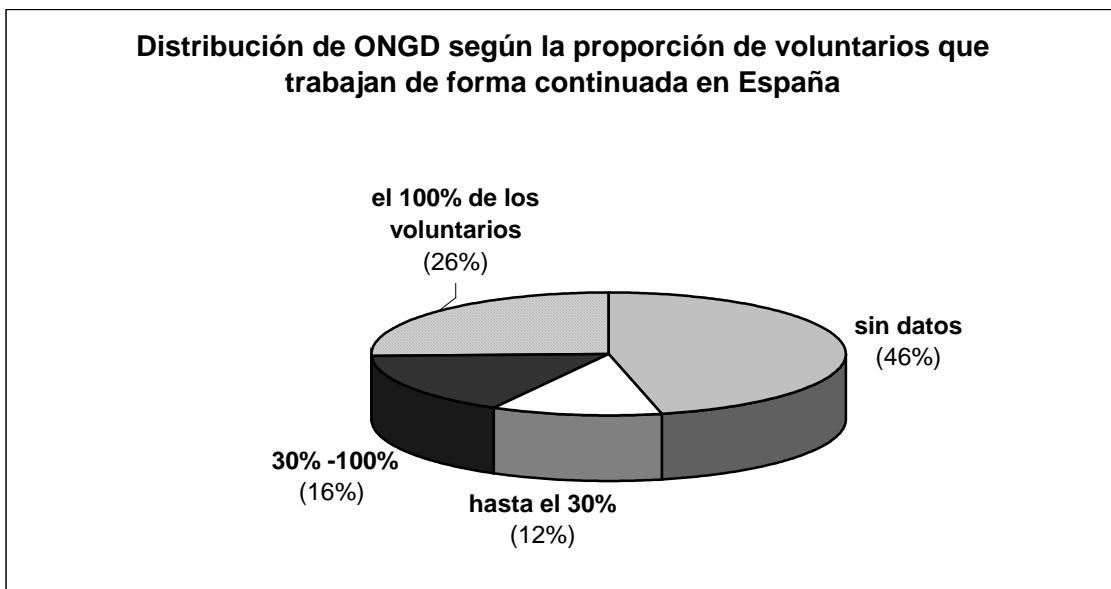
organizaciones como Cruz Roja Española, que es la entidad con más personal de este tipo (pasan de 150 mil), seguida (con una enorme diferencia) por Intermón, que tiene 3.340 voluntarios, Fundación Ayuda en Acción (1.500), Aspa (1.480) , SED (1.300) y Prodeín (800 voluntarios). Curiosamente Médicos Sin Fronteras, una de las grandes ONGD señaló contar con 337 voluntarios en total, aunque no aportó datos sobre su personal remunerado:

**Gráfico 15.**



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Los voluntarios pueden trabajar para una ONGD sólo de forma puntual para realizar una tarea específica o participar en un proyecto determinado, o bien de forma continuada, adquiriendo con la ONGD un compromiso más estable para colaborar regularmente en uno o varios proyectos (como se puede ver en la tabla 3 del anexo V). Respecto al lugar de trabajo el gráfico 16 ilustra los resultados obtenidos:

**Gráfico 16.**

Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Como se observa en el gráfico anterior, cerca de la mitad de las organizaciones observadas no diferenciaron cuántos de sus voluntarios permanecen de forma continuada, pero en la mayoría de las entidades que lo hicieron, casi el total del personal voluntario más estable desempeña sus labores en España.

### **3.6.1.3.3 Estilos de liderazgo y sistemas de control.**

El objetivo de esta parte del cuestionario era conocer la percepción de la persona que lo cumplimentó, en cuanto a estilos de liderazgo y sistemas de control de la organización de la cual forma parte. En las instrucciones se solicitó evaluar en una escala de seis puntos (la «escala de categorías detalladas») distintos aspectos de la organización. Por ejemplo, para opinar sobre el estilo de dirección en la organización se pidió asignar una calificación

donde el valor mínimo es 1 y corresponde a la variable «más jerárquico», y el nivel 6 corresponde al otro extremo, es decir «más participativo»<sup>85</sup>.

Ejemplo:

Conservadora	1	2	3	4	5	6	Liberal
marque con una x:							

Estas son las preguntas:

- Si la filosofía general de la ONGD donde trabaja es conservadora (valor 1) o liberal (valor 6).
- Si el sistema de toma de decisiones tiende a ser jerárquico (valor 1) o participativo (valor 6).
- Si el sistema de gestión y organización interna es centralizado (1) o descentralizado (6).
- Si las normas y procedimientos establecidos en el seno de su ONGD tienen carácter específico (1) o general (6).
- Si el nivel de control interno es de tipo estricto (1) o relajado (6).

Las tres primeras preguntas (*ítems*) se refieren a los estilos de liderazgo y al nivel de involucración del personal en los procesos organizativos; entre más liberal es la filosofía de dirección, más participativo el modelo de toma de decisiones y más descentralizado se encuentra el sistema de gestión y organización, el nivel de involucración en la organización suele ser mayor, porque permite al personal tener un amplio margen para la toma de iniciativas.

Así, entendemos involucración como una forma de participación, en la que el personal tiene la posibilidad de tomar iniciativas, e incluso traspasar el límite de sus competencias de trabajo asignadas y estrictamente indispensables, para colaborar en otras áreas.

---

<sup>85</sup> Estas preguntas se basan en las utilizadas en el estudio sobre ONGD de JUAN LUIS MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1998:102, 112) para medir factores similares.

Las dos preguntas siguientes se refieren a los sistemas de control en la organización, es decir, la evaluación del desarrollo de las actividades para detectar puntos fuertes y débiles, actuando en consecuencia para corregir o reforzar aquellos aspectos que así lo requieran. Cuanto más relajadas son las normas y procedimientos, los miembros de la organización tienen mayor libertad para desempeñar sus labores sobre la base de las líneas generales.

El control de la gestión puede ser estricto o relajado dependiendo de la especificidad de los sistemas implantados por la dirección para monitorizar la correcta ejecución de las estrategias; así, un control estricto supondría un mayor nivel de especificidad; sin embargo, para garantizar el adecuado desarrollo de las actividades, no es indispensable un control estricto, dado que si hay un alto grado de involucración del personal, y por tanto mayor autonomía, el control puede ser percibido en un nivel más relajado, y aún así, ser eficaz (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1998:103)

Con esta evaluación se ha intentado describir la posición de la propia ONGD (desde la opinión subjetiva de un representante) respecto a algunas características de su organización interna. El 62,79% de las ONGD estudiadas respondieron esta parte del cuestionario.

La mayoría de las ONGD que no cumplimentaron el apartado fueron entidades que gestionan los mayores recursos económicos de la muestra (entre las grandes ONGD, únicamente contestaron Codespa, Anesvad y Comité de Catalunya per la Unicef).

La tabla 7 del Anexo V contiene las respuestas obtenidas. Para su análisis, las ONGD que respondieron se dividieron en tres grupos, sobre la base de la media de los valores de los *items* que se refieren a cada uno de los temas. Cada grupo corresponde a una tendencia en el estilo de liderazgo y el sistema de control:

- **Grupo 1.** Aquellas ONGD con valores medios asignados entre 5 y 6. Tendencias: estilo de dirección tendiente más liberal, participativo y descentralizado; sistemas de control relajados.
- **Grupo 2.** Valores medios comprendidos entre 3 y 4,99. Tendencias: estilo de dirección regularmente liberal, más o menos participativo y algo descentralizado; sistemas de control medianamente relajados.
- **Grupo 3.** Valores entre 1 y 2,99 (dirección más conservadora, jerárquica y estructura centralizada; sistema de control más estricto).

**A. Estilo de liderazgo.** La tabla 10 de la página siguiente ilustra los resultados, conforme a los tres grupos ya mencionados, señalando en cada caso el tamaño de la organización y su sector social de vinculación:

**Tabla 10. Grupos establecidos en función del estilo de liderazgo.**

ONGD [vinculación]	Tamaño: G)rande M)ediana P)equeña	ONGD [vinculación]	Tamaño: G)rande M)ediana P)equeña	ONGD [vinculación]	Tamaño: G)rande M)ediana P)equeña
<b>Grupo 1: media entre 5 y 6 + liberal + participativo + descentralizado</b>		<b>Grupo 2: media entre 3 y 4,99 +/- liberal +/- participativo +/- descentralizado</b>		<b>Grupo 3: media entre 1 y 2,99 + conservador, + jerárquico, + centralizado</b>	
ACCIÓN VERAPAZ [R] AIETI [S] ASPA [S]	M M M	AMICS VICKI SHERPA [S] ANESVAD [S] AS. AMIGOS DEL CUARTO MUNDO [S]	P G P	CODESPA [ER]	G
ASS. AMICS UNESCO DE MANRESA [O] ASS. CATÓLICA INTERNACIONAL DE SERVEI A LA JOVENTUT FEMENINA [R] CIEMEN [S]	P M M	ASOCIACION POR LA PAZ Y EL DESARROLLO [S] ASOCIACION PROPERU [S] BANC DE RECURSOS [S]	M P P		
COLECTIVOS DE ACCION SOLIDARIA [S] FUNDACION JUAN CIUDAD [R] FUNDACIÓN PRODEIN [R] PAZ Y COOPERACION [S]	P M M M	CENTRE UNESCO DE CATALUNYA [O] COMITÈ DE CATALUNYA PER LA UNICEF [O] FUNDACIÓ JOSEP COMAPOSADA [P] FUNDESO [S] PA SENSE FRONTERES [S] PUEBLOS HERMANOS [R]	M G P M P		

	PROSALUS (S) SECODES [S] SED (solidaridad, Educación, Desarrollo) [R] SOLIDARITAT I COMUNICACIÓ [S]	P M P	
--	--	-------------	--

Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.  
 Sector social de vinculación: [R]eligioso; [Solidario]; [P]olítico sindical; [O]ficial; [ER]= Empresarial-religioso.

- **El grupo 1**, formado por 10 ONGD (37% de las que aparecen en la tabla anterior), se caracteriza por tener una filosofía de dirección más liberal (la media asignada es 5,3), un sistema de toma de decisiones con alta participación de todos los niveles jerárquicos (con una media de 5,7) y con un sistema de gestión y una organización interna tendiente a la descentralización (media = 5,3) y el valor medio de calificación de las tres preguntas es de 5,4. Estas son en su mayoría organizaciones «medianas» en cuanto a su volumen de ingresos económicos; sólo hay en este grupo dos pequeñas organizaciones: Ass. Amics UNESCO de Manresa y Colectivos de Acción Solidaria. Una parte importante de las ONGD de este grupo (cuatro de las diez que lo componen) tienen una vinculación ideológica religiosa; concretamente Acción Verapaz, Fundación Prodeín, Ass. Católica de Serveis a la Joventut Femenina y Fundación Juan Ciudad son entidades de bases cristianas. El resto son predominantemente ONGD solidarias. En resumen, este grupo tiene una percepción liberal, flexible y participativa del liderazgo en la organización; esto nos permite sugerir que el grupo 1 es el que más involucrado tiene a su personal.
- **El grupo 2** es el más numeroso, y está compuesto por 16 organizaciones que representan el 59,2 % de las ONGD de la tabla (y el 37,2% de la muestra total). Son principalmente pequeñas organizaciones, aunque también hay algunas medianas y dos de las más grandes ONGD en cuanto a sus ingresos económicos: Anesvad y Comité de Catalunya per la UNICEF. En este conjunto, la media general de las tres preguntas es de 4, con lo que la distancia respecto del grupo 1 es de más de un punto

y medio en la escala. Aquí la filosofía de dirección también es liberal (con una media de 4,56), pero en un nivel inferior al del grupo 1.

En la toma de decisiones, la media asignada fue de 4,25, lo que indica una percepción de cierto equilibrio en el sistema, que funciona tanto a nivel jerárquico como participativo, por lo que puede considerarse encuadrada en un modelo consultivo (el líder decide considerando la opinión grupal). En la gestión y organización interna se nota una ligera tendencia hacia la descentralización (la media es 3,18). Este grupo es el más heterogéneo en cuanto a los sectores sociales de vinculación; la mayoría son ONGD solidarias, pero también hay dos entidades de base religiosa (Pueblos Hermanos y SED); una de vinculación político-sindical (Fundació Josep Comaposada); y dos organizaciones «oficiales», relacionadas con la ONU: Centre Unesco de Catalunya y Comité de Catalunya per la Unicef. Así, las ONGD del grupo 2 se caracterizan por la variedad de sus bases ideológicas, y por la autopercepción común de poseer una filosofía de dirección moderadamente liberal, un estilo de liderazgo consultivo, y una estructura de gestión y organización ligeramente descentralizada, en donde la involucración del personal es algo más limitada que en el grupo 1.

- **En solitario queda Codespa (grupo 3)**, una las grandes ONGD de la muestra, que ha asignado valores muy inferiores que los dos grupos anteriores a los a los tres *items* observados (media 1,6). Recordemos que esta entidad señala estar vinculada con el mundo empresarial, aunque identifica sus bases ideológicas con el Opus Dei, influencia religiosa que podría resultar significativa en su sistema de dirección más conservador que el de los otros grupos. En este caso, la filosofía de dirección fue percibida más conservadora (valor 2), el sistema de toma de decisión es más jerárquico (valor 2), y el sistema de gestión y organización interna centralizado (valor 1); ante esta estructura más rígida que la descrita en

los dos grupos anteriores, cabe suponer que la involucración del personal sea mucho más limitada.

**B. Sistemas de control.** El control es una evaluación a posteriori de las actividades de la organización, para poder corregir su curso en caso necesario. Al igual que con el análisis del estilo de liderazgo, las 27 organizaciones que respondieron esta parte del cuestionario, se agruparon en tres bloques de ONGD según el valor de la media de las preguntas o *items* al respecto, es decir, si las normas y procedimientos establecidos en el seno de su ONGD tienen carácter específico o general, y si el nivel de control interno es de tipo estricto o relajado. La tabla 11 a continuación, presenta los resultados:

**Tabla 11. Grupos de ONGD establecidos en función del sistema de control en la organización.**

<b>ONGD [vinculación]</b> <b>Grupo 1: media entre 5 y 6</b> + general + relajado	Tamaño: G)rande M)ediana P)equeña	<b>ONGD [vinculación]</b> <b>Grupo 2: media entre 3 y 4,99</b> +/- general +/- relajado	Tamaño: G)rande M)ediana P)equeña	<b>ONGD [vinculación]</b> <b>Grupo 3: media entre 1 y 2,99</b> + específico + estricto	Tamaño: G)rande M)ediana P)equeña
ASOCIACIÓN POR LA PAZ Y EL DESARROLLO [S]	M	ACCIÓN VERAPAZ [R]	M	ASOCIACION P ROPERU [S]	P
FUNDACIÓN JUAN CIUDAD [R]	M	AIETI [S]	M	ASS. CATÒLICA INTERNACIONAL DE SERVEI A LA JOVENTUT FEMENINA [R]	M
FUNDACION PRODEIN [R]	M	AMICS DE VICKY SHERPA [S]  ANESVAD [S]  ASOCIACION AMIGOS DEL CUARTO MUNDO [S] ASPA [S] ASS: AMICS UNESCO DE MANRESA [O] BANC DE RECURSOS [S] CENTRE UNESCO DE CATALUNYA [O] CIEMEN [S] CODESPA [ER]	P  G  P  M  P  P  M  M	COMITÈ DE CATALUNYA PER LA UNICEF [O]  FUNDACIÓ JOSEP COMAPOSADA [P]	G  P

		COLECTIVOS DE ACCION SOLIDARIA [S] FUNDESO [S] PA SENSE FRONTERES [S] PAZ Y COOPERACION [S] PROSALUS [S] PUEBLOS HERMANOS [R] SECODES [S] SED (solidaridad, Educación, Desarrollo) [R] SOLIDARITAT I COMUNICACIÓ [S]	P M P M M P P M P		
--	--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del cuestionario.  
Sector social de vinculación: [R]eligioso; [Solidario]; [P]olítico sindical; [O]ficial; [ER]= Empresarial-religioso.

**Grupo 2.** La mayor parte de las ONGD que respondieron esta parte del cuestionario (el 74% de las organizaciones de la tabla y 46,51% de la muestra de muestra investigación) se concentran en el grupo 2. Estas son 20 organizaciones, «medianas» y «pequeñas» en igual proporción (de las cuales tres son religiosas: Acción Verapaz, Pueblos Hermanos y Sed; y dos ONGD de vinculación «oficial», relacionadas con la ONU (Ass. Amics Unesco de Manresa y Centre Unesco de Catalunya). También hay dos «grandes» ONGD: Anesvad (solidaria) y Codespa (empresarial), ambas con orígenes y cierta vinculación cristiana indirecta. En este grupo de características heterogéneas, en el que una parte importante de las organizaciones están ligadas a círculos religiosos, las normas y procedimientos establecidos en el seno de su ONGD tienen un carácter ligeramente más general que específico (el valor de la media asignada es de 4,2); y el nivel de control interno se percibe con una tendencia moderada hacia el tipo estricto (la media es 3,1). Así, aunque la mayoría de las entidades tiene una estructura organizacional liberal y participativa con un liderazgo flexible, los mecanismos de control y evaluación de las actividades se perciben moderadamente rigurosos.

**El grupo 3** ha asignado a las normas y procedimientos un valor medio un tanto mayor que el grupo anterior (2,75), con lo que se interpreta que éstos son más específicos; y el nivel de control interno (media 2,25) es considerado más estricto. Este grupo de características variadas está compuesto por cuatro entidades: dos pequeñas (Asociación Properú -solidaria- y Fundación

Josep Comaposada -con vinculación político-sindical-); una ONGD mediana con bases religiosas (Ass. Católica Internacional de Serveis a la Joventut Femenina); y una ONGD grande, el Comité de Catalunya per la UNICEF (oficial). En síntesis, en este grupo se otorga gran importancia tanto a su normativa de actuación (que tiene mayor nivel de especificidad), como a un riguroso control y evaluación de sus actividades.

**Finalmente, el grupo 1**, que es el menos numeroso (sólo 3 ONGD de tamaño medio, dos de las cuales –Fundación Juan Ciudad y Fundación Prodeín– son de orientación religiosa), considera las normas y procedimientos son mayoritariamente generales, y el nivel de control interno es relajado (ambos con una media asignada de 5,33). Así, este grupo percibe que hay menor rigidez tanto en los protocolos normativos de su actuación, como en el control interno.

Retomando nuestros resultados sobre estilos de liderazgo y sistemas de control, podemos deducir que éstos varían según las preferencias o peculiaridades de cada ONGD. Así, las grandes ONGD se identifican en general con un modelo de liderazgo medianamente liberal, participativo y tendiente a la descentralización<sup>86</sup>. A mayor tamaño de la ONGD (en términos económicos), el sistema de decisiones suele ser un poco más jerárquico y la organización interna más centralizada; llama la atención que la mayoría de las ONGD con vinculación ideológica religiosa suelen tener una estructura participativa y un liderazgo liberal (excepto Codespa, que es más tradicional y estricta).

Respecto a los sistemas de control, independientemente se su tamaño, las normas y procedimientos de la mayoría de las ONGD (incluso de las de base religiosa) tienden a estar más o menos balanceados entre lo general y lo específico, y el nivel de control interno de las actividades de la organización

---

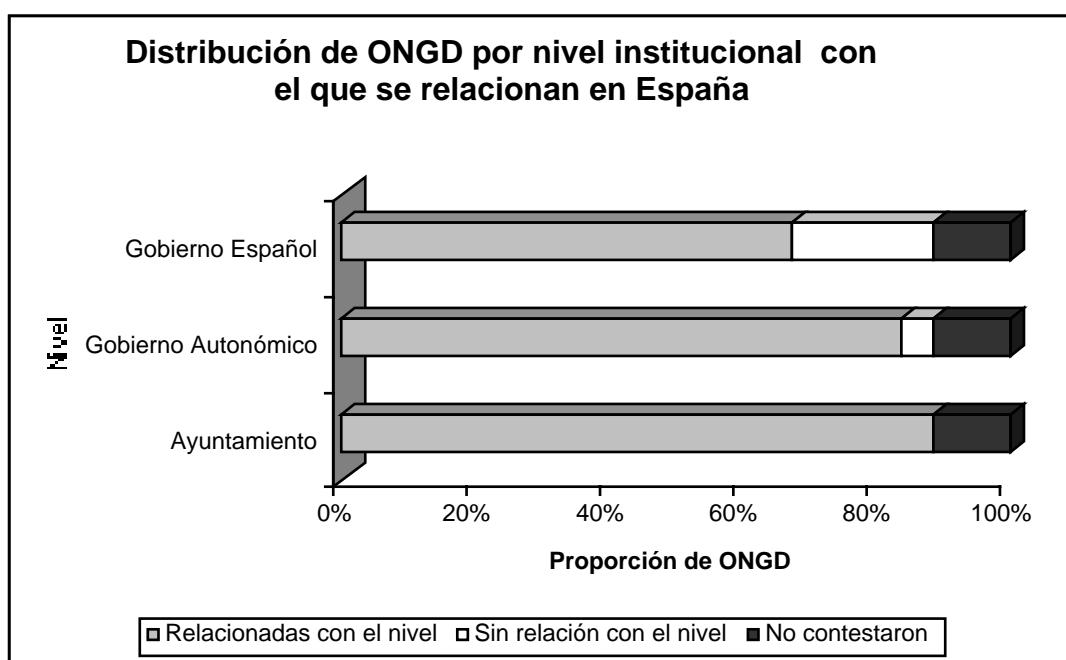
<sup>86</sup> Considerando que en este ejercicio apenas respondieron tres de las 11 ONGD que componen el grupo de «grandes» ONGD.

se percibe moderadamente estricto. Aparentemente, entre más grande es la ONGD se acentúan la especificidad de las normas y procedimientos y el nivel de control interno es algo más estricto.

### 3.6.1.3.4 Niveles institucionales con los que se relacionan.

Son aquellas entidades con las que cada ONGD tiene algún tipo de relación ya sea para la obtención de fondos u otros objetivos (*Lobbying*, convenios de colaboración, etc.). La tabla 4 en el anexo V, detalla los niveles institucionales con los que se relaciona cada ONGD tanto en España como en el extranjero. Sólo un 12% de las ONGD de la muestra no aportaron datos al respecto (estas fueron dos grandes entidades: Fundación Intervida, Fundación Promoción Social de la Cultura; dos entidades medianas: Fundación Cánovas del Castillo, Prosalus; y una pequeña organización, Proyde). El gráfico 17 a continuación refleja los resultados (en España):

Gráfico 17.



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

El gráfico ilustra que en España durante 1999, el 88% de las ONGD analizadas entablaron relaciones con Ayuntamientos y un porcentaje un poco menor con Gobiernos Autonómicos. Esto quiere decir que independientemente de su tamaño (en cuanto a ingresos económicos) prácticamente todas buscan establecer vínculos con los niveles institucionales más próximos; pero también el 74,41% de las entidades observadas (de todos los «tamaños») establecieron algún tipo de relación institucional con el Gobierno Español.

En cuanto a la relación con instituciones extranjeras, el 60% de las ONGD analizadas, especialmente entidades grandes y medianas, han establecido algún vínculo con la Unión Europea; un 30% de las ONGD de la muestra, principalmente grandes organizaciones, han establecido relaciones institucionales con agencias de las Naciones Unidas. También un 30% de las ONGD de la muestra (básicamente asociaciones y fundaciones medianas y pequeñas), se relacionaron con los gobiernos de Países en vías de desarrollo. El 23% de las organizaciones observadas señala tener otro tipo de vinculaciones (sin especificar).

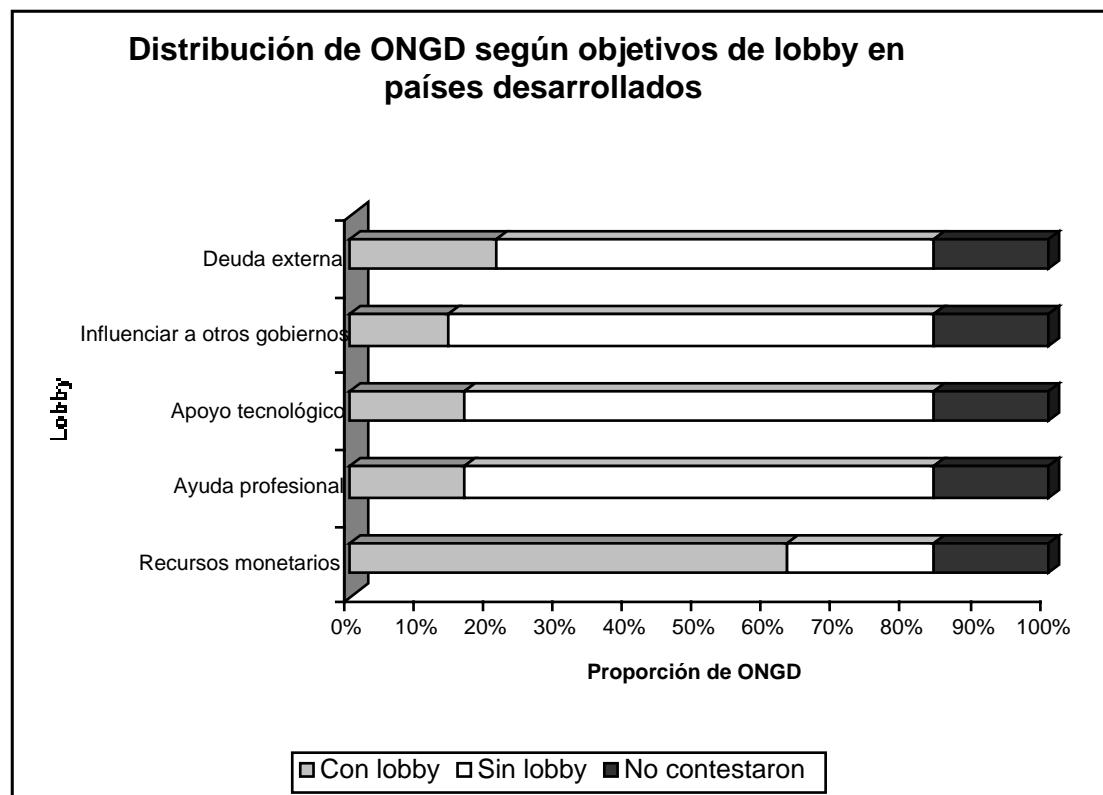
- ***Objetivo del Lobbying<sup>87</sup> en cooperación para el desarrollo.*** Se solicitó información sobre el objetivo de las acciones de presión que se llevaron a cabo durante 1999 tanto en países desarrollados como en países del Tercer Mundo. El 16% de las ONGD analizadas no proporcionaron datos para esta parte del cuestionario<sup>88</sup>. La tabla 5 en el Anexo V del presente trabajo muestra en detalle la distribución por cada entidad. El gráfico siguiente (18) permite observar los resultados obtenidos:

---

<sup>87</sup> Recordemos que los grupos de presión o *Lobbies*, buscan influir sobre las decisiones gubernamentales y legislativas, sobre la opinión pública, los medios de comunicación, sindicatos y asociaciones profesionales. Son una «estrategia de influencias», en la que se crea o influye sobre una situación, para obtener su evolución o desaparición (REGOUBY, 1989: 112).

<sup>88</sup> Estas son: Asociación Amigos del Cuarto Mundo, Fundación Cánovas del Castillo, Fundación Intervida, Fundación Promoción Social de la Cultura, Lliga dels Drets del Pobles, Prosalus y Sicom.

Gráfico 18.



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

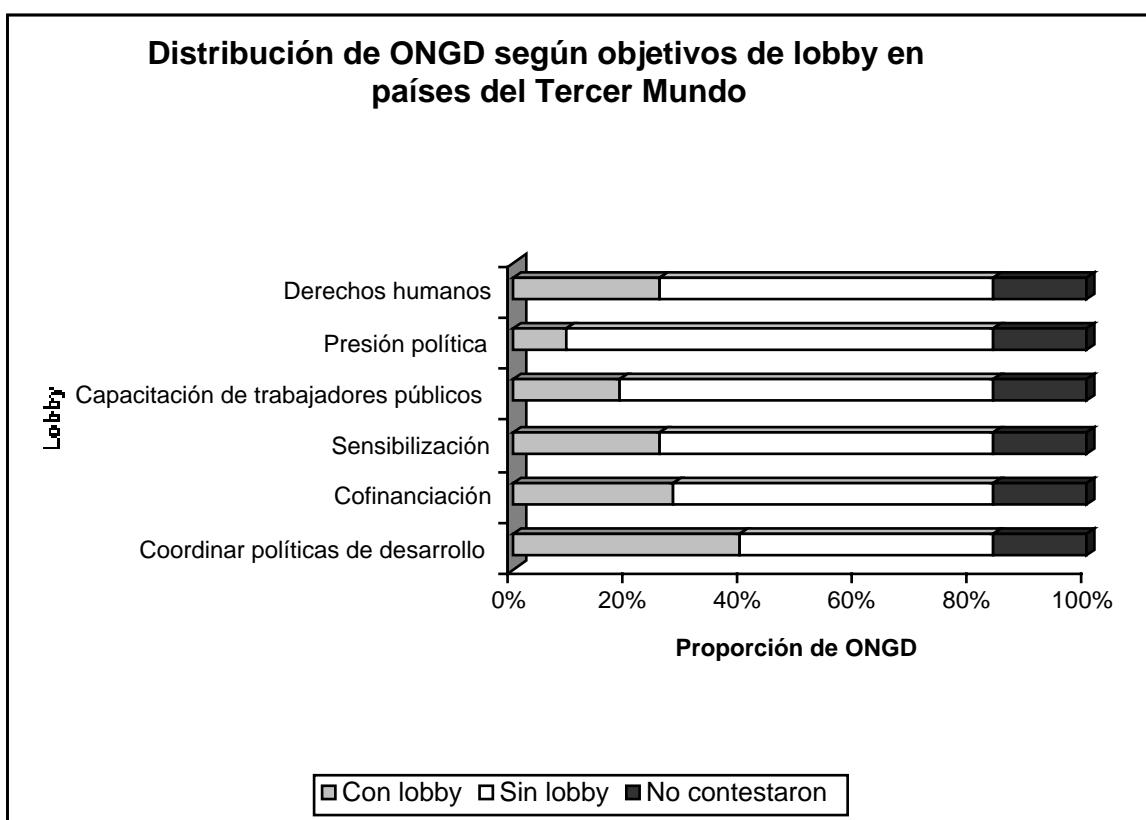
Como ilustra el gráfico anterior, en los países desarrollados, el objetivo más común en las acciones de *Lobby* realizadas por el 62,79% de ONGD de la muestra, es la búsqueda de recursos monetarios para apoyar sus programas y proyectos de desarrollo en el Sur. Este objetivo lo persiguen organizaciones de todos los tamaños, incluyendo las que gestionan los mayores presupuestos, como Cruz Roja Española e Intermón, si bien las ONGD más pequeñas enfatizan más otras causas.

El segundo objetivo de *Lobby* que señalaron el 32,55% de las ONGD observadas fue la sensibilización social sobre los problemas del Tercer Mundo. Cabe señalar que éste no estaba contemplado en nuestro cuestionario como un objetivo de presión propiamente dicho, porque en éste instrumento se dedicaba toda una sección a la materia, sin embargo muchas ONGD resaltaron la sensibilización como plataforma de *Lobby*.

En menor escala, y con poca diferencia a nivel porcentual entre ellos, están objetivos como la ayuda profesional (16% de las ONGD de la muestra tienen una plataforma de *Lobby* al respecto) y el apoyo tecnológico a los pueblos del Tercer Mundo (16% de la muestra), así como influenciar a otros gobiernos para mejorar el sistema de cooperación internacional y para la condonación de la deuda externa de los países más necesitados (21% de las ONGD analizadas lo contemplan como causa).

La situación del *Lobbying* en los países pobres se resume en el gráfico de la página siguiente (19):

**Gráfico 19.**



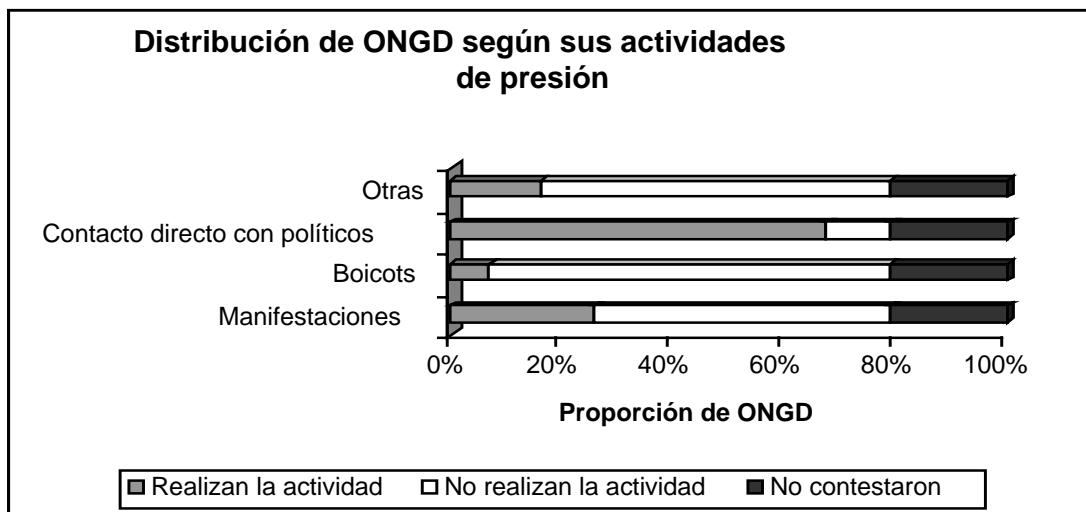
Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

En los países pobres, el objetivo principal de las acciones de *lobby* realizadas por las ONGD de la muestra se centra en la coordinación de políticas de desarrollo (39% de las entidades estudiadas, muchas de ellas grandes organizaciones, defiende esta plataforma). Le siguen los acuerdos de

cofinanciación de proyectos (28% de las ONGD de la muestra, principalmente medianas y pequeñas ONGD), las actividades de sensibilización ante la población, gobiernos e instituciones de estos países y las plataformas para el respeto a los Derechos Humanos (ambas en una proporción del 25% de las organizaciones analizadas). En menor escala, el *Lobbying* se dirige a pugnar por la capacitación de los trabajadores públicos en estrategias de desarrollo, y a la presión política, especialmente para la mejora de los programas de desarrollo gubernamentales.

Observando los datos obtenidos en nuestro estudio, hemos encontrando que cada ONGD, independientemente de su tamaño, decide las plataformas y actividades de *Lobbying* que ha de apoyar, según su orientación ideológica, sector social de vinculación y preferencias particulares. La pauta común es que la gran mayoría de las ONGD coincide en que las prioridades son la sensibilización (en los países desarrollados) y en el Tercer Mundo, la coordinación de políticas de desarrollo con las instituciones y entidades pertinentes.

- ***Tipo de actividades de presión ante Gobiernos y organismos de países desarrollados.*** Para alcanzar los objetivos del *lobby* se realizan distintos tipos de actividades ante los gobiernos (ver gráfico 20):

**Gráfico 20.**

Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Como lo ilustra el gráfico anterior, la actividad más recurrida fue el contacto directo con políticos (67% de la muestra), seguido por manifestaciones (25%). Sólo un 7% de las ONGD estudiadas señaló emplear el boicot como actividad de presión (ver tabla 6 en el Anexo V). El 21% del total de las ONGD de la muestra no respondieron a esta pregunta.

### **3.6.1.3.4 Caracterización de la muestra: organización interna**

A manera de síntesis de esta sección, hemos retomado los resultados ya expuestos sobre las distintas variables de la organización interna de las ONGD. La tabla 12, en ésta y la página siguiente, recoge los aspectos más relevantes:

**Tabla 12. Caracterización de la muestra: Organización interna**

(Clasificación: grupos de ingresos económicos, 1999. Fuente: Elaboración propia).

<u>Item observado</u>	Grupo A. Grandes ONGD: ingresos mayores a 1.000 millones de Ptas. (25,58% de la muestra)	Grupo B. ONGD Medianas: de 100 a 1.000 mdp. (44,18% de la muestra)	Grupo C. Pequeñas ONGD: - de 100 mdp. (30,23% de la muestra)
<u>Niveles en el organigrama</u> <b>Estructura Vertical:</b> La mayoría de las ONGD tiene entre 3 y 5 niveles jerárquicos, principalmente ONGD medianas y algunas pequeñas. Entre más	La mayoría tiene más de 5 niveles jerárquicos (vertical). CODESPA (de amplia	La mayoría tiene entre tres y cinco niveles (vertical). Modelo	Banco de Recursos, Pa Sense Fronteres o Secodes tienen entre tres y cinco

<u>Item observado</u> <b>Características relevantes: ONGD e la muestra</b>	<b>Grupo A. Grandes ONGD: ingresos mayores a 1.000 millones de Ptas. (25,58% de la muestra)</b>	<b>Grupo B. ONGD Medianas: de 100 a 1.000 mdp. (44,18% de la muestra)</b>	<b>Grupo C. Pequeñas ONGD: - de 100 mdp. (30,23% de la muestra)</b>
grandes, las ONGD suelen tener más niveles. <b>Estructura horizontal:</b> En general hay un alto nivel de formalización y diferenciación horizontal; la mayoría tienen hasta seis departamentos. <b>Modelo estructural:</b> En general, la estructura horizontal es más extensa que la vertical; hay cierta autonomía para tomar iniciativas porque son estructuras participativas o consultivas (especialmente grandes ONGD).	estructura jerárquica) y Fundación Vicente Ferrer (con la estructura horizontal de mayor «peso»), tienen siete departamentos. El modelo estructural suele ser consultivo o participativo.	participativo.	niveles (vertical). Lliga dels Drets dels Pobles tiene 4 niveles jerárquicos (vertical); sin embargo dedica el 43,4% de sus ingresos a administración.
<b>Gabinete de prensa</b> El 60,4% de las ONGD (principalmente grandes y medianas), tiene un gabinete de prensa. El resto se relacionan con los medios a través de su personal directivo o de algún portavoz designado.	La mayoría tienen gabinete de prensa.	La mayoría tienen gabinete de prensa	La mayoría se vale de personal directivo o portavoz designado.
<b>Procesamiento informático</b> Casi todas las ONGD utilizan sistemas de información automatizados, e Internet. El 88% tienen página Web, lo cual facilita la comunicación con socios y cooperantes. El 55,81% cuenta con red interna, medio de comunicación e integración entre sus miembros (especialmente ONGD con estructuras más grandes y complejas).	Automatizadas	Automatizadas	Algunas no tienen página web.
<b>Personal que labora en las ONGD</b> Aportó información el 65% de las ONGD. <b>Trabajadores remunerados:</b> La mayoría cuenta menos de 10, la mayor parte en España. Tendencia: el personal remunerado aumenta cuanto más grande es la ONGD. <b>Voluntarios:</b> El 51% de las ONGD tenía menos de 100 voluntarios. Normalmente, los más estables trabajan en España.	Cruz Roja Española tiene más empleados (43.119), seguida por Intermón (470). Voluntarios: Cruz Roja Española tiene más de 150 mil, seguida por Intermón (3.340), y Fundación Ayuda en Acción (1.500).	La mayoría de éstas cuenta con una plantilla de menos de 10 personas que trabajan con un contrato laboral regular.	Sobresale Asociación Amigos del Cuarto Mundo con 325 empleados (320 expatriados y 5 en España).

**Tabla 12 (continuación). Caracterización de la muestra: Organización interna**  
(Clasificación: grupos de ingresos económicos, 1999. Fuente: Elaboración propia)

<u>Item observado</u> <b>Características relevantes: ONGD e la muestra</b>	<b>Grupo A. Grandes ONGD: ingresos mayores a 1.000 millones de Ptas. (25,58% de la muestra)</b>	<b>Grupo B. ONGD Medianas: de 100 a 1.000 mdp. (44,18% de la muestra)</b>	<b>Grupo C. Pequeñas ONGD: - de 100 mdp. (30,23% de la muestra)</b>
<b>Estilos de liderazgo y sistemas de control</b> Sólo 63% de las ONGD respondieron; la mayoría de las grandes ONGD no participaron en esta sección. El nivel de liderazgo y control varía según cada ONGD. En general la mayoría se autopercibe con una estructura participativa, donde las normas y procedimientos tienden a estar balanceados entre lo general y lo específico. El nivel de control interno se observa moderadamente estricto. Tendencia: a mayor tamaño y complejidad de ONGD, el sistema de	Participan sólo: Codespa, Anesvad y Comité de Catalunya per la UNICEF. Dirección moderadamente liberal. Toma de decisiones balanceada entre jerárquica y participativa. Excepción: Codespa, más jerárquica. Control: normas y procedimientos	Dirección moderadamente liberal. Toma de decisiones, balanceada. Gestión interna con ligera tendencia a la descentralización. El personal se involucra algo menos que en ONGD pequeñas. Control: similar a	Dirección más liberal; sistema de toma de decisiones con alta participación de todos los niveles; sistema de gestión y organización interna tendiente a la descentralización. Mayor nivel de involucración del personal. Control : balanceado entre general y

<p>decisiones suele ser un poco más jerárquico, la organización interna más centralizada, se acentúan la especificidad de las normas y procedimientos, y el nivel de control interno es algo más estricto.</p>	<p>balanceados entre lo general y lo específico; nivel de control interno más estricto.</p>	<p>las grandes, poco más relajado en normas y procedimientos</p>	<p>específico; regularmente estricto.</p>
<p><b>Relaciones con instituciones</b> Un 12% de las ONGD de la muestra no aportaron datos. <b>En España:</b> Todas establecieron relaciones con Ayuntamientos y un porcentaje un poco menor con Gobiernos Autonómicos; independientemente de su tamaño, las ONGD establecen vínculos con los niveles institucionales más próximos y con el Gobierno Español (74,41%). <b>Instituciones extranjeras:</b> el 60% de las ONGD se relaciona con la Unión Europea (entidades grandes y medianas); un 30% con agencias de la ONU (sobre todo grandes ONGD); y otro 30% con gobiernos de países pobres (básicamente ONGD pequeñas y medianas). Cuanto más grande es la ONGD, tiende a haber más relaciones con instituciones europeas e internacionales.</p>	<p>La mayoría se relacionan con casi todos los niveles institucionales considerados: Ayuntamientos, Gobiernos Autonómicos, Gobierno Español, UE, Agencias de la ONU y en algunos casos, Gobiernos de los países del Tercer Mundo.</p>	<p>Situación similar a la de las grandes ONGD.</p>	<p>La mayor parte se relacionan con los niveles institucionales españoles.</p>
<p><b>Objetivo del Lobbying</b> <b>Países desarrollados.</b> El principal objetivo es la búsqueda de recursos monetarios, seguido de la sensibilización (32,55% de las ONGD de todos los tamaños). Amplia variedad de plataformas. Estrategias: mayoritariamente, contacto directo con políticos (67% de las ONGD); y manifestaciones (25%). <b>En los países pobres,</b> el objetivo principal es la coordinación de políticas de desarrollo (39%); ONGD grandes y medianas; siguen los acuerdos de cofinanciación de proyectos (28%); y la sensibilización de gobiernos e instituciones, así como la lucha por los Derechos Humanos (ambos objetivos del 25% de las ONGD).</p>	<p>Principal objetivo de <i>Lobby</i>: en países desarrollados: recursos monetarios. En los PVD el objetivo principal del <i>lobby</i> es la coordinación de políticas de desarrollo.</p>	<p>Principal objetivo en países desarrollados es la búsqueda de recursos monetarios, seguido de campaña Deuda Externa. En los PVD el objetivo principal del <i>lobby</i> es la co-financiación de proyectos.</p>	<p>En países desarrollados: plataformas para ayuda profesional, apoyo tecnológico, etc.</p>

Del resumen anterior, cabe resaltar algunas tendencias generales que caracterizan la organización interna de las ONGD estudiadas:

- Aunque cada entidad tiene una estructura peculiar, la mayoría son organizaciones con una extensa estructura horizontal funcional y participativa, con un liderazgo liberal y sistemas de evaluación y control de las actividades moderadamente estrictos, incluso en las ONGD de base ideológica religiosa. El tamaño de la organización puede influir en la extensión y complejidad de su estructura organizacional: conforme las organizaciones son mayores en términos económicos, tienden a poseer estructuras con más niveles jerárquicos y más departamentos. El grueso

del personal que labora en estas organizaciones solidarias son voluntarios que trabajan en ellas de forma esporádica, aunque muchas (sobre todo las más grandes) cuentan con una consistente plantilla de voluntarios regulares. Independientemente de su tamaño, las ONGD observadas suelen tener pocos trabajadores remunerados, básicamente los que se ocupan de las tareas administrativas y de coordinación logística desde las sedes. En general, entre más grande es la ONGD más numerosos son sus recursos humanos.

- Las relaciones con los medios de comunicación de masas son un aspecto importante para las ONGD analizadas. Más de la mitad cuenta con un gabinete de prensa (especialmente las medianas y grandes) y el resto se vale de un portavoz o de sus directivos cuando es necesario.
- Casi todas las ONGD de la disponen de sistemas de procesamiento de información automatizados, Internet y la mayoría tiene su página Web (excepto algunas entidades pequeñas). Más de la mitad (sobre todo ONGD medianas y grandes) tiene una red informática interna. Estas tecnologías facilitan y agiliza la comunicación entre sus miembros y socios y puede resultar muy útil para la comunicación con su personal en sitios remotos (zonas de los proyectos).
- Con distintos objetivos (subvenciones, cofinanciación de proyectos, acuerdos de colaboración, etc.) las ONGD de la muestra se relacionan en primera instancia con los niveles institucionales más próximos (ayuntamientos, gobiernos autonómicos) y después con el gobierno español. En el ámbito internacional, y dependiendo de su tamaño y objetivos (entre más grandes, mayor diversidad de relaciones), éstas entablan algún tipo de acuerdo o relación con agencias de la ONU e instituciones europeas. Las plataformas de *Lobby* son diversas, pero las más recurridas se encaminan a la búsqueda de recursos monetarios y a la sensibilización ciudadana (en países desarrollados); en el Tercer Mundo,

los objetivos primordiales son la coordinación de políticas de desarrollo y la cofinanciación de proyectos, entre otros.

### **3.6.1.4 Proyectos.**

Para su análisis los proyectos para el desarrollo que ejecutan las asociaciones y fundaciones se han abordado desde distintos puntos de vista: conforme al sector y filosofía de intervención, a las zonas del planeta donde los llevan a cabo, y al grupo objetivo beneficiario. En el conjunto de las ONGD de la muestra durante 1999 hay 4.437 proyectos de desarrollo en marcha. El número de proyectos que tiene a cargo cada organización es variable, pero hay una ligera tendencia a que las más pequeñas (en términos económicos) se ocupen de pocos proyectos; no obstante, ésta no es una regla general, porque hay algunas como Intervida que siendo de las organizaciones más grandes en términos económicos tiene sólo 23 proyectos<sup>89</sup>, y Médicos sin Fronteras, que cuenta 31. Por lo tanto, el número de proyectos depende más de las preferencias y objetivos de la organización, que de su tamaño (aunque evidentemente aquellas que cuentan con mayores presupuestos tiene la posibilidad de realizar más proyectos).

Así, la gran mayoría de las ONGD observadas gestiona menos de 100 proyectos, pero el rango va desde aquella que se ocupa de uno solo (Colectivos de Acción Solidaria) hasta grandes entidades que tienen más de dos mil, como cruz Roja Española (2.313), e Itermón (643 proyectos).

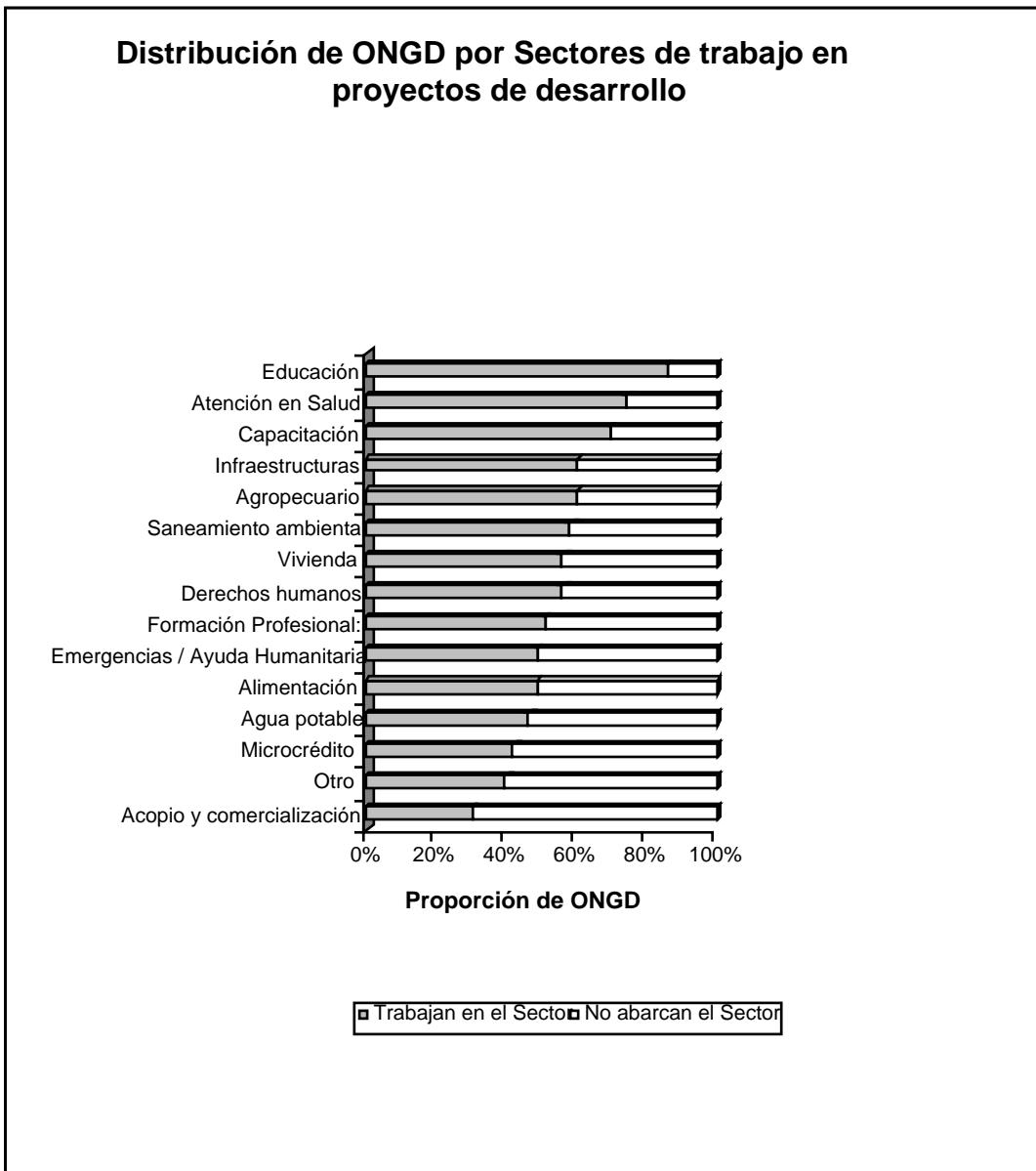
**A. Sectores de trabajo.** Los sectores que abarcan los proyectos de desarrollo de las ONGD estudiadas, están detallados en la tabla 8 del Anexo V. En general, podemos afirmar que cada organización determina, desde la

planificación, los sectores en que habrán de trabajar, según diversos factores, entre ellos sus propios objetivos en cuanto a ONGD, las necesidades de las zonas o grupos beneficiarios donde se desarrollarán sus proyectos, la orientación ideológica de la organización o su especialización profesional. Por ejemplo, aquellas ONGD que trabajan en el ámbito de la salud y emergencias, como Médicos sin Fronteras, darán prioridad a proyectos de emergencia y ayuda humanitaria, atención a la salud, capacitación profesional para personal del sur y educación; o las ONGD que se centran en un grupo determinado de la población, como los niños, caso de Intervida o Ayuda en Acción, priorizarán la educación, infraestructuras (construcción de escuelas), alimentación (comedores infantiles) y en general proyectos de desarrollo integral. Así, para la determinación de los sectores de trabajo en que habrán de ubicar sus proyectos, factores como los anteriormente mencionados priman sobre el tamaño de la organización, si bien la capacidad económica de la ONGD puede llegar a influir en decantarse por ciertos sectores.

El gráfico 21 en la página siguiente, refleja los resultados obtenidos en nuestro estudio:

---

<sup>89</sup> Esto se puede atribuir a que cada ONGD concibe sus propias estrategias. Por ejemplo en este caso, Intervida prioriza un número reducido de proyectos de desarrollo integral de amplia envergadura que benefician a más de dos millones de personas, sobre un mayor número de proyectos puntuales.

**Gráfico 21.**

Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

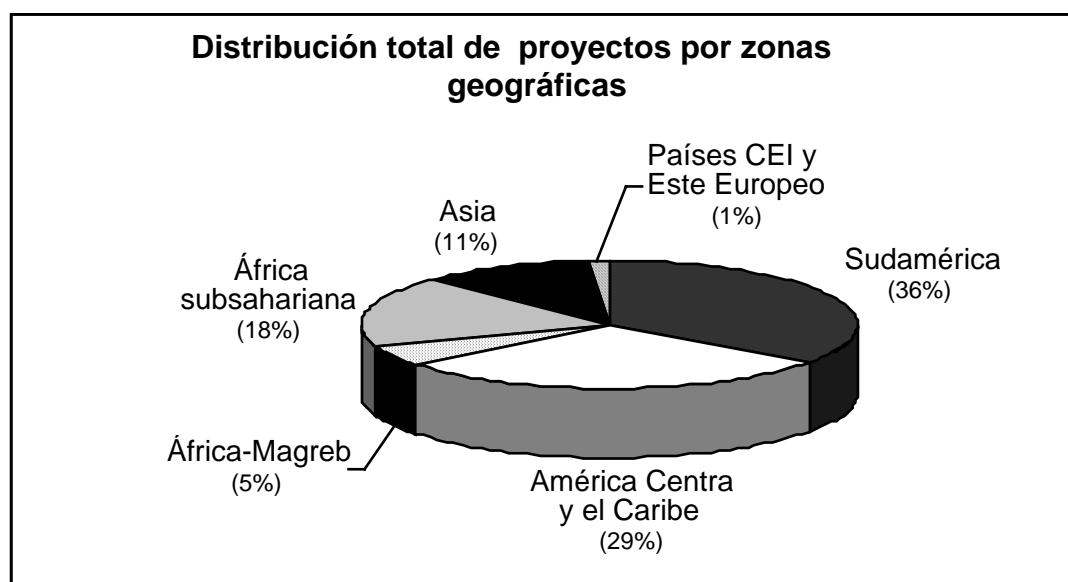
Como se puede observar en este gráfico, la educación es el sector donde se realizan más proyectos (más del 80% de las ONGD de la muestra así lo señalan), seguido por la atención en salud (70% de las ONGD), y después la capacitación para desempeñar actividades económicamente productivas o útiles a la comunidad o la familia. Cerca de la mitad de estas organizaciones colabora en situaciones de emergencia o incluso tienen programas de ayuda humanitaria. Sobre la base de estos datos, podemos deducir que los sectores

más atendidos son aquellos que tiene que ver con las necesidades más elementales para la subsistencia de la población, luego para mejorar sus condiciones de vida en la comunidad y en menor escala, las actividades con un enfoque más específico hacia la potenciación de actividades encaminadas al desarrollo sostenible y endógeno, como los microcréditos, el fortalecimiento institucional, y el acopio y comercialización de productos artesanales o de insumos para la fabricación de manufacturas (en la misma zona o hacia otras localidades o países):

#### **B. Zonas geográficas en que se realizan los proyectos.**

En la tabla 9 del Anexo V se pueden observar en detalle el número de proyectos que las ONGD estudiadas tienen en distintas zonas geográficas. El gráfico 22 ilustra los resultados globales:

**Gráfico 22.**



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

En el grupo de entidades analizadas, la mayor parte de los proyectos se encuentran en América Latina, especialmente en Sudamérica (36%),

principalmente en Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia. El 29% de las organizaciones estudiadas desarrolla proyectos en América Central y el Caribe, especialmente en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y República Dominicana. Las 3 ONGD que tiene más proyectos en este continente son grandes organizaciones como Intermón (178 proyectos en América del Sur y 197 en Centroamérica) y Codespa con 53 y 57 proyectos en Sud y Centroamérica respectivamente), e Iscod –que es una ONGD mediana- (34 proyectos en Sudamérica y 29 en Centroamérica).

África Subsahariana es la siguiente zona geográfica con un importante número de proyectos en marcha en 1999 a cargo de las entidades estudiadas (353 proyectos en diversos países como Mozambique, Zimbabwe, Ruanda, República Democrática del Congo, Etiopía, etc.). En Asia se realizan 214 proyectos, muchos de ellos en la India, Bangladesh y países del Oriente medio; y un 5% de los proyectos de las organizaciones analizadas se encuentran en la región africana del Magreb. Los países del Este europeo (especialmente la zona de los Balcanes) ocupan la última posición en cuanto a número de proyectos (28).

Así, hemos encontrado que cada organización trabaja en zonas específicas dependiendo de sus propios criterios o prioridades, e independientemente de su nivel de ingresos económicos (si bien es un factor que puede influir en la decisión por ampliar o reducir el radio geográfico de acción).

Algunas ONGD de vinculación o bases ideológicas religiosas (Intermó, Sed, Proyde, Codespa), así como grandes organizaciones solidarias (Ayuda en Acción, Intervida) y aquellas que tradicionalmente intervienen en emergencias (Cruz Roja Española, Médicos sin Fronteras), suelen ubicar sus proyectos en una mayor diversidad de zonas geográficas.

### **C. Ámbito de trabajo de la ONGD, perfil de la población objetivo y Beneficiarios.**

En la tabla 10 del Anexo V se detallan los resultados de las variables ámbito de trabajo (rural o urbano), perfil de la población objetivo y número de beneficiarios de los proyectos. Los resultados señalan que la gran mayoría (93%) de las ONGD de la muestra tiene proyectos en el ámbito rural y hasta el 78% de éstas trabajan en zonas urbanas, conforme a su población objetivo. En conjunto, el 72% de las organizaciones tienen proyectos en ambos entornos.

En general, podemos afirmar que la población objetivo depende de la orientación de cada organización, si bien casi todas atienden a la población más pobre. Hay algunas entidades que enfocan sus proyectos hacia el desarrollo de distintos grupos sociales, como la mujer, la infancia, la juventud, la población indígena y las poblaciones marginales. Otras entidades delimitan su población beneficiaria en grupos determinados en un ámbito particular, principalmente en niños y mujeres del campo y las zonas marginales de las urbes. Ciertas ONGD son aún más específicas: por ejemplo, ISCOD, se enfocan a la población trabajadora; la Fundación Vicente Ferrer, se encarga de las castas bajas de la India (Dálits o Parihas); Pueblos Hermanos tiene proyectos para minusválidos y personas de la Tercera Edad, y SICOM se dirige a lectores de prensa, oyentes de radio y espectadores de televisión. En nuestra muestra no se detectó una relación directa entre los beneficiarios objetivo y el tamaño de las ONGD en ninguno de los tres grupos (grandes, medianas y pequeñas) que hemos distinguido según sus ingresos anuales.

En cuanto al número de beneficiarios directos de los proyectos casi todas las organizaciones analizadas hicieron hincapié en que es difícil determinarlo porque puede expresarse de distintas maneras, por ejemplo, en función de individuos, familias o comunidades beneficiadas. Aún así, casi la mitad de las ONGD encuestadas (49%) apuntaron cifras concretas al respecto. La mayor

parte de éstas entidades señalaron tener más de 1.000 personas como beneficiarios directos durante 1999; algunas incluso apoyaron a millones de personas, como AIETI que calculó 3 millones de beneficiarios, y Paz y Cooperación que ayudó a un millón de individuos en sus proyectos de desarrollo y defensa de los Derechos Humanos (ambas son ONGD medianas). Otras entidades grandes también lograron que sus proyectos alcanzaran una enorme cantidad de beneficiarios, como Fundación Intervida (2.078.247) y Fundación Ayuda en Acción (1.421.127), ambas enfocadas a ayudar a los niños de las zonas más deprimidas de los países menos desarrollados.

Nuestro análisis revela que no hay una relación directa entre el número de beneficiarios de los proyectos y el tamaño de la ONGD, salvo la natural tendencia de que las organizaciones con mayores presupuestos anuales y proyectos de mayor envergadura suelen ser las que tiene capacidad para beneficiar a más personas, aunque esto depende de cada organización (y de la forma en que realice los cálculos sobre el número de beneficiarios). Así tenemos el caso de Fundación Prodeín, que siendo una entidad mediana con un presupuesto en 1999 de 346 millones de pesetas, realizó 17 proyectos de desarrollo integral que apoyaron a 8.500 personas en zonas muy pobres de Latinoamérica; ésta es una cifra de beneficiarios aparentemente pequeña si se compara con los tres millones que calcula otra ONGD mediana, AIETI, con un presupuesto menor (150 millones de pesetas) y un número similar de proyectos (16) en Sudamérica.

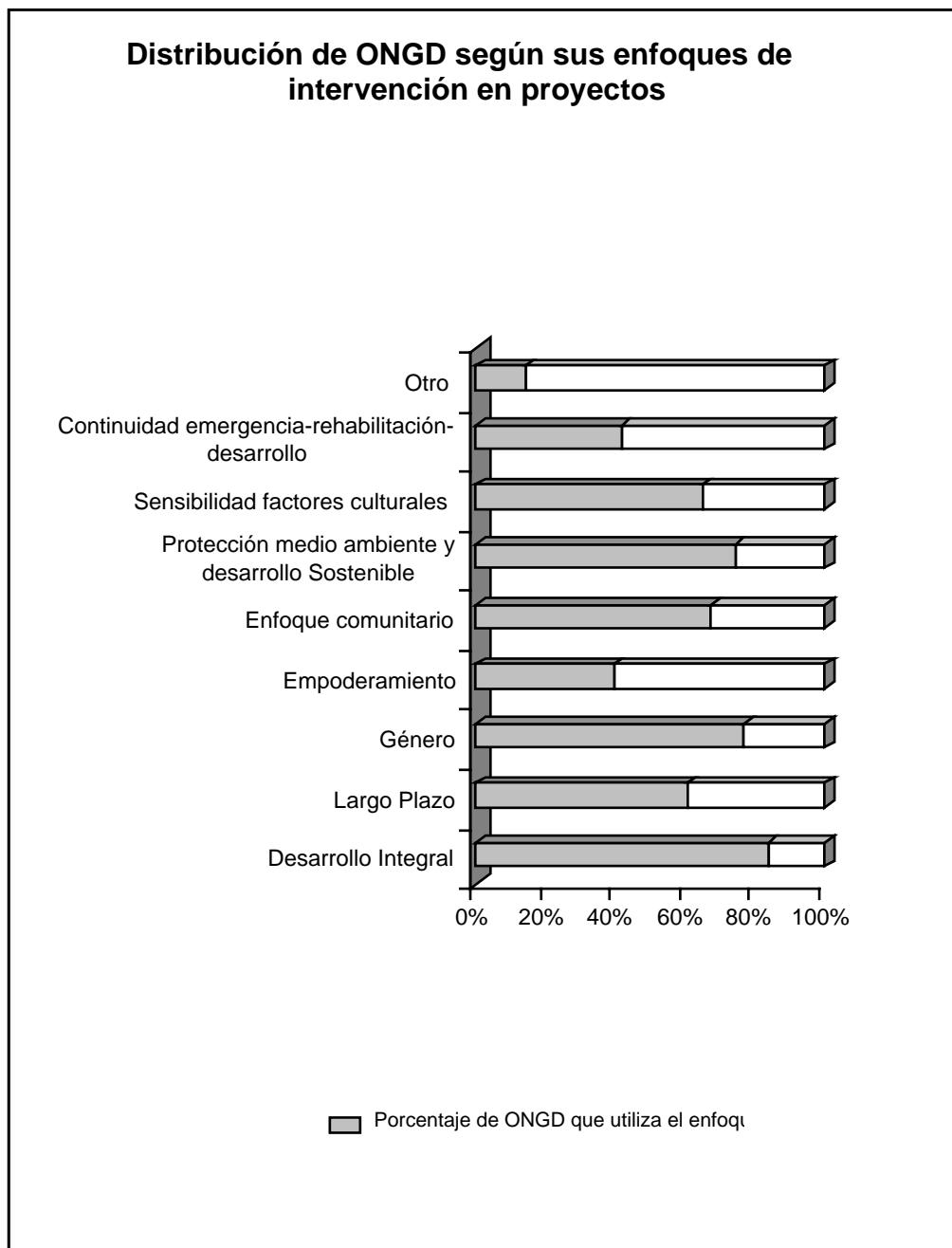
**D. Trabajo en emergencias.** El análisis de este punto se tratará en el capítulo siguiente (IV). Sin embargo, podemos adelantar que el 49% de las ONGD de la muestra participaron de alguna forma en acciones de emergencia durante 1999<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Ver tabla 11 en el Anexo V.

**E. Respeto a la filosofía de intervención.** La tabla 11 en el Anexo V expresa en detalle la filosofía de intervención de cada ONGD. El gráfico 23 siguiente muestra la distribución resultante:

Gráfico 23.



Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

Según se ilustra en el gráfico anterior, el enfoque predominante en las ONGD analizadas es el de desarrollo integral (al que se atienen el 80% de las entidades), seguido en proporciones un poco menores por otros enfoques que en esencia son elementos del desarrollo integral, como el enfoque de género, la protección del medio ambiente, el enfoque de desarrollo comunitario (endógeno), y el trabajo con sensibilidad a los factores culturales de cada población (enfoque que promueven el 65,11% de las ONGD). El 60,46% de las entidades observadas apuesta por proyectos de desarrollo de largo plazo, es decir de más de cuatro años, si bien hay entidades como Intervida, que pretenden que la duración media de éstos sea de hasta 15 años).

Al analizar la información anterior podemos afirmar que al igual que sucede con los sectores de trabajo, la filosofía de intervención de las ONGD no guarda en general una relación directa con el tamaño de la organización, sino que depende de sus propias políticas e ideología. Sólo cabe resaltar que según lo observado, muchas de las entidades más pequeñas no suelen realizar proyectos de largo plazo, dado su presupuesto limitado; por otro lado, resulta peculiar que dos de las ONGD más grandes, Cruz Roja Española y Médicos Sin Fronteras desarrollan proyectos de mediano plazo, algunos derivados de su intervención en emergencias. En el próximo capítulo (IV) dedicaremos toda una sección al análisis de los resultados sobre el enfoque de intervención denominado «de continuidad», (emergencia, rehabilitación, desarrollo), que promueven el 41,86% de las organizaciones en estudio.

### **3.6.1.4.1 Caracterización de la muestra: Proyectos**

Para cerrar la sección dedicada a proyectos, y perfilar una caracterización del colectivo de las ONGD analizadas en esta materia, hemos resumido los

aspectos más sobresalientes de nuestro análisis en la tabla 13 a continuación.

**Tabla 13. Caracterización de la muestra: Proyectos**

(Clasificación: grupos de ingresos económicos, 1999. Fuente: Elaboración propia).

<u>Item observado</u>	Grupo A. Grandes ONGD: ingresos + de 1.000 millones de pesetas. (25,58% de la muestra)	Grupo B. Medianas: de 100 a 1.000 mdp. (44,18% de la muestra)	Grupo C. Pequeñas ONGD: menos de 100 mdp. (30,23% de la muestra)
<b>Número de proyectos</b> En el conjunto de las ONGD hay 4.437 proyectos en marcha. El número de proyectos trabajados es variable: depende de los objetivos, estrategias y prioridades de cada ONGD. Usualmente a menor tamaño, menos proyectos; pero no es una norma (algunas grandes, como Intervida tienen sólo 23 proyectos). La mayoría de las ONGD gestiona menos de 100 proyectos, en un rango desde uno, hasta más de dos mil, como cruz Roja Española (2.313).	Variable, pero entre más capacidad económica pueden tener más proyectos. El número depende de las preferencias y prioridades de cada ONGD.	Variable desde 10 hasta 100 proyectos. El número depende de las preferencias y prioridades particulares de cada ONGD.	En general se ocupan de pocos proyectos, pero depende de las preferencias y prioridades particulares de cada ONGD. Colectivos de Acción Solidaria tiene sólo uno.
<b>Sectores de trabajo de los proyectos</b> Desde la planificación de los proyectos, cada ONGD determina los sectores de trabajo, según sus objetivos, ideología y especialización; y las necesidades de los beneficiarios. Estos factores priman sobre el tamaño de la organización, si bien la capacidad económica puede influir. <b>Sectores principales:</b> educación (más del 80% de las ONGD), atención en salud (70%); alimentación, infraestructuras, capacitación y emergencias. <b>Tendencia:</b> los sectores más recurridos están relacionados con las necesidades básicas de subsistencia de los beneficiarios, luego con la mejora de sus condiciones de vida y la sostenibilidad; en menor escala, se trabajan enfoques más específicos (áreas relacionadas con el desarrollo endógeno, como los microcréditos, el fortalecimiento institucional, y el acopio y comercialización de productos.	Cada ONGD trabaja sectores afines a su orientación laboral o población objetivo. Ejemplo: Intervida o Ayuda en Acción, priorizan la educación, infraestructura, alimentación y desarrollo integral	Cada ONGD se desarrolla en los sectores afines a sus características	Cada ONGD se desarrolla en los sectores afines a su orientación. Ejemplo: Fundació Josep Comaposada promociona los Derechos Humanos y sindicales, por lo que potencian capacitación, formación profesional, educación, etc..
<b>Zonas geográficas</b> La elección de los países y zonas de trabajo depende de los criterios o prioridades de cada ONGD, independientemente de su nivel de ingresos económicos (aunque puede influir). La mayoría de los proyectos están en América Latina (especialmente a cargo de grandes ONGD): El 36% de las ONGD tienen proyectos en Sudamérica, principalmente en Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia; El 29% en América Central y el Caribe, sobre todo en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y República Dominicana. Las ONGD con más proyectos en América son Intermón, Codespa; e Iscod. Sigue África Subsahariana (353 proyectos); Asia, con 214, muchos de ellos en la India, Bangladesh y países del Oriente medio; un 5% de los proyectos de las ONGD analizadas están en el Magreb; y en los países del Este europeo hay 28 proyectos (zona de los Balcanes).	Zonas distintas conforme a criterios y características de cada ONGD. ONGD con más proyectos en América: Intermón (178 proyectos en América del Sur y 197 en Centroamérica) y Codespa con 53 y 57 proyectos en Sud y Centroamérica respectivamente).	Zonas distintas conforme criterios y características de cada ONGD.	Zonas distintas conforme criterios y características de cada ONGD.

**Tabla 13 (Continuación). Caracterización de la muestra: Proyectos**

(Clasificación: grupos de ingresos económicos, 1999. Fuente: Elaboración propia).

<u>Item observado</u>	<b>Características relevantes: ONGD e la muestra</b>	<b>Grupo A. Grandes ONGD: ingresos + de 1.000 millones de pesetas. (25,58% de la muestra)</b>	<b>Grupo B. Medianas: de 100 a 1.000 mdp. (44,18% de la muestra)</b>	<b>Grupo C. Pequeñas ONGD: menos de 100 mdp. (30,23% de la muestra)</b>
<p><b>Población objetivo</b></p> <p><b>Ámbito:</b> El 93% de las ONGD de la muestra tiene proyectos en el ámbito rural y hasta el 78% de éstas trabajan en zonas urbanas, conforme a su población objetivo. En conjunto, el 72% de las organizaciones tienen proyectos en ambos entornos.</p> <p><b>La población objetivo:</b> depende de la orientación de cada organización, si bien casi todas atienden a la población más pobre. Algunas ONGD se centran en grupos sociales determinados: mujeres, infancia, juventud, población indígena o grupos marginales.</p> <p>No se detectó una relación directa entre el tamaño de las ONGD y la población objetivo.</p> <p><b>Número de beneficiarios directos de proyectos:</b> acuerdo general en dificultad para calcularlo porque puede expresarse de distintas maneras (individuos, familias o comunidades). El 49% de las ONGD aportaron cifras: la mayoría tiene más de 1.000 beneficiarios y algunas incluso millones. No se encontró una relación directa entre el tamaño de la ONGD y número de beneficiarios , salvo la natural tendencia de que con mayores recursos se incrementa la capacidad para ayudar a más personas.</p>	<p>Población objetivo y número de beneficiarios variable en cada ONGD. Ejemplos. Fundación Vicente Ferrer trabaja con las castas bajas de la India. Fundación Intervida (2.078.247 beneficiarios) y Fundación Ayuda en Acción (1.421.127), están enfocadas a ayudar a los niños de las zonas más deprimidas en los países menos desarrollados.</p>	<p>Población objetivo y número de beneficiarios variable en cada ONGD. Ejemplos: ISCOD, se enfoca a la población trabajadora. La Fundación Prodeín, con 346 millones de pesetas, realizó (únicamente) 17 proyectos que ayudaron (sólo) a 8.500 personas en zonas muy pobres de Latinoamérica; en comparación, AIETI, con 150 mdp y 16 proyectos, calcula 3 millones de beneficiarios.</p>	<p>Población objetivo y número de beneficiarios variable. Hay ONGD que trabajan segmentos muy específicos. Ejemplos: Pueblos Hermanos tiene proyectos para minusválidos y personas de la Tercera Edad, y SICOM se dirige a lectores de prensa, oyentes de radio y espectadores de televisión.</p>	
<p><b>Trabajo en emergencias</b></p> <p>Se tratará en el capítulo siguiente (IV). El 49% de las ONGD participaron en acciones de emergencia durante 1999.</p>				
<p><b>Filosofía de intervención</b></p> <p><b>El enfoque</b> predominante es el de desarrollo integral (80% de las ONGD lo trabajan), seguido por enfoques más específicos: género, protección del medio ambiente y el desarrollo endógeno; y sensibilidad a los factores culturales.</p> <p><b>Duración:</b> El 60,46% de las entidades observadas prefiere proyectos de desarrollo de largo plazo. La filosofía de intervención de las ONGD depende de sus propias políticas e ideología; sin embargo, el factor económico puede limitar la duración de los proyectos. En intervención de emergencia, las ONGD suelen desarrollar proyectos de corto (asistencia urgente) y mediano plazo (rehabilitación).</p>	<p>El enfoque y la duración del proyecto depende de las preferencias y características de cada ONGD. Cruz Roja Española y Médicos Sin Fronteras desarrollan proyectos de mediano plazo, algunos derivados de su intervención en emergencias.</p>	<p>El enfoque y la duración del proyecto depende de las preferencias y características de cada ONGD.</p>	<p>El enfoque y la duración del proyecto depende de las preferencias y características de cada ONGD.</p>	

En síntesis, podemos afirmar que el conjunto de las ONGD analizadas se caracteriza porque sus proyectos se detectan y planifican en base a las preferencias y peculiaridades de identidad de cada ONGD (objetivos, sector social de vinculación, filosofía de intervención, especialización y presupuesto), y a las necesidades de su población beneficiaria. Así, tanto el

número de proyectos, los sectores de intervención y la zona geográfica en que se desarrollan, son distintos en cada ONGD, si bien aquellas que cuentan con mayores presupuestos tiene la posibilidad de realizar mayor número de proyectos de largo plazo, de trabajar en una variedad más amplia de zonas geográficas y por tanto de beneficiar a un número más elevado de personas. Independientemente de su tamaño, en la mayoría de las entidades observadas:

- Se gestionan menos de 100 proyectos de desarrollo (en un rango que va desde uno sólo hasta más de dos mil); la población objetivo principal son las comunidades más desfavorecidas y marginadas del Tercer mundo, especialmente niños, mujeres y población indígena, tanto del ámbito rural como urbano. La mayoría de los proyectos se encuentran en las zonas más pobres de Centro y Sudamérica, seguidos por África y Asia.
- El colectivo de ONGD analizado trabaja primordialmente en sectores relacionados con las necesidades básicas de la población objetivo (como educación, salud, alimentación, etc.); en segundo plano trabajan con sectores que buscan mejorar las condiciones de vida (infraestructura, capacitación y formación profesional, etc.); y algunas entidades tocan sectores más específicos intentando potenciar las capacidades de ciertos segmentos poblacionales o de la comunidad (microcréditos, fortalecimiento institucional, etc.).
- El enfoque de intervención más recurrido por las ONGD del colectivo observado es el desarrollo integral y sus distintos componentes, como la protección del medio ambiente, el desarrollo endógeno y la sensibilidad a los factores culturales, entre otros.
- Como última observación sobre proyectos, encontramos que cerca de la mitad de las entidades de la muestra interviene en el sector de las emergencias, gran parte de las cuales promueven el denominado enfoque de continuidad (si bien sobre este tema particular se abunda en el capítulo IV de nuestra investigación).

### 3.6.1.5 Actividades de educación, sensibilización y formación.

Como parte de las tareas regulares de una ONGD se realizan distintas actividades de educación para el desarrollo, sensibilización ciudadana, y formación y capacitación de su personal. Los resultados del análisis también aportan información sobre las actividades que las ONGD de la muestra realizaron conjuntamente con otras organizaciones en 1999.

**A. Actividades realizadas en colaboración con otras entidades.** En la Tabla 12 del Anexo V se describen hasta cuatro actividades que cada una de las ONGD estudiadas realizó conjuntamente con otras organizaciones.

Durante 1999 se llevaron a cabo una gran variedad de actividades en colaboración con otras ONGD, con la coordinadora nacional española (CONGDE) o federaciones autonómicas, e incluso con ONG locales en las áreas de sus proyectos. Por otra parte, algunas actividades se realizaron en colaboración con entidades públicas descentralizadas, empresas privadas (como espónsores) y con distintas asociaciones ciudadanas.

Un ejemplo de estas actividades es la campaña *Deuda Externa-Deuda Eterna*, plataforma que promueve la condonación de la deuda externa de los países del Tercer Mundo, especialmente de los que más pobres. En esta campaña han trabajado varias organizaciones de todos los tamaños, entre ellas Iscod, Proyde, Associació Amics Unesco de Manresa, Alboan, y otras. Más ejemplos son la colaboración de dos grandes ONGD como Anesvad e Intervida en campañas sobre la Explotación infantil; la Fundación Josep Comaposada y Paz y Solidaridad han participado conjuntamente en un proyecto de construcción de viviendas en La Habana, Cuba; la Fundación Vicente Ferrer tiene convenios de colaboración con el Hospital de Bellvitge y con otra ONG, Fisios Mundi, para el envío sistemático de médicos para la formación profesional de personal la India; Acción Verapaz y Manos Unidas (ambas organizaciones de base religiosa) han acordado la cofinanciación de

diversos proyectos; Iscod ha logrado el patrocinio empresarial de las firmas deportivas Nike y Adidas para una campaña denominada Ropa Limpia, que para los patrocinadores significa una estrategia de marketing social y para la ONGD una fuente de ingresos para sus proyectos; Secodes, una pequeña ONGD cuyos miembros son fundamentalmente jubilados, y que se dedica al apoyo a través de servicios profesionales en países pobres, ha colaborado con la Federación Catalana de ONGD en la redacción de su código ético.

Así, el tipo de acuerdo de colaboración que establece cada ONGD con otras entidades depende de sus objetivos. No se ha detectado una relación directa entre el tamaño de la ONGD y la clase de organismos con los que establece convenios de colaboración. La única tendencia percibida en el análisis, es una ligera preferencia por realizar algunas actividades conjuntas entre ONGD similares o afines en especialización, población beneficiaria, sector social de vinculación u objetivos.

**B. Actividades de sensibilización ciudadana.** Durante 1999 en el conjunto de las organizaciones analizadas se realizan diferentes tipos de actividades de sensibilización, como campañas sobre diferentes temas (contra la explotación infantil, para recaudación de fondos en proyectos puntuales, de emergencia, de Navidad, etc.). Se han llevado a cabo una enorme variedad de actividades: manifestaciones, foros de debate, jornadas, conferencias, recogida de firmas, premios, conciertos, torneos, etc. en las que se trató de concienciar a la ciudadanía sobre los problemas del Tercer Mundo o sobre alguna causa específica (ver tabla 13 del Anexo V).

Cada organización ejecuta sus propias actividades de sensibilización en concordancia con sus políticas, presupuesto y necesidades. Casi todas las ONGD analizadas realizan campañas que promocionan a través de distintos medios de comunicación. Especialmente las ONGD más grandes, como Cruz Roja, Intermón, Ayuda en Acción, Anesvad y Fundación Intervida lanzan campañas individuales de sensibilización apoyadas con contundentes

despliegues mediáticos. En cuanto a ferias, conferencias, charlas, suelen acudir como expositores entidades de todos los tamaños. Aún las ONGD más pequeñas tienen sus propias iniciativas individuales de sensibilización, a través de exposiciones (por ejemplo, fotografías del trabajo en terreno en el Tercer Mundo, la exposición *Derechos Laborales son Derechos Humanos*), talleres (temas de educación intercultural para jóvenes, ayuda humanitaria), exposición de vídeos (*Mitch ¿y después?*), distribución de folletos informativos, conciertos benéficos, etc. si bien normalmente buscan el apoyo de patrocinadores privados u oficiales, además de la colaboración de otras entidades no lucrativas, especialmente en las actividades de mayor envergadura.

**C. Revista o boletín.** El 76% de las organizaciones en estudio cuentan con una revista o boletín propio para comunicarse con sus socios en 1999 (ver tabla 14 del Anexo V). Esto es un indicativo de que la mayoría de las ONGD de la muestra consideran importante este medio como estrategia de comunicación organizacional. El contenidos de los boletines o revistas depende de las preferencias de cada entidad, pero en general pretenden informar sobre los avances de sus proyectos, los temas más relevantes sobre las actividades realizadas en el periodo, y cuestiones de interés para sus socios y colaboradores potenciales: perfil individual de cooperantes o miembros de la ONGD, detalles técnicos sobre material o tecnología –plantas potabilizadoras de agua, unidades móviles de servicio de salud, por ejemplo– utilizada en ciertos proyectos, sobre los acuerdos de colaboración con otras entidades, convocatorias para participar en actividades de sensibilización o colaboración organizadas por la ONGD, etc.

El número de páginas de que consta cada publicación es variable, en un rango que va desde una sola página (Pa Sense Fronteres, Paz y Cooperación y Prosalus), hasta las 84 páginas de la revista de ASPA (con un tiraje de mil ejemplares). Varias de las ONGD de tamaño medio tienen revistas con importantes tirajes y cantidad de páginas, por ejemplo la revista

de Fundación Juan Ciudad tienen 32 páginas y se imprimen 4.000 ejemplares.

Así, respecto al tiraje también hay diferencias numéricas importantes, en un rango que comienza en los 100 ejemplares (Colectivos de Acción Solidaria) y puede llegar a los 725.000 de la Cruz Roja Española. La moda es imprimir de 1.000 revistas o boletines. Muchas ONGD intentan que el coste de la impresión de sus revista o boletín esté subvencionado total o parcialmente, incluso entre las entidades con mayor capacidad económica. Por ejemplo, Fundación Intervida ha incorporado a su plantilla un equipo de profesionales que resuelven lo relacionado con diseño, contenidos y producción de su revista (además de sus folletos, memoria anual, vídeos y reportajes, comunicados a los socios, etc.), pero el coste de impresión de sus 275.000 ejemplares suele estar subvencionado por patrocinadores privados u oficiales, entre los cuales han estado el Ministerio de Trabajo y Asunto sociales (campaña contra el maltrato a la mujer), Cola-Cao (campaña de marketing social "Alimentando sonrisas"), la academia Sylvan, la aseguradora Regal Insurance Club, y la entidad bancaria Fibanc.

Observando el contenido de varias revistas, encontramos ejemplos de sponsors que de forma directa o indirecta han apoyado a algunas ONGD y por tanto a la impresión de sus publicaciones en 1999:

- La revista de Intermón tiene una sección en la que se refiere y agradece la colaboración de empresas solidarias entre las que se encuentran bancos como Caixa Terrassa (por la creación de la libreta joven solidaria) y BBVA, así como otras empresas de diversa índole: Bonpreu, Cruzcampo, Saunier Duval, etc.
- Salvo las librerías católicas "Testimonio", la revista de la Fundación Prodeín, no tiene anunciantes propiamente dichos. Sin embargo, en su publicación despliega recuadros de noticias en los que ofrece datos generales entidades colaboradoras con su ONGD (iglesias, escuelas religiosas), como la Unión Lumen Dei (asociación privada de fieles).

- Dos anunciantes de la revista de la Fundación Juan Ciudad son las compañías de transporte Bersache Ruiz y Aeromar Cargo.

Por otra parte, hay algunas ONGD que publican revistas que salen a la venta, como Ciemen y su revista *Europa de les Nacions*, o World Watch, cuaderno central de Acsur, que se puede adquirir también por suscripciones.

**D. Publicaciones propias.** La tabla 15 en el Anexo V detalla las publicaciones editadas por cada ONGD en 1999. Nuestro análisis revela que la mayoría de las organizaciones de la muestra (84%) cuentan con publicaciones propias. Destacan las memorias anuales, que son un producto informativo prácticamente obligatorio en todas las entidades sin ánimo de lucro, porque está directamente relacionado con la transparencia en la gestión de sus fondos, al ofrecer información sobre los datos económicos y una evaluación de los proyectos, a aquellas personas que han depositado su confianza y su dinero en la organización. Es frecuente asimismo que para la comunicación con los socios se distribuyan informes puntuales sobre algún tema extraordinario o de gran relevancia.

Diversas ONGD también publican libros y material pedagógico y educativo dirigido a distintos públicos, desde voluntarios, profesionales e interesados en el mundo de la cooperación, hasta niños y población abierta tanto de países desarrollados como del Tercer Mundo. En cuanto a contenido, la temática es diversa, pero los tópicos más recurridos están relacionados con la cooperación internacional, la ayuda humanitaria, los Derechos Humanos y la problemática del subdesarrollo. Las ONGD más grandes suelen tener mayor variedad de publicaciones especializadas (libros, guías, manuales), especialmente las que tiene vínculos con redes internacionales, casos de Intermón-Oxfam, Cruz Roja Española-Comité internacional de la Cruz Roja, Centre Unesco de Catalunya (UNESCO), y Médicos sin Fronteras (MSF en Ginebra).

**E. Servicios.** El 40% de las ONGD tienen su propio centro de documentación, el 37% un centro de asesoramiento y otras como ASPA y Associació Católica Internacional de Servei a la Joventut Femenina, han conformado un fondo de videoteca y biblioteca, y Lliga dels Drets dels Pobles tiene una biblioteca; por lo general, éstas son pequeñas instalaciones, aunque algunas cuentan con bastante material de consulta para personal de la propia entidad, así como estudiantes, investigadores, trabajadores del ámbito de la cooperación y otros interesados en la materia. Pero suelen ser las organizaciones más grandes, como Cruz Roja Española y Médicos sin Fronteras, las que cuentan con los centros de estudio y documentación más actualizados y completos (ver tabla 16 del Anexo V). De lo anterior podemos deducir que estos servicios no son percibidos como una necesidad o prioridad, sino como un lujo con el que pueden contar sólo algunas entidades medianas y grandes, y una que otra pequeña.

**F. Cursos impartidos.** El 39,5% de las ONGD encuestadas no respondieron esta pregunta. Respecto a las entidades que aportaron información, la tabla 17 del Anexo V muestra los cursos de formación impartidos durante 1999. La mayoría de los temas tratados están relacionados con cooperación internacional, desarrollo, voluntariado y formación de formadores. Como una actividad regular, estos cursos de formación resultan muy importantes para las ONGD, especialmente para aquellas cuyo personal son mayoritariamente voluntarios/cooperantes ocasionales (es decir que no permanecen de forma continuada en la organización), ya que éstos requieren estar debidamente preparados para ejercer sus labores en los proyectos en que participan. Asimismo, en diferentes ONGD se imparten cursos más específicos tanto para sus colaboradores, como para profesionales, voluntarios, cooperantes o estudiantes que desean complementar sus conocimientos, o especializarse en el mundo de la cooperación, así como para cualquier persona interesada en la materia. Periódicamente hay cursos de diferentes áreas temáticas, como salud, el papel de la mujer en la comunidad, la población indígena, formación en socorro, etc.

A partir de los resultados de nuestro estudio podemos señalar que la formación, capacitación y los cursos especializados son una importante actividad continua en varias ONGD, especialmente grandes y medianas con vínculos internacionales o con una orientación ideológica religiosa o político-sindical. Así sucede con una de las grandes organizaciones de la muestra, Cruz Roja Española, que durante 1999 impartió entre otros muchos, 443 cursos de formación social, 1782 de formación en socorro, 19 en formación sobre cooperación internacional y 2267 sobre medio ambiente. El Comité de Catalunya per la Unicef organizó, entre otros, cinco cursos de formación del voluntariado en los que participaron 275 personas y varios seminarios sobre cooperantes al terreno con decenas de participantes.

Igualmente SED (cuyas siglas significan Solidaridad, Educación y Cultura), ONGD de tamaño medio, organizó 19 cursos de formación del voluntariado a los que asistieron unas 300 personas; y sobre el mismo tema en UNEFA se impartieron 12 cursos. Otras ONGD de todos los tamaños que realizan cursos sobre distintas materias son ASPA (formación para profesores, identidades femeninas y masculinas, enfoque de género en la cooperación para el desarrollo); Fundación Cánovas del Castillo (formación electoral, formación política municipal, retórica y técnicas de comunicación); Colectivos de Acción Solidaria (nuevas tecnologías, crecimiento personal, formación sobre empleo); Fundació Josep Comaposada (comunicación, expresión, trabajo en equipo, gestión por objetivos), etc.

**G. Cursos a cargo de otras instituciones.** El 42% de las ONGD de la muestra señalaron que alguno de sus miembros ha participado en cursos de formación a cargo de otras instituciones a lo largo de 1999. Los resultados de nuestra investigación apuntan que principalmente son pequeñas ONGD las que han enviado a su personal a cursos en otras entidades, si bien algunas ONGD de tamaño medio también han participado en programas externos de

formación o especialización, prioritariamente en áreas de habilidades de comunicación e informática.

Por ejemplo, colaboradores de Fundación Juan Ciudad asistieron a cursos de Ofimática y diseño de páginas Web; y miembros de Acción Verapaz acudieron a un curso sobre financiación de proyectos. Así, podemos asegurar que en estos cursos también predomina la temática relacionada con cooperación desarrollo y voluntariado, aunque se observa cierta tendencia a participar en programas más especializados en áreas generales, como informática, diseño de páginas *Web*, música, teatro, microcréditos, desarrollo de fondos, gestión de ONGD o comunicación (ver tabla 18 del Anexo V).

Los resultados respecto a cursos, ya sea en la propia ONGD, o como una actividad externa a cargo de otras entidades, nos llevan a deducir que existe una preocupación, que comparten muchas entidades sin ánimo de lucro, por la profesionalización de su personal. Así, intentan complementar la formación en diversas áreas, desde aquellas necesarias para aprovechar al máximo los recursos informáticos, hasta la capacitación para mejorar las cualidades comunicativas de los miembros de la organización. Sobre este último ámbito, podemos añadir que en el colectivo analizado se hace patente la importancia que ha adquirido la potenciación de las aptitudes comunicativas de los cooperantes, como uno de los elementos que apoyan el eficaz desarrollo de sus funciones en el trabajo sobre terreno.

### **3.6.1.5.1 Caracterización de la muestra: Actividades de educación, sensibilización y formación.**

Siguiendo la dinámica empleada a lo largo de nuestra exposición, para cerrar el bloque que refiere a las actividades de educación, sensibilización y

formación que caracterizan al conjunto de las ONGD analizadas, en ésta y la página siguiente se presenta la tabla 14, que retoma y sintetiza los puntos más destacados de nuestra indagación en este ámbito:

**Tabla 14. Caracterización de la muestra: Actividades de educación, sensibilización y formación.**

(Por grupos de ingresos económicos, 1999. Fuente: Elaboración propia).

Item observado	Características relevantes: ONGD e la muestra	Grupo A. Grandes ONGD: ingresos + 1.000 millones Ptas. (25,58% de la muestra)	Grupo B. ONGD Medianas: 100 a 1.000 mdp. (44,18% de la muestra)	Grupo C. Pequeñas ONGD: - de 100 mdp. (30,23% de la muestra)
<b>Actividades en colaboración con otras entidades.</b> La mayoría realiza diversidad de actividades en colaboración con otras ONGD, la CONGDE, federaciones autonómicas, u ONG del Tercer Mundo; y algunas con entidades públicas descentralizadas, empresas privadas (como espónsores) y con distintas asociaciones ciudadanas. Ejemplo: la campaña <i>Deuda Externa-Deuda Eterna</i> , involucra ONGD de todos los tamaños. <b>El tipo de acuerdo de colaboración</b> que establece cada ONGD con otras entidades depende de sus objetivos. No se ha detectado una relación directa entre el tamaño de la ONGD y la clase de organismos con los que establece convenios de colaboración.	Anesvad e Intervida en campañas sobre la Explotación infantil; Fundación Vicente Ferrer tiene convenios de colaboración con el Hospital de Belviche y Fisiós Mundi para la formación profesional de personal la India.	Acción Verapaz y Manos Unidas (ambas de base religiosa) han acordado la cofinanciación de diversos proyectos; Iscod es patrocinada por Nike y Adidas (marketing social) en la campaña "Ropa Limpia".	Secodes (personal colaborador: tercera edad) presta servicios profesionales en Tercer Mundo; y ha colaborado con la Federación Catalana de ONGD en la redacción de su código ético.	
<b>Actividades de sensibilización</b> Diversidad de tipos y temática de actividades en concordancia con políticas, presupuesto y objetivos de cada ONGD: campañas (contra la explotación infantil, recaudación de emergencia, de Navidad, etc.), manifestaciones, foros de debate, jornadas, conferencias, recogida de firmas, actividades lúdicas, etc. Todas tienden a buscar esponsorización. Casi todas las ONGD han lanzado campañas de sensibilización y recaudación en los <i>mass media</i> (especialmente las más grandes).	Diversidad de causas y tipos de actividades de sensibilización en concordancia con políticas, presupuesto y objetivos de cada ONGD.	Diversidad de causas y tipos de actividades de sensibilización en concordancia con políticas, presupuesto y objetivos de cada ONGD.	Diversidad de causas y tipos de acts. (talleres exposiciones, conciertos, etc.) según características de cada ONG; normalmente esponsorizadas.	
<b>Revista o boletín para socios</b> El 76% de las ONGD cuentan con una revista o boletín; esto es indicativo de que la mayoría lo considera importante para informar a sus socios y colaboradores potenciales (avances de proyectos y otros temas de interés). <b>Tendencia:</b> cuanto +más grande es la ONGD, + variedad y + calidad de publicaciones.	La mayoría tiene revista o boletín. Ejemplos: la revista de Cruz Roja (725 mil ejemplares).	Ejemplos: Paz y Cooperación; Prosalus), boletines de una sola página;	Básicamente publican sus memorias anuales; algunas cuentan con un boletín.	

**Tabla 14 (Continuación). Caracterización de la muestra: Actividades de educación, sensibilización y formación.**

(Por grupos de ingresos económicos, 1999. Fuente: Elaboración propia).

<u>Item observado</u>	Características relevantes: ONGD e la muestra	Grupo A. Grandes ONGD: ingresos + 1.000 millones Ptas. (25,58% de la muestra)	Grupo B. ONGD Medianas: 100 a 1.000 mdp. (44,18% de la muestra)	Grupo C. Pequeñas ONGD: - de 100 mdp. (30,23% de la muestra)
<b>Revista o boletín para socios. Número de páginas y tiraje:</b> variable, en un rango que va desde una a más de 80 páginas; y desde 100 ejemplares hasta 725.000 (Cruz Roja Española); moda 1.000 ejemplares. Muchas ONGD (incluso algunas grandes) intentan que el coste de la impresión de su revista esté subvencionado. También hay algunas cuya revista sale a la venta.	Fund. Intervida tiene su propio equipo de producción editorial y audiovisual.	Revista de Aspa (84 páginas; mil ejemplares); revista de Fundación Juan Ciudad (32 págs., 4.000 ejemplares).		
<b>Publicaciones propias</b> La mayoría de las ONGD (84%) realizan publicaciones propias; por lo regular la cantidad y calidad dependen del presupuesto de cada ONGD: prácticamente todas publican memorias anuales (como muestra de transparencia en la gestión de sus fondos). Las ONGD grandes y medianas frecuentemente publican informes extraordinarios para socios; además de libros y material pedagógico y educativo de diversa temática (desarrollo, salud, educación, DD.HH, etc.); por otro lado, la mayoría de las ONGD internacionales o relacionadas con la ONU cuentan con manuales y guías (de cooperación y ayuda humanitaria).	Tipología de publicaciones: Memorias anuales, informes, libros, etc. Las redes más grandes: Intermón-Oxfam, Cruz Roja Española-CICR, Centre UNESCO de Catalunya y Médicos sin Fronteras, editan guías y manuales.	Memorias, informes; en menor escala, algunas publican libros y material pedagógico.	Básicamente publican sus memorias anuales y algunos informes.	
<b>Servicios</b> El 40% de las ONGD tienen un centro de documentación, el 37% un centro de asesoramiento y otras, una biblioteca o videoteca (ONGD grandes y medianas); por lo general son pequeñas instalaciones en las sedes, aunque algunas cuentan con una extensa variedad de material de consulta.	Cruz Roja Española y Médicos sin Fronteras cuentan con los centros más completos.	Algunas tienen biblioteca o centros de documentación.	La mayoría no tiene biblioteca.	
<b>Cursos impartidos</b> Sólo el 60,5% de las ONGD respondieron. <b>Cursos:</b> diversidad temática, mayoritariamente relacionada con cooperación internacional y desarrollo, capacitación en voluntariado y formación de formadores. Algunas imparten cursos especializados en áreas sociales (para todo público interesado). <b>Tendencia:</b> La formación es una importante actividad en muchas ONGD, especialmente: 1) ONGD grandes y medianas con vínculos internacionales; 2) ONGD de orientación ideológica religiosa o político-sindical.	La formación es una actividad importante en este grupo. Ejemplo: Cruz Roja Española (443 cursos de formación social, 1782 de socorro, 19 de cooperación y 2267 sobre medio ambiente).	En algunas ONGD, la formación es muy importante. Ejemplos: SED (19 cursos de voluntariado; 300 asistentes); Fund. Cánovas del Castillo (política municipal, retórica y comunicación).	Las que imparten cursos son minoría. Ej: Col. de Acción Solidaria (nuevas tecnologías, crecimiento personal, empleo); Fundació J. Comaposada (comunicación, expresión, etc.)	
<b>Cursos a cargo de otras entidades</b> El 42% de las ONGD observadas (muchas de éstas, pequeñas entidades) ha participado en cursos de formación a cargo de otras instituciones. Predomina la temática relacionada con cooperación desarrollo y voluntariado; especialmente en las ONGD medianas se observa cierta tendencia a participar en cursos de interés general como informática, teatro, comunicación, etc. Esto es un indicador de la preocupación de las ONGD por mejorar las capacidades de su personal y buscar su profesionalización.	Muchas no participan en cursos externos (porque tienen cursos propios).	Cierta tendencia a participar en cursos externos de interés general. Ej: Fund. Juan Ciudad (Ofimática y páginas Web).	Tendencia a formar a su personal en cursos a cargo de otras instituciones.	

A grandes rasgos, de los resultados de nuestro estudio podemos extraer que en el colectivo analizado, las actividades de sensibilización, formación y

capacitación son una práctica generalizada. La muestra que hemos observado se caracteriza por las siguientes tendencias:

- Cada ONGD realiza distintas actividades de sensibilización, atendiendo a sus posibilidades económicas, sector social de vinculación, objetivos y preferencias, bien por su propia cuenta o en colaboración con otras entidades (ONGD, redes de ONGD, instituciones gubernamentales y privadas), normalmente intentando contar con patrocinios privados u oficiales. Así, las ONGD de mayor tamaño suelen desarrollar un mayor número y variedad de actividades.
- Para difundir información sobre sus proyectos y actividades hacia sus socios, donadores potenciales y público en general, frecuentemente las ONGD estudiadas utilizan revistas y boletines. El contenido, calidad, número de páginas y extensión de estos medios dependen de varios factores, como su presupuesto, preferencias, y sus posibilidades de lograr esponsorización o de establecer algún mecanismo de financiación (venta, suscripciones). Entre más grande es la entidad, su revista o boletín suele tener mayor calidad y tiraje, aunque no es una norma.
- Frecuentemente las ONGD grandes y medianas editan además otras publicaciones, como libros y material educativo o pedagógico. Por lo regular, la temática que tratan está relacionada con la cooperación internacional, el desarrollo, la ayuda humanitaria y la problemática del Tercer Mundo. algunas de las más grandes y vinculadas con importantes redes o instituciones internacionales, como Cruz Roja, Médicos sin Fronteras o Comité de Catalunya per la Unicef, publican manuales y guías diversas para profesionales y trabajadores del mundo solidario.
- Menos de la mitad de las ONGD observadas cuenta con algún tipo de instalación formal de servicio documental abierto al público, como biblioteca, videoteca o centros de documentación. Sobre la base de los resultados, hemos interpretado que este servicio no resulta indispensable

para las entidades observadas, sino que es un valor añadido que generalmente sólo pueden asumir algunas entidades medianas y grandes.

- Para un funcionamiento eficaz, el colectivo de ONGD se preocupa por mejorar la formación de sus trabajadores (voluntarios/cooperantes y administrativos), incluso en áreas no tradicionales del mundo de la cooperación, como comunicación o informática. Así, la mayoría de las ONGD analizadas (especialmente las medianas y grandes) realiza continuamente distintos tipos de cursos para sus miembros; y dependiendo de las necesidades del momento, el personal de algunas ONGD (sobre todo medianas y pequeñas) participa en cursos de formación externos. La temática de los cursos ofrece un amplio abanico de posibilidades: desde los temas básicos relacionados con la cooperación internacional y la ayuda humanitaria, hasta materias que traspasan el ámbito del desarrollo, para abarcar áreas que permiten potenciar o complementar la capacitación profesional (cursos de informática, formación política, etc.), así como las aptitudes comunicativas de los recursos humanos (retórica, estrategias de comunicación, técnicas pedagógicas).

### 3.6.1.6 Relaciones externas

**A. Redes en España.** Casi todas las ONGD de la muestra ya pertenecían a alguna federación o red en este país en 1999, aunque algunas no especificaron su afiliación en el cuestionario (Pa Sense Fronteres, por ejemplo), lo cual sugiere que para estas entidades resulta importante formar parte una red. En el mismo año, el 62% de las ONGD observadas es miembro de la Coordinadora Española de ONGD (CONGDE) y/o de alguna autonómica, principalmente la FCONGD de Cataluña (32,55% de la muestra) y la FONGDCAM de la Comunidad Autónoma de Madrid (20,9% de las

organizaciones analizadas). Los resultados indican que aquellas ONGD con sedes en distintas comunidades del país (normalmente grandes y medianas), suelen afiliarse a las federaciones de la zona correspondiente.

Consideramos que la afiliación a una coordinadora es popular entre las ONGD analizadas, dado que puede serles útil: por un lado, porque supone un respaldo real para la realización de sus actividades; por otro lado, porque de cara a la opinión pública, la pertenencia de una ONGD a una red con reconocimiento social (como la CONGDE, por ejemplo) representa para la primera un valor añadido, pues se entiende que cuenta con un aval que sugiere cierta garantía de seriedad y buenos manejos.

Sin embargo el ser miembro de una red también implica un compromiso para el seguimiento de sus lineamientos generales, así como la aceptación del código ético y de conducta. Especialmente el último punto ha ocasionado en los últimos años ciertas divergencias ideológicas, que han culminado en la separación de algunas ONGD (como Anesvad, que con el paso del tiempo se ha distanciado de la CONGDE), o en que otras prefieran mantenerse al margen o que busquen redes afines a su forma de pensar (por ejemplo, Fundación Intervida nunca se ha afiliado a la CONGDE; actualmente es miembro de la Confederación Española de Fundaciones -CEF-).

La mayoría de las organizaciones de la muestra han ingresado a sus respectivas federaciones en los últimos años de la década de los 90, si bien hay organizaciones que surgieron en los años 80 y que desde sus inicios han buscado la afiliación a la coordinadora española o su respectiva federación autonómica, como lo hizo el Centre Unesco de Catalunya en 1984 (FCONGD), o Acsur-Las Segovias en 1985 (CONGDE).

Cabe mencionar un par de casos notables, por ejemplo el Centre Unesco de Catalunya, que además de ser miembro de la FCONGD también está afiliada a redes cuya orientación principal no es exclusivamente el desarrollo de lo

pueblos pobres, sino causas relacionadas, como la Federación Catalana de ONG por los Derechos Humanos, la Federación Catalana de ONG por la Paz y la Federación Catalana de Asociaciones y Clubes Unesco; y la Lliga dels Drets dels Pobles, que está vinculada con la FCONGD, la Red Centro de Recursos de Intermón y el Servicio Catalán de Atención al Inmigrante (ver tabla 19 del Anexo V).

**B. Redes en el mundo.** Los resultados indican que cerca de la mitad (42%) de las ONGD estudiadas, especialmente grandes y medianas, pertenecen a redes de ONGD internacionales, lo cual, desde nuestro punto de vista, es una forma de reforzar su presencia y competitividad en el extranjero y de facilitar la colaboración con otras entidades.

Asimismo, la pertenencia a entramados de entidades no lucrativas reconocidas, puede revestir cada uno de sus miembros del prestigio internacional que se han ganado. Por otra parte, consideramos que ante la opinión ciudadana, esta membresía también puede sugerir que la ONGD tiene el poder económico suficiente para cumplir su cometido, y que para su mejor funcionamiento cuenta con el respaldo de otras entidades en el mundo. Con estos sencillos argumentos podría parecer más que útil, necesario, la afiliación de las ONGD a redes internacionales. Sin embargo, aunque los resultados de nuestro estudio indican que ésta es una tendencia significativa, también apuntan que para formar parte de esta parafernalia se requiere contar con recursos económicos de envergadura; quizá por eso gran parte de las ONGD pequeñas de nuestro estudio no son miembros de ninguna red internacional.

Muchas de las redes mencionadas en la indagación son europeas, como WIDE (a la que está afiliada Acsur-Las Segovias), Red Europa de ONG sociales y Red Europea de la Lucha contra la Pobreza (a la que pertenece

Asociación Amigos del Cuarto Mundo); OXFAM (Intermón), o Buró Internacional de la Paz en Ginebra BIP-PB (Paz y Cooperación), etc. No obstante también hay ONGD miembros de algunas redes en países donde tiene sus proyectos (como la Fundación Intervida, en Guatemala, Bolivia y Perú). Algunas de las ONGD observadas, en general entidades grandes y medianas, son *per se* elementos de una extensa red internacional, como la entidad de base religiosa Fundación Juan Ciudad, Ayuda en Acción (Action Aid Alliance), Lliga dels Drets dels Pobles (Liga internacional de los derechos de los Pueblos), Cruz Roja Española (Comité Internacional de la Cruz Roja), o Centre Unesco de Catalunya (UNESCO), etc. (ver tabla 20 del Anexo V).

### **C. Entorno externo.**

En esta parte del cuestionario se ha intentado conocer, la percepción de la persona que ha respondido el cuestionario respecto a la situación actual y la proyección de futuro del medio ambiente que rodea al sector de las ONGD en España. Como se hizo con anterioridad para conocer los sistemas de dirección y control, se ofreció una lista de variables a evaluar<sup>91</sup>. La pregunta realizada en el cuestionario solicita al representante de cada organización, que utilizando una escala de seis puntos describa el entorno externo al que se enfrenta su ONGD. Este es el ejemplo del cuestionario:

Favorable	1	2	3	4	5	6	Desfavorable
marque con una x:							

Los *items* de evaluación fueron

1. Favorable (valor 1) o desfavorable (valor 6).

---

<sup>91</sup> Estas preguntas tienen como modelo las utilizadas para medir factores similares en el estudio sobre ONGD de JUAN LUIS MARTÍNEZ SÁNCHEZ (1998:92-94).

2. Estable (1) o inestable (6).
3. Amigable (1) u hostil (6).
4. Ciento (1) o incierto (6).
5. Predecible (1) o impredecible (6).

En la lista anterior, los *ítems* 1 y 3 se refieren a la situación actual del entorno, es decir, al medio ambiente; el resto apela al pronóstico sobre su evolución. El entorno externo de una organización, en cuanto a sistemas abiertos, abarca aquellos agentes externos (individuos, colectivos e instituciones) con los que suele interactuar (DÍEZ DE CASTRO y REDONDO, 1996:95).

Para efectos de nuestro estudio hemos tomado como base las consideraciones de MARTÍNEZ SÁNCHEZ, que reconoce que entorno y medio ambiente son dos influencias que afectan en distintos grados a la organización (el entorno es más próximo), ambas representadas por las condiciones y colectividades *"que afectan de la misma forma a todas las organizaciones de un mismo sector, y que por tanto sólo son específicamente relevantes para la actuación de una organización concreta"*. Esto es lo que DÍEZ DE CASTRO y REDONDO llaman *medio ambiente general*, pero que MARTÍNEZ SÁNCHEZ denomina *entorno externo*, siguiendo el enfoque de PERROW (1991:233) que indica que éste es *"Todo lo que está afuera e interesa al investigador"*.

En la presente investigación no se considera indispensable diferenciar el nivel de proximidad de la afectación del exterior a la organización (más o menos directa), por lo que utilizaremos los términos *entorno externo* y *medio ambiente*, de forma indistinta. El pronóstico de la evolución del entorno es un factor interesante como indicador de la perspectiva sobre el mantenimiento, mejora, o decaída del sector, desde el panorama percibido en el momento presente. Tras el vaciado de los datos encontramos que hay 17 ONGD (39,5% de la muestra) que no cumplimentaron esta parte del cuestionario.

Con las entidades que respondieron<sup>92</sup> se conformaron dos grupos, que representan las principales tendencias según los resultados de la media de los valores de los cinco aspectos en observación.

En la tabla siguiente (15) vemos que en el primer grupo se encuentran las 12 ONGD que obtuvieron valores medios menores que 3 (la media del grupo es de 1,91); estas entidades representan el 46,1% de las ONGD de la tabla y el 27,9% de la muestra de nuestra investigación. En el segundo grupo, compuesto por 14 organizaciones, el valor medio es superior a 3 y menor que 5 (la media de este grupo es de 3,61).

**Tabla 15. Grupos en función de la percepción de cada ONGD: Entorno externo.**

Grupo 1: Media entre 1 y 3 + favorable + estable + amigable + cierto + predecible	ONGD Tamaño: G)rande M)ediana P)equeña	Sector de vinculación: O)ficial P)olítico-sindical R)eligiosa S)olidaria E)mpezarial	Grupo 2: Media entre 3,1 y 4,9 +/- favorable +/- estable +/- amigable +/- cierto +/- predecible	ONGD Tamaño: G)rande M)ediana P)equeña	Sector de vinculación: O)ficial P)olítico-sindical R)eligiosa S)olidaria E)mpezarial
ANESVAD	G	S	ACCIÓN VERAPAZ	M	R
ASOCIACION PROPERU	P	S	AIETI	M	S
ASS. AMICS UNESCO DE MANRESA	P	O	AMICS DE VICKI SHERPA	P	S
BANC DE RECURSOS	P	S	ASOCIACION AMIGOS DEL CUARTO MUNDO	P	S
COMITÈ DE CATALUNYA PER LA UNICEF	G	O	ASOCIACION POR LA PAZ Y EL DESARROLLO	M	S
FUNDACIÓ JOSEP COMAPOSADA	P	P	ASPA	M	S
FUNDACION JUAN CIUDAD	M	R	ASS. CAT. INT. DE SERV. A LA JOVENTUT FEM. CIEMEN	M	R
FUNDACIÓN VICENTE FERRER	G	S		M	S
PA SENSE FRONTERES	P	S	CODESPA	G	E (R)
PAZ Y COOPERACION	M	S	COLECTIVOS DE ACCION SOLIDARIA	P	S
PROSALUS	M	S	FUNDACIÓN PRODEIN	M	R
SED	M	R	FUNDESO	M	S
			SECODES	P	S
			SICOM	P	S

Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Datos de 1999, España.

<sup>92</sup> Ver la tabla 21 del anexo V con los resultados detallados sobre la percepción del entorno externo.

- **Grupo 1.** Como se puede observar en la tabla, el grupo 1 es bastante heterogéneo: en él se encuentran 3 grandes ONGD, 4 medianas y 5 pequeñas. La mayoría son asociaciones y fundaciones solidarias aconfesionales, además de la Fundación Juan Ciudad y Sed (ambas de base religiosa); el acaudalado Comité de Catalunya per la Unicef y la Asociació Amics Unesco de Manresa (las cuales hemos clasificado como oficiales, por su vinculación con agencias de Naciones Unidas); y la Fundació Josep Comaposada (que tiene vínculos político-sindicales). En su evaluación, este grupo percibe un entorno favorable (media 1,66; moda 2); y amigable (media 1,66; moda 2).

Igualmente, la valoración del grupo 1 sobre la evolución del medio ambiente es positiva, considerándole bastante estable (la media fue 2,08 y la moda 1); cierto (media 2 y moda 3); y muy predecible (media 2,16 y moda 1).

Podemos interpretar los resultados este primer grupo de la siguiente manera: la percepción del entorno es bastante favorable, pues hay una competitividad amistosa entre ONGD, suficiente disponibilidad de recursos para financiar sus proyectos y una importante demanda social de los servicios que ofrecen las entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo en España.

Asimismo, hay una visión muy optimista de la evolución del medio ambiente, lo cual indica que no se considera una situación pasajera debido a las circunstancias del momento, sino como una cualidad estable y con tendencia a continuar igual o mejor.

- **El grupo 2,** por otro lado, se mostró más cauteloso en sus evaluaciones. Este conjunto está constituido principalmente por organizaciones

medianas y pequeñas, tres de ellas con vinculación ideológica religiosa (Acción Verapaz, Ass. Católica Internacional de Servei a la Joventut Femenina).

En este grupo 2 el entorno externo se percibe también favorable (media 3,14 y la moda 3) y amigable (media 3,21 y moda 3), pero en una escala menor que en el grupo 1. La única ONGD que se pronunció un tanto alejada de la opinión general fue Secodes (pequeña ONGD solidaria), al considerar el entorno externo desfavorable, asignándole un valor de 5; sin embargo creemos que dicha opinión puede deberse a experiencias negativas puntuales.

Por otra parte, las ONGD del grupo 2 pronostican que el entorno externo tiende ligeramente hacia la inestabilidad (media 4,14 y moda 4); es moderadamente incierto (media de 3,85 y moda 4), y un tanto impredecible (media 3,71 y moda 4).

En síntesis, podemos deducir que para este grupo la situación favorable en la que se encuentran las ONGD, es considerada como una cuestión coyuntural, cuya sostenibilidad a largo plazo puede cuestionarse.

### **3.6.1.6.1 Caracterización de la muestra: Relaciones externas**

Llegados a este punto, hemos de cerrar la sección relativa a las relaciones externas de las ONGD de nuestro estudio, presentando un cuadro-resumen (Tabla 16, en la página siguiente) que retoma los resultados más destacados de nuestro análisis.

**Tabla 16. Caracterización de la muestra: Relaciones externas**  
 (Clasificación: grupos de ingresos económicos, 1999).

<b>Item observado</b> Características relevantes: ONGD e la muestra	<b>Grupo A. Grandes ONGD: ingresos + 1.000 millones Ptas. (25,58% de la muestra)</b>	<b>Grupo B. ONGD Medianas: de 100 a 1.000 mdp. (44,18% de la muestra)</b>	<b>Grupo C. Pequeñas ONGD: ingresos menores a 100 millones de Ptas. (30,23% de la muestra)</b>
<p><b>Redes en España</b>            El 62% de las ONGD de la muestra pertenecen a la CONGDE y/o a alguna autonómica, principalmente a la FCONGD (Cataluña; 32,55% de las ONGD) y a la FONGDCAM (Madrid; 20,9%). Aquellas ONGD (normalmente grandes y medianas) que tienen sedes en distintas comunidades del país, suelen afiliarse a las federaciones de cada zona.  <b>Afiliación:</b> La mayoría se han afiliado a sus respectivas redes en los últimos años de la década de los 90; algunas surgidas los años 80 se afiliaron a alguna red en esa década. Ejemplos: Centre Unesco de Catalunya en 1984 (FCONGD), o Acsur-Las Segovias en 1985 (CONGDE). Algunas ONGD no pertenecen a ninguna red española.</p>	<p>Las ONGD que tienen sedes en distintas comunidades del país, suelen afiliarse a las federaciones de cada zona.</p>	<p>Resalta el caso de Centre Unesco de Catalunya, que además de ser miembro de la FCONGD también está afiliada a redes con orientaciones específicas (Derechos Humanos, Paz, etc.)</p>	<p>La Lliga dels Drets dels Pobles, que está vinculada con la FCONGD, la Red Centro de Recursos de Intermón y el Servicio Catalán de Atención al Inmigrante</p>
<p><b>Redes en el mundo</b>            El 42% de las ONGD (especialmente grandes y medianas), pertenecen a redes internacionales. Muchas de estas redes son europeas. Algunas de las ONGD observadas (grandes y medianas), son elementos de una extensa red internacional. Ejemplos: Ayuda en Acción (Action Aid Alliance), Cruz Roja Española (CICR), Fundación Juan Ciudad.</p>	<p>Intermón es parte de la red OXFAM, Ayuda en Acción (Action Aid Alliance), Cruz Roja Española (CICR).</p>	<p>Acsur-Las Segovias es parte de WIDE; Paz y Cooperación, de Buró Internacional de la Paz; y Centre Unesco de Catalunya, de la UNESCO.</p>	<p>Lliga dels Drets dels Pobles es parte de la Liga internacional de los derechos de los Pueblos.</p>
<p><b>Entorno externo</b>            El 39,5% de las ONGD no respondieron. Se detectaron dos tendencias principales, las cuales fueron clasificadas en grupos:            El grupo 1, (similar proporción ONGD grandes, medianas y pequeñas) percibe un entorno favorable, estable, amigable, cierto y predecible. En conjunto, es una percepción positiva del entorno y optimista del futuro.            El grupo 2, (principalmente por organizaciones medianas y pequeñas), se mostró más conservador en sus evaluaciones: entorno externo favorable, en una escala menor que en el grupo 1 (excepto SECODES, que lo percibe desfavorable); ligeramente inestable; amigable (no tanto como el grupo anterior); levemente incierto y con una predictibilidad moderada. Para este grupo, la situación favorable en la que se encuentran las ONGD es considerada por este grupo un momento coyuntural, y no como una tendencia a largo plazo.</p>	<p>La mayoría de las grandes ONGD se encuentran en el grupo 1.</p>	<p>La mayoría de las ONGD medianas se encuentran en el grupo 2.</p>	<p>Similar proporción de ONGD en grupos 1 y 2.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del estudio, 1999.

De la tabla anterior podemos extraer una síntesis las características más notables que hemos detectado en nuestro análisis sobre las relaciones externas en las ONGD:

- Independientemente de su tamaño, la mayoría de las entidades observadas pertenece a una red solidaria española, especialmente a la CONGDE (más del 60% de las ONGD). Aquellas que tiene sedes en distintas comunidades autónomas, suelen afiliarse a la federación de la zona correspondiente (FCONGD, FONGDCAM, etc.). Esto es indicador de que las ONGD consideran importante el formar parte de una red reconocida, dado que les aporta beneficios como: la garantía de ser una organización formal y congruente con el código ético y de conducta estandarizado (imagen ante la opinión pública y por tanto, ante los donantes potenciales); o el apoyo del colectivo de ONGD para la realización de actividades y coordinación en los proyectos. Por motivos similares, pero en el ámbito internacional, muchas ONGD (más del 40%), especialmente medianas y grandes, tienden a afiliarse a redes internacionales (europeas y de las Naciones Unidas).
- En lo que respecta al entorno externo, y tras comparar los dos grupos en que se han clasificado las tendencias detectadas, podemos concluir que en el colectivo analizado hay opiniones divididas respecto al entorno. Aunque en esencia todas las ONGD que respondieron consideran que la situación del medio ambiente que rodea al Tercer Sector es favorable y amigable, las evaluaciones del grupo más numeroso (2) son ligeramente menores que las del grupo 1. Respecto a la perspectiva a futuro, encontramos más distancia en la diferencia de opiniones: mientras el primer grupo es muy optimista y vislumbra que el sector es estable y tiene buenas posibilidades de continuar así, el grupo 2 percibe una ligera tendencia a la inestabilidad, la impredecibilidad, y la incertidumbre en el entorno, es decir considera que las circunstancias favorables de las que han disfrutado las ONGD en España pueden cambiar con el tiempo.

### 3.6.1.7 Resumen del perfil general de las ONGD analizadas

A lo largo de este capítulo se ha intentado alcanzar uno de los dos objetivos principales de nuestra tesis: describir los rasgos más sobresalientes que conforman el perfil de las ONGD observadas, como una manifestación de este colectivo, parte del Tercer Sector para el desarrollo en España.

Para cerrar la indagación de campo con una visión global de la caracterización de las entidades participantes (excepto lo referente a la intervención en emergencias, que se verá en el capítulo IV), en los siguientes párrafos presentamos un breve resumen de lo ya expuesto, según las variables observadas en las seis secciones temáticas planteadas:

- Generalidades,
- Recursos económicos,
- Organización interna,
- Proyectos,
- Actividades de educación sensibilización y formación,
- y Relaciones externas.

Cabe recordar que las referencias al «tamaño» de las ONGD aluden a la clasificación que hemos realizado en función de sus ingresos económicos en 1999, en donde las «grandes ONGD» son aquellas con ingresos mayores a 1.000 millones de pesetas (25,58% de la muestra); las «las ONGD medianas», ingresos de 100 a mil millones de Ptas. (44,18% de la muestra) y las «pequeñas ONGD», ingresos menores a 100 millones de Ptas. (30,23% de la muestra):

- **Generalidades**

**La mayoría (84%) de las ONGD de nuestro estudio son de origen español**, (esto es, la mayor parte de las entidades medianas y pequeñas y varias de las grandes), lo cual confirma la tendencia al asociacionismo en este país. Algunas de las ONGD más grandes, como Cruz Roja, Médicos Sin Fronteras y Comité de Catalunya per la UNICEF nacen fuera de España.

En cuanto a su **forma jurídica**, existe una ligera mayoría de asociaciones (58%) en relación con las fundaciones (40%), y hay una Federación de Asociaciones (UNEFA). La mayoría de las grandes ONGD son fundaciones: Anesvad, Codespa, Intervida, Intermón, Fundación Promoción Social de la Cultura, aunque hay excepciones como Cruz roja, que es una asociación. Las ONGD pequeñas y medianas tienden a constituirse como asociaciones, quizá porque es la forma que permite una mayor participación de sus miembros.

**Respecto a los sectores sociales con los que se vinculan** las entidades analizadas, encontramos que alrededor de la mitad son ONGD que se autodefinen solidarias (51%); mientras cerca de la cuarta parte (23%) tienen vinculación religiosa. Les siguen las ONGD que forman parte de grandes redes internacionales (12%), y la que tiene vínculos oficiales (7%), como Cruz Roja y aquellas relacionadas con la ONU); por último están aquellas que tiene relación con el sector político-sindical (5%).

Cabe matizar que el colectivo solidario español analizado aún conserva una importante vinculación ideológica religiosa, e incluso algunas de las ONGD con importantes recursos económicos mantiene directa o indirectamente estos vínculos. Sin embargo, la tendencia detectada indica que algunas ONGD originalmente religiosas prefieren catalogarse bajo la bandera de la solidaridad o del sector social que les impulsa (empresarial, pro ejemplo, como Codespa), conservando su ideología de fondo, y sin romper completamente con el sector confesional del que provienen (como Anesvad,

Intermó o Fundación Cánovas del Castillo -esta última además recibe el apoyo del Partido Popular-).

**En su conjunto, las ONGD analizadas operan en una extensa diversidad de países** de todos los continentes; cerca de la mitad de las ONGD opera en menos de 10, pero el rango supera los 80 países. La cantidad de países en que cada entidad desarrolla sus proyectos suele ser indicador del tamaño y complejidad de la organización, aunque este número puede ser arbitrario o depender de las preferencias, objetivos y sectores de intervención de cada una (zonas geográficas de especialización, enfoque de desarrollo, etc.).

- ***Recursos económicos***

**Los ingresos económicos obtenidos** por las ONGD de la muestra son distintos para cada una. El análisis de estas cifras nos conduce a observar una gran dispersión, en un rango que va desde más de un millón de pesetas (mdp), caso de Secodes, a los 52 millones de Cruz Roja Española.

**La principal fuente de financiación** de poco más de la mitad (55,81%) de las ONGD de la muestra son subvenciones públicas, la mayoría de las cuales son ONGD medianas y pequeñas. El resto se nutren principalmente de fuentes privadas, especialmente las grandes ONGD y aquellas entidades que cuentan con el apoyo de congregaciones religiosas. Sólo el 35% de las ONGD de muestra (principalmente medianas y pequeñas) obtiene rendimientos financieros, pero apenas significan un pequeño porcentaje (hasta el 5%) del total de sus ingresos. Otra fuente de financiación a la que recurren las ONG con sede en España (38% de la muestra) son las actividades de recaudación (campañas, ferias, etc.), cuyos beneficios suelen ser importantes (Cruz Roja Española obtiene así el 59% de sus ingresos globales; y Comité de Catalunya per la UNICEF, el 38% de sus fondos). Apenas dos ONGD, la gran Intermón y Amics de Vicky Sherpa (pequeña

ONGD), declararon realizar actividades de comercio justo, si bien los ingresos de ahí derivados no superan el 7% del total.

En prácticamente todas las ONGD observadas el **importe de los gastos gestionados** es similar a los ingresos anuales. El 81% de las ONGD utilizaron más de la mitad de sus ingresos para proyectos de desarrollo. El 14% de la muestra, utilizan menos de la mitad de sus ingresos anuales para proyectos de desarrollo, pero paralelamente realizan importantes inversiones en sensibilización, y en menor escala, en gastos de administración. En la muestra, la gran mayoría de las ONGD destinaron menos del 20% del total de sus gastos para asuntos administrativos, lo cual es una proporción moderada. Los gastos en campañas y actividades de sensibilización no superaron el 10% del presupuesto de 1999 en más de la mitad (57%) de las ONGD observadas, tendencia que sigue sobre todo las ONGD grandes y medianas.

**Las auditorías económicas** son consideradas importantes para mostrar la transparencia y el buen manejo de los fondos que gestionan las ONGD. El 65% de la muestra realiza auditorías externas a cargo de firmas internacionales y españolas. Las ONGD más grandes y algunas entidades de tamaño medio, pero con importantes recursos económicos recurren a las firmas auditadoras más grandes y prestigiosas (Price Waterhouse, Arthur Andresen, etc.), mientras las entidades más pequeñas prefieren las auditadoras españolas.

El 14% de las entidades no aportaron **información sobre socios**. La mayoría (68%) de las ONGD analizadas, especialmente las pequeñas y medianas, cuentan con menos de 10 mil socios, prácticamente todos regulares. Las ONGD más grandes son las que suelen tener mayor cantidad de afiliados regulares, como Cruz Roja (615 mil), Intervida (237 mil) y Comité de Catalunya per la Unicef (170 mil). Los resultados indican que muchas de las ONGD de la muestra tienen más donantes ocasionales que socios regulares

(aunque cerca de la mitad de las ONGD estudiadas no aportó información a este último respecto); esto concuerda con la opinión de los expertos que sugiere que la cultura de la solidaridad en España suele atender mayoritariamente a situaciones de emergencia o convocatorias puntuales.

- ***Organización interna***

**En cuanto a la estructura organizativa**, sólo el 48% de las ONGD de la muestra aportó información sobre su organigrama. Éstas se agruparon en 3 bloques conforme al número de niveles en la estructura vertical. La estructura vertical de la gran mayoría de las organizaciones analizadas tiene entre tres y cinco niveles, y principalmente son entidades medianas y algunas pequeñas, como Banco de Recursos, Pa Sense Fronteres o Secodes; pero también están algunas grandes ONGD como Médicos sin Fronteras y Codespa, que se pueden considerar organizaciones con un alto grado de jerarquización. La mayoría de las grandes organizaciones tienen más de 5 niveles jerárquicos. La estructura horizontal, con un alto nivel de formalización y diferenciación, prima sobre la vertical en la mayoría de las organizaciones de la muestra, es decir que son entidades donde hay cierta autonomía para tomar iniciativas dado que suelen tener estructuras participativas o consultivas. La mayoría de las ONGD tienen hasta seis departamentos, cuando la media y la moda son cuatro.

El 60,4% de las ONGD de la muestra (principalmente grandes y medianas), tienen un **área específica de gabinete de prensa**, lo cual indica que este colectivo valora la importancia de cuidar y mantener buenas relaciones con los medios. El resto, casi todas pequeñas entidades, se relacionan con los medios a través de su personal directivo o de algún portavoz designado.

Prácticamente todas las ONGD observadas utilizan **sistemas de información automatizados** e Internet, aunque aún hay unas pocas (el 9,3% del total) que paralelamente trabajan con sistemas de información manuales,

entre ellas Cruz Roja Española; casi todas (88%) tienen su propia página Web. Esto indica que las organizaciones de la muestra están a la altura tecnológica mínima de cualquier organización formal de esta época y que cuentan con el equipo informático básico para facilitar la comunicación con sus cooperantes y con otras entidades, especialmente en sitios remotos. Poco más de la mitad de la muestra (55,81%) cuenta con una red interna en sus sistemas informáticos automatizados, que se valora como un importante medio de comunicación e integración entre sus miembros, especialmente entre las ONGD con estructuras más grandes y complejas.

**Respecto al personal** que labora en las ONGD analizadas, sólo el 65% de las entidades de la muestra aportaron información. La mayoría cuenta con una plantilla de menos de 10 trabajadores remunerados. La tendencia detectada indica que cuanto mayor es la ONGD, tiene más personal asalariado. La mayoría de los trabajadores retribuidos laboran en España, y los voluntarios/cooperantes en el extranjero. En 1999, más de la mitad de las entidades analizadas (51%) contaban con menos de 100 cooperantes y voluntarios trabajando tanto en España como en otros países. Los voluntarios estables suelen trabajar en España.

**En cuanto a los estilos de liderazgo y sistemas de control** en la organización, sólo aportaron su opinión el 63% de las ONGD; muchas de las que no contestaron son grandes entidades. Recordemos que las ONGD que respondieron se dividieron en tres grupos, según la evaluación dada a distintas variables en una escala de seis puntos.

**En los estilos de liderazgo, el grupo 1**, formado por el 23,2% de la muestra (principalmente organizaciones medianas) se caracteriza por su filosofía de dirección bastante liberal (media 5,3), un sistema de toma de decisiones participativo (media 5,7) y un sistema de gestión y organización interna tendiente a la descentralización (media 5,3); el personal este grupo es el más involucrado en los procesos organizativos. **El grupo 2** es el más numeroso

(principalmente pequeñas organizaciones, aunque también hay medianas y dos grandes: Anesvad y Comité de Catalunya per la Unicef y varias organizaciones de bases confesionales); la filosofía de dirección también es liberal; en el parámetro de la toma de decisiones se percibe un modelo consultivo, donde los mandos jerárquicos toman en cuenta la opinión y participación de los subalternos, que a su vez tiene cierta permisividad para tomar iniciativas; en cuanto a la gestión y organización interna se nota una ligera tendencia hacia la descentralización. **En el grupo 3** sólo está Codespa; ésta gran ONGD, que por su sector social de vinculación se ha autocatalogado como empresarial, aunque conserva sus bases ideológicas religiosas conservadoras, ha asignado valores muy inferiores que los dos grupos anteriores: su filosofía de dirección es más conservadora, el sistema de toma de decisión es más jerárquico y el sistema de gestión y organización interna centralizado.

**En cuanto a los sistemas de control**, también se han establecido tres grupos. El más numeroso es **el grupo 2** (media de valores entre 3 y 4,99), compuesto en igual proporción por entidades medianas y pequeñas, y dos grandes: Anesvad y Codespa. Las normas y procedimientos tienen un carácter más o menos equilibrado entre lo general y lo específico; el nivel de control interno de este grupo tiene una ligera tendencia hacia el tipo estricto. Le sigue en proporción numérica **el grupo 3** (media entre 1 y 2,99) compuesto por cuatro entidades, dos pequeñas (Asociación Properú y Fundación Josep Comaposada), una mediana (Ass. Católica Internacional de Serveis a la Joventut Femenina) y una ONGD grande, el Comité de Catalunya per la Unicef, en donde las normas y procedimientos son más específicos, y el nivel de control interno es más estricto que en las entidades del grupo anterior. Finalmente, **el grupo 1**, con 3 ONGD de tamaño medio, considera que los sistemas de control son mayoritariamente generales, y el nivel de control interno es relajado.

En conclusión podemos deducir que **el estilo de liderazgo y los sistemas de control varían según cada ONGD**. Sin embargo y bajo la advertencia de que en este ejercicio apenas respondieron tres de las 11 grandes ONGD, encontramos que el conjunto total de las entidades observadas se identifican en general con un modelo de liderazgo medianamente liberal, participativo y tendiente a la descentralización; entre mayor es el tamaño de la ONGD, el sistema de decisiones suele ser un poco más jerárquico y la organización interna más centralizada. Respecto a los sistemas de control, en general las normas y procedimientos tienden a estar más o menos balanceados entre lo general y lo específico y el nivel de control interno de la organización se percibe en general como medianamente relajado. Al parecer, según nuestros resultados, entre más grande es la ONGD se acentúan la especificidad de las normas y procedimientos y el nivel de control interno es algo más estricto.

En lo que respecta a los **niveles institucionales con los que se relacionan** las entidades analizadas, la tendencia detectada indica que independientemente de su tamaño (en cuanto a ingresos económicos) prácticamente todas buscan establecer vínculos con los niveles institucionales más próximos (el 88% de las ONGD entablaron relaciones con Ayuntamientos y un porcentaje un poco menor con Gobiernos Autonómicos) y con el Gobierno Español (74,41% de las entidades observadas).

En cuanto a las **relaciones con instituciones extranjeras**, el 60% de las ONGD analizadas han establecido algún vínculo con la Unión Europea (especialmente las entidades grandes y medianas); un 30% tiene relación con agencias de las Naciones Unidas (principalmente las grandes ONGD) y una proporción igual con los gobiernos de Países en vías de desarrollo (básicamente entidades pequeñas y medianas). El 23% de las organizaciones observadas señala tener otro tipo de vinculaciones internacionales (sin especificar).

Entre las actividades que desempeñan las ONGD tanto en España y países desarrollados como en el Tercer Mundo están **las actividades de *Lobby***, que bajo la bandera de una causa particular buscan presionar a las autoridades cuyo poder o competencia puede ayudar a la resolución de un problema o actuara favor de la causa que persigue la ONGD. Independientemente de su tamaño, el objetivo más común en las acciones de *Lobby* en España y países desarrollados realizadas por las ONGD de la muestra es la búsqueda de recursos monetarios para realizar sus proyectos.

**La sensibilización ciudadana** (promovida por el 32,55% de las ONGD, especialmente pequeñas y medianas) es muy importante para las ONGD, tanto así que se considera una actividad permanente, más que un objetivo de *Lobby*; quizá por eso el porcentaje señalado sea escaso. El resto de las plataformas de *Lobby*, persiguen distintos objetivos relacionados con la causa solidaria. La forma más recurrida de llevar a cabo el *Lobbying* es mediante el contacto directo con políticos (67% de las ONGD), seguido por manifestaciones (25%); y boicots (7%).

En los países pobres, el objetivo principal de las acciones de *lobby* se centra en la coordinación de políticas de desarrollo (39%, especialmente las ONGD grandes y medianas). Le siguen los acuerdos de cofinanciación de proyectos (28%), las actividades de sensibilización ante la población, gobiernos e instituciones de estos países y las plataformas para el respeto a los Derechos Humanos (ambas con 25%). En menor proporción, el *Lobbying* se dirige a la capacitación de los trabajadores públicos en estrategias de desarrollo, y a la presión política para la mejora de los programas de desarrollo gubernamentales.

- **Proyectos**

En el conjunto de las ONGD de la muestra durante 1999 se contaron 4.437 proyectos de desarrollo en marcha. **El número de proyectos** que tiene a cargo cada entidad es variable: se ha observado que las que cuentan con recursos económicos modestos suelen gestionar pocos proyectos; no obstante esto no es una regla general ya que hay algunas organizaciones como Intervida que siendo de las más grandes, tiene sólo 23.. La gran mayoría de las ONGD desarrolla menos de 100 proyectos, pero el rango va desde aquella que tiene uno solo (Colectivos de Acción Solidaria) hasta la que tiene más de dos mil, como cruz Roja Española (2.313).

Así, cada organización determina bajo sus propios criterios el número de proyectos y los sectores en que habrán de trabajar. Normalmente esto se hace desde la planificación y según diversos factores internos, relacionados con la propia organización (como la orientación ideológica o su especialización profesional), y variables externas, como la población beneficiaria, los objetivos del proyecto, las necesidades de la población, las zonas geográficas se desarrollarán sus proyectos, etc. Ambas consideraciones priman sobre el tamaño de la organización para la selección de los sectores de trabajo que habrá de abarcar cada proyecto, si bien la capacidad económica de la ONGD también puede influir en la decisión. El sector donde se realizan más proyectos es la educación (más del 80% de las ONGD de la muestra), seguido por la atención en salud (70%), y después la capacitación para desempeñar actividades económicamente productivas o útiles a la comunidad o la familia; cerca de la mitad de estas organizaciones colabora en situaciones de emergencia o incluso tienen proyectos de ayuda humanitaria en marcha.

**Los sectores** más recurridos son aquellos que tiene que ver con las necesidades más elementales para la subsistencia de la población, luego aquellos orientados a mejorar sus condiciones de vida en la comunidad y en

menor escala, las actividades con un enfoque más específico hacia la potenciación de actividades para el desarrollo endógeno, como los microcréditos, el fortalecimiento institucional, y el acopio y comercialización de productos.

Cada organización trabaja en **las áreas geográficas** que ha seleccionado dependiendo de sus propios criterios o prioridades, e independientemente de su nivel de ingresos económicos (si bien es un factor que puede influir en la decisión por ampliar o reducir el radio de acción). La mayor parte de los proyectos se encuentra en América Latina, especialmente en Sudamérica (36%), y América Central y el Caribe (29%). Las 3 ONGD que tiene más proyectos en este continente son grandes organizaciones, algunas de orígenes religiosos (como Itermón, Codespa) y una ONGD de tamaño medio (Iscod). Le sigue África Subsahariana (353 proyectos), y Asia (214 proyectos), muchos de ellos en la India, Bangladesh y países del Oriente medio; sólo un 5% de los proyectos de las organizaciones analizadas se encuentran en la región africana del Magreb y por último en los países del Este europeo (especialmente la zona de los Balcanes) donde hay 28 proyectos.

La gran mayoría (93%) de las ONGD de la muestra tiene proyectos en el ámbito rural y hasta el 78% de éstas trabajan en zonas urbanas, conforme a su población objetivo. En conjunto, el 72% de las organizaciones tienen proyectos en ambos entornos, dependiendo de su población objetivo.

**La población que se pretende ayudar (beneficiaria)** depende de la orientación, especialidad y objetivos de cada organización, si bien casi todas atienden a la población más pobre del planeta. Hay algunas ONGD que enfocan sus proyectos hacia el desarrollo de distintos grupos sociales, como la mujer, la infancia, la juventud, la población indígena, los refugiados y desplazados y las poblaciones marginales. Otras delimitan su población beneficiaria en grupos específicos, principalmente en niños y mujeres del

campo y de las zonas marginales de las urbes. En la muestra no se detectó una relación directamente proporcional entre los beneficiarios objetivo y el tamaño de las ONGD.

En cuanto al **número de beneficiarios directos** de los proyectos casi todas las organizaciones analizadas resaltaron que es difícil determinarlo porque puede expresarse de distintas maneras (individuos, familias o comunidades beneficiadas). Aún así, casi la mitad de las ONGD analizadas (49%) aportaron cifras: la mayoría señalaron tener más de 1.000 beneficiarios directos durante 1999; y algunas incluso millones de personas (Aieti con 3 millones, Fundación Intervida con más de dos millones o Fundación Ayuda en Acción con cerca de 1,5). Nuestro análisis revela que no hay una relación directamente proporcional entre el número de beneficiarios de los proyectos y el tamaño de la ONGD, salvo la natural tendencia de que las organizaciones con mayores presupuestos anuales y proyectos de mayor envergadura suelen ser las que tiene capacidad para beneficiar a más personas, aunque esto depende de cada organización (y de la forma en que realice los cálculos).

Sobre **los enfoques de intervención** con que trabajan las ONGD, encontramos que predomina el desarrollo integral (al que se atienen el 80% de las entidades observadas), seguido en proporciones un poco menores por otros enfoques esencialmente componentes del primero, como el enfoque de género, la protección del medio ambiente (y el desarrollo sostenible), el enfoque de desarrollo comunitario (endógeno), seguidos por proyectos sensibles a los factores culturales locales (65,11% de las ONGD). El 60,46% de las entidades observadas apuesta por proyectos de desarrollo de largo plazo (más de cuatro años), si bien hay entidades como Intervida que pretenden que la duración media de los proyectos integrales sea de hasta 15 años. La filosofía de intervención de las ONGD normalmente no guarda una relación directa con el tamaño de la organización, sino que depende de sus políticas, especialización e ideología. La duración de los proyectos (corto,

mediano o largo plazo) es un factor que no necesariamente se encuentra condicionado al tamaño de la ONGD, aunque el presupuesto disponible puede limitar la duración; resulta interesante que dos de las ONGD más grandes, Cruz Roja Española y Médicos Sin Fronteras desarrollan proyectos de mediano plazo, algunos derivados de su intervención en emergencias; en estos casos se podría plantear la cuestión del vínculo entre los proyectos de emergencia-rehabilitación-desarrollo, como un proceso continuo, pero de eso se hablará en el capítulo IV siguiente.

- **Actividades de educación, sensibilización y formación.**

Prácticamente todas las ONGD analizadas realizan este tipo de actividades. Hay una gran **variedad de actividades** que se llevan a cabo en colaboración con otras ONGD, con la coordinadora española (CONGDE) o federaciones autonómicas, e incluso con ONG locales en las áreas de sus proyectos.

Asimismo, algunas actividades se realizaron en **colaboración** con entidades públicas descentralizadas, empresas privadas (como espónsores) y con distintas Asociaciones ciudadanas. Un ejemplo de estas actividades es la campaña *Deuda Externa-Deuda Eterna*, plataforma que promueve la condonación de la deuda externa de los países más pobres (apoyada por organizaciones de todos los tamaños). El tipo de acuerdo de colaboración que establece cada ONGD con otras entidades depende de sus propios objetivos; para la colaboración conjunta, además de los objetivos comunes, cada organización busca preferentemente que exista cierta afinidad ideológica con la(s) otra(s) entidad(es). No se ha detectado una relación directa entre el tamaño de la ONGD y la clase de organismos con los que establece convenios de colaboración.

Cada ONGD realiza sus **actividades de sensibilización**, según su estilo, preferencias, objetivos y presupuestos. En 1999 las ONGD analizadas han llevado a cabo diversas campañas contra la explotación infantil, para la recaudación de fondos en proyectos puntuales (una escuela en una zona

concreta, la lucha contra la lepra, etc.) o de emergencia (afectados por el Huracán Mitch, víctimas del fenómeno El Niño, etc), campañas de sensibilización en Navidad, etc., así como manifestaciones, foros de debate, jornadas, conferencias, recogida de firmas, premios, conciertos, torneos, etc. siempre con causas solidarias. Casi todas las ONGD analizadas promocionan sus campañas de sensibilización a través de distintos medios de comunicación; las entidades con mayor capacidad económica suelen lanzar sus campañas a través de extensos despliegues mediáticos. En otras actividades como ferias, conferencias o charlas, participan entidades de todos los tamaños.

En lo referente a **las publicaciones**, el 76% de las organizaciones en estudio cuentan con una revista o boletín propio para comunicarse con sus socios, indicativo de el colectivo de las ONGD estudiadas considera importante este medio como estrategia de comunicación e información hacia sus socios, colaboradores y donantes potenciales (sobre proyectos, actividades temas de interés). El número de páginas y el tiraje de cada publicación es variable, (desde una sola página, como Pa Sense Fronteres, Paz y Cooperación y Prosalus, hasta las 84 de la revista de Aspa; la revista de Fundación Juan Ciudad tiene 32 páginas y se imprimen 4.000 ejemplares).

El rango del **tiraje** de las revistas y boletines comienza en los 100 ejemplares (Colectivos de Acción Solidaria) y puede llegar a los 725.000 de la Cruz Roja Española, (la moda son 1.000 ejemplares). Muchas ONGD intentan (auqneu no siempre con éxito) que el coste de la impresión de sus revista o boletín esté subvencionado total o parcialmente, incluso entre las entidades con mayor capacidad económica; también algunas intentan financiar su coste poniendo permitiendo la venta de la revista o mediante un sistema de suscripciones. Los espónsores pueden ser privados (a quienes les resulta una estrategia de marketing social) o institucionales (ministerios sociales, Generalitat de Catalunya, etc.) y son distintos en cada revista analizada: hay

desde entidades bancarias, escuelas de idiomas, compañías de transporte, supermercados, etc.

Además de la revista, la mayoría de las ONGD de la muestra (84%) producen **otro tipo de publicaciones**. Destacan las memorias anuales, producto informativo directamente relacionado con la transparencia en la gestión de sus fondos, por lo que casi todas lo publican. También es frecuente que para la comunicación con los socios se distribuyan informes puntuales sobre algún tema extraordinario o de gran relevancia. Diversas ONGD también publican libros y material pedagógico y educativo dirigido a distintos públicos, desde profesionales e interesados en el mundo de la cooperación, hasta niños y población abierta. La temática de los contenidos es diversa, normalmente relacionada con el desarrollo, la salud, la educación, los derechos humanos, etc. Asimismo, algunas grandes ONGD internacionales o relacionadas con las agencias de la ONU suelen publicar manuales y guías sobre cooperación y ayuda humanitaria, entre otros temas.

De los resultados hemos podido deducir que **los servicios de documentación** accesibles al público interesado son un valor añadido (o un lujo) con el que cuentan sólo algunas ONGD, especialmente grandes y medianas. El 40% de la muestra tienen centros de documentación, el 37% un centro de asesoramiento y otras como ASPA y Associació Católica Internacional de Servei a la Joventut Femenina y Lliga dels Drets dels Pobles, un fondo de biblioteca y hasta videoteca. Estos servicios se suelen instalar en pequeños recintos en la sede de la ONGD. Las entidades más grandes, como Cruz Roja Española y Médicos sin Fronteras, cuentan con los centros de estudio y documentación más actualizados y completos.

**La preparación y formación de los voluntarios/cooperantes** y de todos los miembros de la organización es una importante preocupación para las ONGD, según indican los resultados de nuestro estudio. Por esto, el 60,5% de las entidades analizadas organizan continuamente cursos de formación y

capacitación. La mayoría de los temas tratados están relacionados con cooperación internacional, desarrollo, voluntariado y formación de formadores; estos cursos resultan vitales para las organizaciones que son apoyadas mayoritariamente por voluntarios ocasionales, ya que éstos requieren estar debidamente preparados para ejercer sus labores en los proyectos en que participan. Asimismo, hay muchas ONGD (especialmente grandes y medianas con vínculos internacionales o con una orientación ideológica religiosa o político-sindical) que imparten cursos especializados de diversas materias (desde los relacionados con la cooperación y el desarrollo hasta cursos de informática, comunicación, etc.) dirigidos tanto a sus propios colaboradores, como para profesionales, voluntarios, cooperantes, estudiantes y personas interesadas.

El 42% de las ONGD de la muestra señalaron que alguno de sus miembros ha participado en **cursos de formación a cargo de otras instituciones**. Principalmente son ONGD pequeñas y algunas medianas las que han enviado a su personal a cursos externos. Aunque en estos cursos también predomina la temática relacionada con cooperación desarrollo y voluntariado (recaudación de fondos, gestión de ONGD, microcréditos), se observa cierta tendencia a participar en programas más especializados en áreas que potencian las habilidades personales y las destrezas con las nuevas tecnologías, como informática, diseño de páginas Web, música, teatro, microcréditos, o comunicación.

- ***Relaciones externas.***

Casi todas las ONGD analizadas pertenecen a alguna **red española**. Consideramos que este adhesión supone un factor beneficioso para su imagen pública, ya que el formar parte de una red reconocida (básicamente a las coordinadoras o federaciones del Tercer Sector) sugiere cierto aval de la solidez de la organización y su compromiso con el código ético y de conducta que rige al conjunto. Así, de las entidades analizadas, el 62% está afiliada a

la Coordinadora Española de ONGD (CONGDE) y/o a alguna federación autonómica, principalmente a la FCONGD de Cataluña (32,55%) y a la FONGDCAM de la Comunidad Autónoma de Madrid (20,9%). La tendencia encontrada es que las ONGD que tienen sedes en distintas comunidades del país (normalmente grandes y medianas), buscan afiliarse a las federaciones correspondientes. La mayoría han signado su afiliación en los últimos años de la década de los 90, si bien hay unas cuantas que lo hicieron desde los años 80 (Centre Unesco de Catalunya miembro de la FCONGD en 1984, o Acsur-Las Segovias, miembro de la CONGDE desde 1985).

Cerca de la mitad (42%) de las ONGD estudiadas, especialmente entidades grandes y medianas, pertenecen a **redes de ONGD internacionales**, muchas de las cuales son europeas. Además de potenciar la imagen ante la opinión pública (que suele confiar en organizaciones serias, sólidas, con trayectorias reconocidas para depositar sus donativos), el hecho de formar parte de una red supone ventajas prácticas para las propias organizaciones, al contar con apoyo internacional para el desempeño de sus actividades. Algunas de las grandes ONGD observadas son *per se* elementos de una extensa red internacional, casos de Ayuda en Acción que pertenece a Action Aid Alliance, o Cruz Roja Española, sociedad del CICR.

Finalmente, los resultados sobre la **situación actual y la proyección de futuro** (evolución) del entorno externo de las ONGD en España (considerando la competitividad, la disponibilidad de recursos y la demanda de servicios), indican que en el colectivo analizado hay dos grupos representativos de las principales tendencias, distintas en opinión respecto al entorno (que fue valorado en una escala de uno a seis puntos). El 39,5% de las entidades analizadas (entre ellas la mayoría de las grandes ONGD) no respondieron esta parte del cuestionario, y con las respuestas obtenidas se conformaron dos grupos:

**El grupo 1**, realizó una valoración bastante positiva en cuanto a la situación actual del entorno y optimista en cuanto a su futuro, es decir que se percibe una situación estable y con tendencia a continuar igual o mejor. Este grupo resultó bastante heterogéneo (constituido por 14 entidades, todos los tamaños en similar proporción, sectores sociales de vinculación diversos, con predominio de ONGD solidarias, y tres de ellas con vinculación ideológica religiosa (Acción Verapaz, Ass. Católica Internacional de Servei a la Joventut Femenina. **Para el grupo 2**, en cambio, la situación favorable en la que se encuentran las ONGD es considerada un momento coyuntural y no una tendencia que necesariamente pueda sostenerse a largo plazo. El grupo 2, constituido por 12 ONGD, principalmente organizaciones medianas y pequeñas (vinculadas con diversos sectores sociales), fue un poco menos positivo en la evaluación de la situación actual, pero la mayor diferencia de opinión se notó en la percepción sobre el futuro del medio ambiente:

Con esto se concluye esta parte de nuestra investigación, en la cual, atendiendo al segundo de los objetivos principales de nuestra investigación, se ha intentado averiguar algunas de las principales características de las ONGD ubicadas en España, para configurar un perfil general aproximado, descriptivo y reciente sobre las tendencias de este sector y respecto a las peculiaridades de cada una de las entidades en estudio.

En este capítulo se han abordado diversos aspectos sobre su identidad y generalidades, su estructura organizativa, mecanismos de financiación y distribución de ingresos y gastos, proyectos de desarrollo, actividades de formación y sensibilización, y cuestiones relacionadas con el entorno externo. Sin embargo, para completar la caracterización del colectivo observado, según pretenden nuestros objetivos específicos, es necesario conocer las acciones de intervención en emergencias (prevención y asistencia) realizadas por las ONGD analizadas; e indagar la integración del enfoque denominado *continuum humanitario* en las políticas de intervención de estas entidades.

Así, en el capítulo IV se conformará un marco referencial sobre vulnerabilidad, catástrofes, el sistema internacional de socorro y el papel del las ONGD en la ayuda humanitaria de emergencia, como contexto para la exposición de los resultados de nuestro estudio de campo referentes a la intervención de las ONGD en emergencias.