

Redefinición del papel de las ONG: hacia una mirada más política

Pablo J. Martínez Osés
Plataforma 2015 y más¹

El laberinto de las ONG

La expresión es bastante común entre la gente alejada del mundo de las ONG. Cuando uno siente curiosidad y trata de conocer las ONG siente que se acerca a un mundo laberíntico, por amplio y difícil de desentrañar en un primer momento. Por confuso y repetitivo cuando cualquiera trata de establecer discriminaciones y diferencias que le permitan establecer sus propias preferencias. Parece un laberinto en el que todas sus paredes y esquinas aparecen similares, donde ninguna sobresale entre las demás, salvo porque su apariencia sea mayor, o más conocida previamente a través de alguna presencia en los medios de comunicación. En estos casos las dudas aflojan su presión por el alivio que produce el reconocimiento. Pero poco más que eso: el reconocimiento de una marca.

En realidad es difícil saber de quién es una ONG o porqué hace lo que dice que hace. Mucho más difícil aún conocer cuáles son sus motivaciones últimas, sus propuestas de transformación o su opinión sobre algún hecho relevante en los últimos días. Imposible se antoja saber cuáles son los impactos de su trabajo, más allá de números impresionantes de proyectos, países, niños alfabetizados o vacunados, o letrinas y pozos construidos. Casi todas se describen con las mismas expresiones comunes: entidades sin ánimo de lucro, apolíticas e independientes, que trabajan por la justicia y la lucha contra la pobreza, en los países pobres o del Tercer Mundo. Claro que unas parecen especializadas en algunos países o regiones, otras en atención sanitaria, en educación, en alimentación infantil o en la conservación del medio ambiente. Todas ellas parecen hacer el bien por igual. Tanto hay por hacer que casi se agradece la proliferación. Pero a menudo la gente común no sabe cómo salir del laberinto: no sabe por cuál decidirse.

¹ Agradezco los comentarios al texto de Ana Bustinduy e Ignacio Martínez. La responsabilidad de los errores es exclusiva del autor.

Ante este riesgo de indecisión las ONG últimamente han confiado en los departamentos de marketing que tienen estudiado cómo inducir las decisiones. Que saben cuáles son los motivos más comunes por los que la gente se decide por una u otra. Sabrán también ordenar por importancia las diferentes estrategias de captación como la presencia frecuente en los medios de comunicación de masas, la adhesión de famosos que prestan su imagen a la causa, o la oportunidad de ofrecerse a través de una rápida conversación cara a cara con los chicos del peto. Sin duda tendrán estudiado también cuáles son los anzuelos más eficaces: una cuota cómoda, una imagen limpia, un ahijado mocososo o un desastre debidamente difundido. Al final la gente consume preferentemente marcas. Sobre todo cuando los productos aparecen tan similares que podrían ser perfectamente intercambiables. Pero vayamos por partes. Nos interesa particularmente saber qué razones pueden explicar el laberinto de las ONG, su aparente uniformidad y en qué medida ellas mismas contribuyen a la confusión.

Primera paradoja: la legitimidad inmerecida

Quien más, quien menos tiene una referencia general sobre lo que es una ONG. Esta idea general responde esencialmente a tres supuestos: se ocupan de hacer el bien, lo hacen gratuitamente y se preocupan de que el bien llegue a todos. La combinación de esos tres elementos es su vínculo con la sociedad, su razón de ser en el imaginario social en que vivimos.

Las ONG están generalmente “bien vistas”, cuentan con una gigantesca legitimidad entre el resto de actores sociales, por más que en los últimos tiempos cada vez se escuchen voces más críticas o menos confiadas respecto de las ONG. Con acierto se ha definido esta legitimidad como *legitimidad ex ante* (Revilla, 2002), como una aceptación generalizada previa, de partida, anterior a cualquier evaluación de sus acciones. Y en este sentido se trata de una legitimidad inmerecida, no ganada, probablemente ni tan siquiera justificada aunque tenga sus razones.² Las ONG “disfrutan” de esa legitimidad por el hecho de serlo. En los últimos tiempos parece que otros actores han percibido con claridad los enormes atractivos de esa legitimidad, lo que podría explicar la proliferación de ONG creadas por otros actores sociales que no gozan de tanta, principalmente partidos políticos y empresas privadas. También hay ejemplos de instituciones que han encontrado nuevos espacios de legitimidad, no tanto en la forma organizativa como en la asunción de tareas socialmente identificables con la idea de bien entendido como valor absoluto: los ejércitos ahora convertidos en cuerpos de paz neutrales y humanitarios tratan así de construirse una nueva legitimidad en la sociedad.

Segunda paradoja: la provisión no estatal de bienes públicos

² Las razones de esta curiosa *legitimidad ex ante* parecen basarse en su razón jurídica, en su carácter no lucrativo o gratuito, que por definición se opone a las sociedades empresariales determinadas por su carácter lucrativo. El compromiso no lucrativo de los miembros de una ONG es visto por parte de la sociedad como una especie de encarnación de valores absolutos, el bien, la solidaridad, el compromiso. (Véase Revilla, 2002).

Como decíamos las ONG se ocupan de hacer. En un contexto de retirada progresiva de las funciones del Estado en la provisión de bienes y servicios, las ONG han surgido como instrumentos funcionales a la necesidad de compensar las pérdidas acarreadas por la retirada. Varios argumentos se utilizan para justificar la idoneidad de que sean las ONG las que realicen estas tareas de provisión de bienes y servicios. Desde la cercanía a los problemas que fundamenta el principio de subsidiariedad emanado de la doctrina social de la Iglesia, hasta la valoración de la eficiencia de sus acciones con menores costes para el Estado.

El llamado Tercer Sector se constituye precisamente así, por la imposibilidad o el abandono del Estado de asumir la responsabilidad de atender las necesidades sociales. En la medida en que la provisión de bienes y servicios sociales no es económicamente rentable queda en manos de las ONG (Serrano, 2002) que lo hacen “gratuitamente”. Con ello el principio de universalidad de los servicios públicos se deteriora significativamente al tiempo que se inicia un proceso de desresponsabilización del Estado.

A partir de este momento las subvenciones cuentan con partidas presupuestarias que no están configuradas en función de las necesidades que deben cubrirse, sino que las ONG deberán seleccionar, acotar y filtrar en función de la cuantía presupuestaria adjudicada. El servicio social provisto puede así, abandonando la lógica de los derechos sociales, convertirse en una actividad rentable en el mercado. Hay numerosos ejemplos de ello en nuestra historia reciente. A primeros de los años noventa la mayoría de los servicios sociales de atención y acompañamiento a poblaciones vulnerables lo realizaban organizaciones sociales a menudo beneficiarias de subvenciones públicas para realizar dicha tarea. En pocos años el llamado Tercer Sector se ha configurado como un pujante sector empresarial con rentabilidades muy importantes. En otro orden pero de igual forma, en el año 2000 la Cruz Roja española tuvo que abandonar el servicio de atención en carretera tras la denuncia de las empresas privadas (aseguradoras principalmente) por violar las leyes de la competencia.³ Del Estado al Tercer Sector, del Tercer Sector al mercado.

En el ámbito de la cooperación internacional también puede estar produciéndose el mismo trasvase. La consultoría desde hace años es un negocio rentable que detrae grandes cantidades de los fondos de la ayuda pública, y el más reciente acceso a los fondos públicos por parte de las fundaciones empresariales y de las empresas son buenos ejemplos. Parece evidente que en los últimos tiempos existe una apuesta clara de los responsables políticos de la cooperación para primar el papel de las empresas en la política de cooperación, basada en los principios de maximización de beneficios y búsqueda de rentabilidad económica.

Tercera paradoja: la participación sin base social

Por otro lado, las ONG también están estrechamente ligadas a la idea de participación ciudadana. De forma muy clara por cuanto ocupan espacios de representación, tanto formales (instituciones como consejos consultivos, procesos de diálogo formal sobre políticas, relación

³ Tomado de Serrano, 2002.

con cámaras legislativas,...) como informales (representación de valores en medios de opinión y comunicación, consultas informales con partidos políticos para el asesoramiento programático, despliegue de acciones de sensibilización y promoción de la participación en asuntos públicos,...).

Nos engañaríamos si pretendiéramos legitimar la presencia de las ONG en estos espacios haciendo referencia a las afiliaciones o asociados, que en absoluto constituyen una base social significativa. A pesar de que el informe de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España en su última edición publicada con datos relativos al año 2008 afirme que cuentan con una base social de 2 millones de personas, no puede obviarse que estas cantidades reúnen diferentes conceptos de relación con las ONG que sólo siendo muy generoso pueden entenderse como base social. De hecho el criterio que utiliza el informe para alcanzar la cifra es el del apoyo económico, que cuando se refiere a particulares que realizan este apoyo de forma periódica suma un total de 1.475.155, de los que el 56% son aportaciones declaradas por una sola organización (Cruz Roja Española). Estas cifras contrastan con otros criterios que suponen mayor implicación en las labores de las organizaciones, como el voluntariado que en dicho informe cifra en un total de 251.174 de los que el 92,5 % son declarados por Cruz Roja y Cáritas cuya estructuras de apoyo social vienen determinadas por razones muy particulares y en cualquier caso históricamente anteriores al fenómeno de las ONG que analizamos aquí. Por último, si atendemos al número de personas que constituyen el personal remunerado de las organizaciones el informe declara un total de 21.034 personas (el 77,9% entre Cruz Roja y Cáritas). En definitiva parece que el amplio apoyo a las organizaciones no depende de rasgos cuantitativos de afiliación o asociación, ni por lo tanto de constituir una verdadera alternativa para la ciudadanía en tanto que espacios de participación ciudadana, que puedan canalizar la implicación y el compromiso políticos de sus bases, y que puedan justificar la representación de las mismas por parte de las organizaciones.⁴

Un hecho que podría corroborar lo anterior, es que la mayoría de las ONG están seriamente preocupadas por las dificultades que encuentran para conseguir ampliar su base social de apoyo. En este sentido han sido muchas y variadas las estrategias que las ONG han seguido en los últimos años, presionadas por lograr ampliar sus bases sociales de apoyo. La gran mayoría de ellas han seguido estrategias que han reforzado la idea de que el apoyo económico de la ciudadanía a las organizaciones podía suponer un rasgo característico del apoyo *político* a las

⁴ En realidad con los datos del informe no podemos conocer cuál es la cantidad de personas que realmente se corresponden con la definición que el mismo informe propone de base social: *“conjunto de personas, colectivos y entidades que por identificación con la visión, misión, valores y principios de una ONGD, se implican para contribuir a cumplir sus objetivos de forma consciente y con voluntad de continuidad. Identificación y compromiso son valorados como imprescindibles por la ONGD, dotándola de un carácter social representativo, a la vez que otorgan legitimidad social a su misión y a las acciones que desarrolla”*. Informe de la Coordinadora sobre el sector de las ONGD 2009, disponible en línea <http://www.informe2009.coordinadoraongd.org/uploads/informe2009.pdf>, consultado el 12 de mayo de 2011.

mismas.⁵ Con ello se han obviado las dificultades que éstas tienen para demostrar dicho apoyo mediante otras formas tradicionales, como la realización de convocatorias públicas o de movilización social. Reconozcamos que es un lugar común entre las ONG hablar de “nuestro mundillo”, reuniones y convocatorias en las que “nos encontramos siempre los mismos cuatro gatos”. Nuestros departamentos de comunicación viven obsesionados por conseguir “llegar a los no convencidos”, por obtener una relevancia que trascienda nuestros círculos más estrechos de difusión. Las ONG como actor social no representan a un conjunto de ciudadanos importante por su magnitud. Su legitimidad social proviene fundamentalmente de que, en el imaginario colectivo, el conjunto de las ONG representan un conjunto de valores absolutizados por la sociedad, como el bien, la solidaridad o la gratuidad.

Más allá del hecho de que las ONG ocupen espacios de representación institucional, es común que éstas pretendan legitimar su importancia presentándose como promotoras de espacios de participación ciudadana y participando de ellos. El reto reside en saber si realmente las ONG contribuyen a la organización de los ciudadanos y logran canalizar propuestas para la transformación social.

Las ONG en “su” laberinto

Las ONG en realidad suelen comportarse como si las anteriores paradojas no fueran tales. De sus discursos y de sus acciones no es fácil comprender que son beneficiarias de una legitimidad mayor de lo que sus acciones le proporcionarían, como tampoco puede deducirse de sus trabajos si apuestan por una privatización de los servicios públicos de carácter social o si por el contrario prima su compromiso con la defensa de las políticas públicas. De igual forma las ONG suelen considerarse a sí mismas como espacios de o cauces para la participación, sin expresar al respecto mayores dudas. Lo que parece suceder es que las ONG hablan y actúan con una especie de *patente de corso*, puesto que manejan acciones y discursos contradictorios entre sí, sin tener por ello que rendir cuentas a nadie. Se les supone portadores de un conjunto de valores de interés para la sociedad, y más que como promotoras de los mismos, las ONG se comportan como si fueran depositarias de ellos.

Las ONG no saben muy bien cómo salir de ese laberinto particular, hartas de excesivas ambigüedades y numerosas frustraciones por los escasos resultados de sus trabajos, temen al mismo tiempo dar un paso al frente, conscientes en el fondo de que la ciudadanía podría no perdonárselo. Aunque digan y muestren lo contrario, las ONG son muy conscientes de la fragilidad del apoyo que reciben y con ella, de la provisionalidad de sus estructuras así como del escaso recorrido y alcance de sus propuestas. De lo que tal vez no sean tan conscientes es de que sus propias actuaciones retroalimentan sus dependencias y dificultades, alejándolas así de las posibilidades de resolverlas a favor de sus motivaciones fundamentales. A continuación, lo analizamos muy brevemente en tres de sus principales áreas de trabajo, todas ellas desde la

⁵ Creo que sería interesante poder distinguir entre quienes apoyan las labores que realizan las ONG, de aquellos que encuentran en las ONG un espacio alternativo (o suplementario) de participación política.

perspectiva del enfoque político con que abordan cada una de ellas: la comunicación pública, la gestión de sus recursos y las relaciones políticas con otros actores.

“Buenismo” y neutralidad política ante el conflicto

Los departamentos de comunicación de las ONG tienen que responder cotidianamente al menos a dos motivaciones difícilmente compatibles. Deben comunicarse para ampliar sus apoyos y atraer a más colaboradores y socios, al tiempo que deben comunicarse para ofrecer respuestas razonables a los conflictos conocidos como la pobreza, la exclusión, la desigualdad, etc. La ampliación del número de colaboraciones y apoyos es una razonable obsesión de las ONG en su motivación por lograr ampliar su campo de influencia, pero no justifica que el enfoque elegido para esta ampliación sea de corte fundamentalmente monetario. Apadrinamientos, colaboraciones tras catástrofes mediáticas, compra de pequeñas “parcelas de desarrollo”⁶, tienen en común que apelan al bolsillo de las personas. El mensaje básico que se transmite es “danos dinero para hacer”. Con ello se transmiten implícitamente al menos dos ideas: somos capaces de resolver problemas y necesitamos dinero para resolverlos. Es la solidaridad mercantilizada. Este tipo de apelaciones suelen venir adecuadamente descontextualizados, con el argumento de que las personas quieren saber cómo pueden ayudar con comodidad sin tener que hacer un esfuerzo relevante porque sus ocupadas vidas no les dejan tiempo para la solidaridad. A ellos no les interesan las complejas causas por las que esas personas viven en situación de pobreza. Es más eficaz presentarles la pobreza como una situación de carestía que como el resultado de conflictos de intereses, porque la carestía se resuelve con aportaciones y los conflictos de intereses exigen información, discriminación, participación y finalmente tomar partido.

Cuando se trata de recabar apoyos parece más eficiente seguir los consejos de los expertos en comunicación de marcas (marketing), obviando las dimensiones del problema que nos compliquen las explicaciones y de paso la vida. “Merchandising solidario”, “marketing solidario” o similares adornan las estrategias en las que las ONG han invertido recursos importantes. Combinando mecanismos feroces por la visibilidad dirigida a un mismo público por el que compiten, con una imagen que sin embargo trata de mantener a la organización y a la marca en el ámbito del “buenismo” solidario. Cada una vende “su producto” aunque todas participan del “mismo producto”. Por eso las propias ONG con sus campañas de comunicación generan esa sensación de actividades diversas pero intercambiables, y por lo tanto difícilmente seleccionables o preferibles. En ese espacio la competencia se cifra en quién consigue el rostro del deportista con la imagen más rentable, o la marca del producto más amable. Las alianzas entre ONG y empresas empezaron coincidiendo en el mundo de la imagen de marca: unas

⁶ Me refiero a las campañas lanzadas por ONG de solicitud de apoyo económico a sus proyectos que siguen la lógica de tratar de parcelar los procesos de desarrollo con la finalidad de cuantificar qué podría significar cada aporte: con 10€ al mes damos de comer a 200 niños, o con tu aportación pagamos un maestro de escuela, o unos animales para la granja.

necesitaban ampliar público y relevancia, las otras limpieza de marca. Ambas coincidían en que lo mejor para ellas era crecer, ser más grandes y notables.

En realidad el concepto comunicativo más explotado por las ONG es precisamente el de la absolutización de las ideas de bien y solidaridad que, como hemos visto, contribuye decisivamente a legitimar su presencia en nuestras sociedades. Por eso el mensaje más repetido en sus comunicaciones es el de las soluciones que ellas proporcionan sin matices, sin contextos, y menos que nada, sin conflictos en los que intervenir o contribuir a superar.

Aunque sus campañas de comunicación dirigidas a la captación de apoyos no lo dejen entrever, las ONG no suelen desconocer que las intervenciones que realizan tratan de responder a situaciones generadas por conflictos. La mayoría de ellos requieren de complejas explicaciones y en todos los casos sus soluciones remiten a la necesidad de cambios que se miden en tiempos de largo plazo, los tiempos de los procesos históricos y sociales, difícilmente compatibles con los tiempos del corto plazo que predominan en los mercados. Incluso el mercado de la solidaridad. Las propuestas del largo plazo son habitualmente sacrificadas en las comunicaciones por las presiones derivadas de la búsqueda de resultados cuantitativos inmediatos en el incremento de colaboradores y/o aportantes. Prima la eficacia del corto plazo, aunque se sacrifique el componente transformador de sus mensajes, (Nos Aldás, 2007) necesariamente más explicativo, menos maniqueo y de corte más educativo que comercial.

Así el “buenismo” también exige mantener un alto grado de cautela respecto de la dimensión política. Tanto la del origen de los problemas como la de sus posibles soluciones. En ocasiones se confunde esta “cautela” sobre lo político con la idea de la neutralidad política. Ésta es una evolución coherente con la práctica del “buenismo” comunicativo, guiado como hemos visto por la primacía de la conservación de los elementos fundamentales de la *legitimidad inmerecida*. Es un mensaje, que a juzgar por lo reiterado de su utilización, debe ser considerado como muy eficaz por parte de muchísimas organizaciones: “nosotros no hacemos política, sólo nos dedicamos a la ayuda”. De esta forma se explicita la decisión de no tomar partido en medio del fragor de los conflictos que definen los problemas de nuestra sociedad y de las sociedades y contextos en los que éstas operan. Tratan de reforzar la decisión de permanecer al margen de la batalla, al margen de las interpretaciones, absolutizando la idea de bien mediante la absolutización del concepto de la “ayuda”. Así lo expresan: nuestra toma de partido se centra en defender a las personas excluidas, las empobrecidas, las “sin voz”... y así un conjunto innumerable de referencias sustantivadas, que en realidad tan sólo tratan de describir de forma despersonalizada y despolitizada al conjunto de beneficiarios de nuestra ayuda.

Quién sabe si las ONG son conscientes de que con este mensaje contribuyen además a reforzar una interpretación muy liberal de nuestra sociedad, según la cual la separación entre lo político y lo no político es clara (Revilla, 2002). Ellas hacen esfuerzos por reforzar la visibilidad, la comprensión y los resultados de su quehacer, queriendo reforzar su legitimidad aunque contribuyan con eso a obviar (o a ocultar) el carácter eminentemente político de sus acciones. Toda la intervención social –sea con intenciones transformadoras o por el contrario,

claramente legitimadoras- presentan una innegable dimensión política. Otra cosa es que convenga o avergüence hacerla explícita. O que esté generalizada la confusión entre lo político y lo partidista.

Gestión de las ONG: adaptación, financiación, profesionalización...

Junto con los temas de comunicación pública, las cuestiones relativas a la gestión de las ONG son las que más preocupan a sus miembros. Y al igual que sucede con los temas de comunicación, las ONG actúan como si el enfoque que guía sus principales decisiones administrativas y financieras fuera independiente de la dimensión política de sus acciones. En esto también las ONG han demostrado una excelente capacidad de adaptación a los tiempos y a sus corrientes predominantes. No en vano se han abordado procesos de profesionalización que han primado las habilidades instrumentales, sean éstas contables, planificadoras, o de gestión de los recursos humanos. En los últimos tiempos es especialmente llamativo cómo se han ido incorporando en los puestos de dirección ejecutiva de las ONG a profesionales cualificados en gestión y administración procedentes de cualquier otro ámbito profesional, sin conocimientos siquiera aproximados de conceptos como desarrollo sostenible, equidad de género o producción agropecuaria sostenible. Pero son los nuevos encargados de hacer más eficientes sus potentes estructuras administrativas. Esta situación no es más que la última vuelta de tuerca de un proceso de adaptación a los discursos sobre la profesionalización del sector de la ayuda y con ello el de la instrumentalización de la misma identificada por criterios que alejan a éstas de sus objetivos de transformación y cambio social.

Las ONG se han destacado por adaptarse, en algunos casos con sorprendente agilidad, por un lado a las orientaciones dictadas por la disponibilidad de financiación pública, y por otro lado a la asunción de herramientas, instrumentos e incluso modelos organizativos que homogenizan la administración de sus trabajos, sin que haya primado reflexión alguna sobre en qué medida el instrumental adquirido y desarrollado contribuye en mayor medida a favorecer procesos de cambio social en el sentido deseado.

Sin posibilidad de detenernos, ahora pensemos en el camino seguido por muchas entidades que han cambiado la personalidad jurídica de asociación a fundación guiadas indudablemente por los incentivos. La apertura de nuevas prioridades estratégicas por parte de gobiernos, agencias y organismos ha llevado a las ONG a emprender trabajos en sectores y en territorios que antes eran desconocidos para ellas. Como si éstos, sectores y territorios fueran intercambiables y respondieran a una misma lógica (de nuevo: ¿consecuencia de la absolutización/profesionalización de la ayuda?). Suponíamos que una ONG podía intervenir con conocimiento de causa (ventajas comparativas, las llamamos a menudo) en un territorio acompañando genuinos procesos locales de desarrollo porque su larga trayectoria de acompañamiento y conocimiento de los actores, así como de las condiciones sociales, económicas y políticas suponían una garantía de cara al fortalecimiento de dichos procesos. Resulta que poco a poco toda esa larga trayectoria puede obviarse y sustituirse por lo que finalmente resulta un cuadro de "contexto de la acción" en cualquier formulario de proyecto. Los mejores profesionales son los que mejor y más rápido pueden completar de forma

satisfactoria esos cuadros-contexto. En eso las ONG también han querido parecerse cada vez más a los ejercicios de consultoría. De igual forma hemos pasado de hacer proyectos de desarrollo en comunidades estables, a optar a fondos para realizar actividades de emergencia humanitaria, como si ambas intervenciones presentaran similares necesidades de conocimientos, competencias y habilidades. No en vano, una parte relevante del crecimiento de las ONG en nuestro país se explica a partir de la posibilidad que tuvieron éstas de acudir a los fondos europeos de emergencia cuando se creó la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) en 1992.

No puede negarse que los requisitos administrativos para la gestión de las ONG han crecido y han ganado en complejidad con los tiempos, especialmente los referidos a las subvenciones. Cada día estas exigencias precisan de más cantidad de tiempo y conocimientos para responder a satisfacción. Prácticamente podríamos hablar de una “burocracia” aparejada al mundo de las ONG, que como tal proporciona determinado poder mediante el acceso al conocimiento y al control de los vericuetos legales y normativos de la misma. Cabe preguntarse hasta qué punto esta *burocracia* se ha hecho con el poder efectivo de las principales decisiones estratégicas en las ONG, con argumentos como “esto no cabe porque no es justificable” o “aquello no es coincidente con las prioridades establecidas”. Hasta el punto de que las cuestiones referidas a la “rendición de cuentas” y a la “transparencia” son entendidas con demasiada frecuencia en su versión más limitada que consiste en atender los requerimientos de justificación financiera impuestos por los financiadores, obviando la responsabilidad de cara a los propios beneficiarios y que informe sobre resultados e impactos en los procesos de desarrollo. Como mínimo creo que debería abrirse un debate serio y pleno de franqueza que trate de averiguar si el contenido político original basado en propuestas de transformación social de las ONG ha tenido que ceder espacio a mal entendida *racionalidad administrativa* que supuestamente se impone como única interpretación posible de los marcos legales.

En el mismo sentido en estos últimos años las ONG han asumido los nuevos discursos derivados de la Declaración de París. La introducción de las cuestiones referidas a la calidad y la eficacia de la ayuda en las ONG también ha oscilado entre la aceptación de una agenda de carácter puramente técnico o de forma más amplia, considerando los principios sugeridos por dicha agenda como orientaciones políticas para el trabajo de cooperación.⁷ Hasta el absurdo cuando hemos contribuido a interpretar que la asunción de determinadas herramientas de gestión resolvería ciertos problemas de eficiencia, sobre todo cuando se supone que estamos hablando de eficiencia en resultados de desarrollo. Desde luego no basta con defender una lógica de *resultados amplios* que respondería a aquella idea de absolutizar los valores de bien y

⁷ En cualquier caso es pertinente notar que la Agenda de Eficacia deja más de un problema por resolver. Lo que realmente puede ser interesante de la Agenda de Eficacia es que sirve para mostrar incoherencias, visibilizarlas hablando un mismo lenguaje pero orientando la discusión a los contenidos más de fondo.

solidaridad y que se plasma en argumentos como “aportamos pequeños granos de arena ante necesidades enormes, por lo que todo lo que se haga contribuirá”. Por el contrario creo que las ONG deben también abordar con seriedad la evaluación de los *rendimientos específicos* de su trabajo, pero alejando estas valoraciones de la lógica del proyecto e incluso de sus acciones, para poner la mirada en su capacidad para promover, alentar o reforzar procesos de cambio social, cuyos protagonistas son otras personas y otros colectivos en otras sociedades.

Las relaciones en la “polis”

Las ONG se comportan como diferentes actores sociales sin ser exactamente ninguno de ellos. Hay quien piensa que se caracterizan por ocupar un espacio intermedio entre los movimientos sociales y los grupos de interés (Revilla, 2002), por cuanto al ser la “ayuda” el objetivo de sus acciones, funcionan como un grupo de interés –quieren gestionar las demandas que producen- pero los beneficios de sus demandas no son particulares sino bienes públicos globales. Sea cual sea su ubicación en el espacio público, si atendemos a sus prácticas más habituales podríamos decir que con demasiada frecuencia en el comportamiento de las ONG priman los intereses corporativos respecto de las demandas que representan y reivindican. Sólo así se entienden reivindicaciones particulares propias de grupos de interés como la solicitud de excepciones fiscales en los países donde trabajan, las demandas laborales específicas en cierto modo recogidas en el Estatuto del Cooperante (2007), o la gran movilización de recursos e interlocutores que las ONG son capaces de reunir cuando están en juego modificaciones en los marcos de financiación o normativas relativas a las subvenciones. Son mucho menos frecuentes las ocasiones en las que las ONG actúan de forma políticamente concertada, consensuando mensajes de reivindicación política y coordinando capacidades y recursos de movilización.⁸

Podríamos decir que casi hay tantas estrategias de relación con otros actores sociales como ONG existen. El mapa de relaciones con movimientos sociales, partidos políticos, empresas privadas e instituciones de gobierno no es fácil de resumir, no tanto por su cantidad que al fin y al cabo es limitada, como por la variedad de estrategias e intereses que hay en juego. Examinar con cierto detalle esta variedad de estrategias escapa con mucho a la pretensión de estas líneas, pero valga para constatar que no hay una sola forma de ver cuál es el espacio que deben ocupar las ONG, ni cuáles son los criterios con los que deben abordarse las relaciones con los diferentes actores sociales.

Concluyendo: algunas propuestas de (re) política

⁸ Importante recordar que la campaña “Pobreza Cero” es la primera campaña política duradera que es consensuada por el conjunto de ONG miembro de la Coordinadora, y que no responde como otras al lanzamiento por parte de una de ellas (o de un reducido grupo de ellas) y a la posterior adhesión del resto. Especialmente en los territorios autonómicos más que en la coordinación del ámbito estatal esta campaña aún funciona después de cinco años como articulación política de las demandas comunes respecto de las políticas públicas de cooperación.

Tal y como hemos visto las ONG están contribuyendo más de lo que reconocen a generar cierta confusión respecto de su propia identidad que las diferencia del resto. Más bien tratan de capitalizar para sí la gigantesca legitimidad *inmerecida* de que disfrutaban, absolutizando con ello los valores más superficiales que se les atribuyen. De cómo resuelvan las ONG este territorio de la legitimidad, que además ahora sienten en disputa con otros actores sociales con gran capacidad de influencia, depende el mantenimiento de sus capacidades de transformación social. En la medida en que las ONG se aferren a no defraudar una legitimidad amparada en discursos descontextualizados y funcionales al statu quo social, estarán defraudando precisamente su razón de ser, que hemos convenido en situar en la promoción de transformaciones sociales y políticas de gran calado.

La forma en que las ONG enfrenten estos procesos, así como su propio rol de ejecutoras de programas o prestadoras de servicios definirá el espacio social que ocupen. El temor a evidenciar y a promover el desvelamiento de conflictos responde a una estrategia de no enfrentamiento, para evitar poner en peligro el reconocimiento en tanto que ejecutoras de proyectos y/o programas de cooperación al desarrollo. En la medida en que las ONG utilicen la información de la que habitualmente disponen para señalar responsables directos de las violaciones de derechos, estarán generándose un espacio político potencialmente mucho más útil para las transformaciones que todos los proyectos que sean capaces de ejecutar.

En un contexto de debilitamiento progresivo de los derechos sociales y de pérdida de capacidades del Estado para gobernar efectivamente los asuntos públicos, las ONG deberán optar con mayor claridad entre el mantenimiento de su rol sustitutivo y prestador de servicios, o el de promoción del empoderamiento ciudadano mediante el impulso de la participación política. En función de cuál sea el tipo de participación política que las ONG promuevan, pondrán más o menos en riesgo aquella legitimidad *inmerecida*. Quién sabe si con ello también pondrán en riesgo su propia existencia. Al menos su existencia tal y como las conocemos ahora, como aparatos administrativos de gestión de recursos más o menos grandes.

A partir del análisis general que hemos propuesto muchas ONG tratan de ganar nuevos espacios, para lo que podríamos proponer algunas claves igualmente generales:

Asumir los riesgos: Las ONG tienen información, motivos y discursos suficientes como para fundamentar la promoción de procesos de participación política activos y reivindicativos que influyan en la orientación de transformaciones sociopolíticas profundas. Las exigencias que plantea un modelo de desarrollo equilibrado, sostenible e universalizable, basado en derechos humanos y apuntalado sobre la equidad de género procuran un horizonte político de claras transformaciones. Éstas jamás se han realizado sin incorporar una reflexión sobre la dimensión política, particularmente en lo que al poder se refiere. El poder que mantiene privilegios y relaciones internacionales injustas y que se expresan en los mismos términos hacia el interior de los diferentes Estados. Las ONG tienen sobrados motivos para la denuncia y la reivindicación. Deben elegir si ponen sus esperanzas de transformación en sus propias estructuras y sus acciones sustitutivas, o si las ponen en la construcción de una ciudadanía

global caracterizada por su participación política. No es fácil encontrar ejemplos de transformaciones sociopolíticas profundas que no hayan estado precedidas de la asunción de riesgos igualmente serios. La cautela y el cálculo político nos condenan a la promoción de la compasión.

Hablar de lo que no se puede hablar: Las ONG deben ser capaces de vivir en los márgenes que imponen las corrientes hegemónicas. Por ejemplo en los márgenes de la corrección política e incluso de la legalidad. Entre sus funciones debe fortalecerse la de irrumpir en las agendas políticas con las cuestiones y demandas de las poblaciones excluidas del actual proceso de globalización. Su capacidad para crear narrativas que modifiquen el rumbo político de los acontecimientos a favor de las poblaciones excluidas exigirá sin duda señalar igualmente a las poblaciones privilegiadas por la situación actual. No se puede seguir hablando de luchar contra la pobreza sin hablar de luchar contra la riqueza. No se puede seguir hablando de procesos de desarrollo sin denunciar la insostenibilidad e irracionalidad del modelo de desarrollo predominante, basado en el crecimiento económico sin contemplar las externalidades. Introducir estas y otras cuestiones en nuestras comunicaciones y en nuestros marcos de diálogo interinstitucional puede granjearnos enemistades y agresiones. Dicho de otra forma puede poner en riesgo el regalo de la legitimidad. Pero sin duda contribuirá a extender la idea de que los procesos de desarrollo son procesos de resolución de conflictos más que procesos de inversión financiera intensiva. Por otro lado, y si sirve para reforzar la invitación a hablar de lo incorrecto, es preciso tener en cuenta que uno de los efectos de la enorme legitimidad es el temor que los responsables políticos tienen a nuestras denuncias e informaciones públicas. Más que conservar la legitimidad, abusemos de ella mientras dure. Tal vez quedemos sorprendidos de que al ponerla en juego, en realidad crece.

Aceptar el reto de comunicar sin simplificar: También en las estrategias de comunicación es preciso un cambio de rumbo. La información basada en la “asepsia solidaria” (“buenismo”) contribuye a ocultar la dimensión política de los conflictos, y con ello a su perpetuación. Por otro lado, la comunicación política como espectáculo, medida en términos de impactos o presencias en los medios de comunicación de masas, pueden contribuir al crecimiento organizacional, pero habitualmente a costa de renunciar a la complejidad de las problemáticas, volviendo a trasladar un mensaje desmovilizador desde el enfoque político. No se trata de renunciar a las capacidades de difusión que los medios pueden proporcionarnos, sino de generar mensajes que pongan en cuestión el marco, que en términos comunicativos se expresa en términos de compasión y de presentación de las causas de la pobreza de forma no conflictiva, y por lo tanto habitualmente falaz. Por el contrario, será preciso reforzar la capacidad de comunicar análisis complejos y de carácter político, es decir que den cuenta de las relaciones de poder que explican situaciones que deseamos revertir cuanto antes. Para ello será imprescindible señalar a personas, actores sociales e instituciones cuando sus comportamientos puedan ser categorizados como de contrarios a los principios que inspiran el desarrollo humano, equitativo y sostenible.

Dejar de engordar para probar otro modelo de influencia: En los últimos años hemos crecido y crecido. En número de proyectos, en cantidad de países donde intervenir, en plantillas y presupuestos. De un año para otro parece que el éxito del sector se ha medido, igual que sucede con el PIB y otros indicadores macroeconómicos, en lograr “engordar” nuestras organizaciones. Este crecimiento en realidad, más que proporcionarnos una mayor relevancia social nos ha hecho cada vez más vulnerables. Las ONG finalmente tienen estructuras organizativas altamente dependientes del mantenimiento de financiaciones que no son fácilmente previsibles. Es momento de repensar también nuestras estructuras organizativas, dedicando el máximo esfuerzo posible a ampliar la base social de apoyo, la promoción de espacios de participación ciudadana y las tareas orientadas a la incidencia política. Exigirá reorientar muchas de nuestras estrategias, entre otras:

- Abandonar la desesperada búsqueda de más “clientes” y/o “colaboradores/as”. El empeño en generar apoyos microfinancieros basados en políticas de comunicación que trasladan un mensaje simplificador y emotivo de nuestro trabajo no logran incorporar la necesaria pedagogía transformadora. Las ONG deberían centrarse en ampliar el compromiso político de ciudadanos y ciudadanas, cada día más conscientes del calado de las transformaciones exigibles, que sólo serán posible mediante un alto grado de participación consciente que de forma activa presione para lograrlas.
- No intercambiar “limpieza de imagen” por financiación. Últimamente algunas empresas, profesionales famosos y otros actores acuden a las ONG como si éstas fueran proveedoras de buena reputación. A cambio las ONG suelen buscar un mayor impacto mediático y la consiguiente repercusión en términos de ingresos económicos. Se reincide en el mensaje simplificador porque esos actores y sus desarrollos de marca impiden la politización del compromiso que quieren trasladar a sus clientes. Algunas ONG han asumido estos “partenariados tóxicos” (Romero, 2009) asumiendo un discurso que sitúa a las empresas como actores de cooperación para el desarrollo y en ocasiones, promocionando la idea de que a mayor desarrollo empresarial y crecimiento económico, mayor desarrollo humano. Con los actuales recortes de financiación pública derivados del ajuste del déficit, algunas ONG vuelven su mirada a este tipo de colaboraciones y alianzas. Venderán trocitos de aquella gran legitimidad a cambio de limosnas para mantener sus estructuras y proyectos. En este contexto urge reforzar una serie de discursos críticos elaborados colectivamente con mucho esfuerzo, que logran poner en solfa las consecuencias que tienen para las poblaciones excluidas algunas de las prácticas empresariales que obvian los impactos en materia de sostenibilidad ambiental, derechos laborales o desarrollo humano.

Construir espacios de convergencia con movimientos sociales: El proceso de repolitización del que hemos venido hablando no puede realizarse en soledad o de forma autónoma. La

creciente transnacionalización de las organizaciones y movimientos sociales de sociedad civil, ponen sobre la mesa la constitución de un nuevo sujeto social. Se trata de un espacio que se mueve entre las resistencias y las demandas, pero en el que confluyen numerosas convergencias de pensamientos políticos que suponen alternativas a los grandes problemas. La presencia de las ONG en estos espacios no está exenta de conflictos, sobre todo en la medida en que éstas no sean capaces de dejarse transformar en su ser y su quehacer por estas influencias. Se trata en definitiva, de contribuir a generar amplias mayorías en torno a las principales transformaciones sociales que exige la justicia social.

Estamos en tiempos de cambios. Es muy probable que en un futuro no muy lejano ya no podamos hablar de las ONG como un "sector". Tal vez siga avanzando un conjunto de ellas que constituyan un actor social "despolitizado", legitimador de las desigualdades y subsidiario aunque esta vez de los intereses del creciente sector privado transnacionalizado, con su proyecto de privatización y crecimiento en torno a la provisión de bienes. Pero sin duda también existirán ONG que cambien y sean capaces de reorientar sus propuestas y trabajos en la constitución de un sujeto social transformador, crecientemente politizado y con capacidad para crear y modificar nuevas narrativas para lograr cambios profundos. En realidad dependen de sí mismas para caminar en un sentido o en el otro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Informe de la Coordinadora sobre el sector de las ONGD 2009, disponible en línea <http://www.informe2009.coordinadoraongd.org/uploads/informe2009.pdf>, consultado el 12 de mayo de 2011.

Jerez, A., Sanpedro, V., y López Rey, J. A. (2008): *"Del 0,7% a la desobediencia civil. Política e información del movimiento y las ONG de Desarrollo (1994-2000)"*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Martínez Osés, P. J., y Martínez-Gómez, R., (2006): *Iniciativas ciudadanas para el cumplimiento de los ODM*, en Revista en Española de Desarrollo y Cooperación, nº 17, IUDC-UCM, Madrid.

Martínez Osés, P.J., (2010): *"ONG y ciudadanía del siglo XXI: incidencia política para el desarrollo mundial"*, en Guerra, A., Tezanos, F., y Tezanos, S., (eds.), *La lucha contra la pobreza y el hambre*, VIII Encuentro Salamanca, Editorial Sistema, Madrid.

Revilla, M., (2002): *Las ONG y la política*, Editorial Istmo, Madrid.

Romero, M., (2009): *"Partenariados tóxicos: la función de la RSC en la subordinación de las ONG al sector privado"*, en Hernández, J. y Ramiro, P. (eds.), *El negocio de la responsabilidad*, Icaria-Paz con Dignidad, Barcelona.

Serrano, M., (2001): *"Las ONG entre la empresa y el estado: ¿cambio o reproducción del sistema?"*, en Nieto Pereira, L. (Coord.), *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Los Libros de la Catarata, Madrid.



Serrano, M., (2002): *Las ONGD en la encrucijada: del estado de bienestar a la franquicia del estado*, en Revilla, M., *Las ONG y la política*, Editorial Istmo, Madrid.