



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## **Poder y estructura de las ONG: análisis sectorial de la cooperación al desarrollo**

Luz M. Muñoz Márquez



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**



UNIVERSIDAD DE BARCELONA

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política

Programa de Doctorado en *Ciencia Política*

**PODER Y ESTRUCTURA DE LAS ONG: ANÁLISIS  
SECTORIAL DE LA COOPERACIÓN AL  
DESARROLLO**

Tesis presentada por: Luz M. Muñoz Marquez  
Para obtener el título de Doctor en Ciencia Política

Dirección: Dra. Laura Chaqués Bonafont

Junio de 2012



A mis abuelos,  
Cipriano Muñoz y María Marquez



## ÍNDICE

PREFACIO.....	9
1.    PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN Y CONTEXTO TEÓRICO.....	13
Los casos de Intermón y Manos Unidas.....	18
Análisis previos sobre ONG.....	20
Límites y oportunidades para la acción.....	26
Intervención del Estado.....	27
Instituciones, proceso político y acción colectiva.....	30
Estructura interna de las organizaciones.....	35
Metodología.....	38
2.    CONCEPTUALIZACIÓN. FUNCIONES Y ROLES DE LAS ONG.....	47
Democratización y organizaciones de la sociedad civil.....	50
Sociedad civil global.....	52
ONG y movimientos sociales.....	54
Organizaciones del tercer sector, reforma del Estado y gobernanza.....	58
Las ONG como defensoras de causas y la representación de intereses.....	62
Algunas consecuencias de la fragmentación teórica.....	66
3.    INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y REGULACIÓN DE LAS ONGD.....	69
Evolución de la regulación de las organizaciones sin fines de lucro.....	72
Regulación gradual: incentivos y barreras de acceso.....	79

	Cambio de paradigma en la función pública de las ONG.....	86
	Regulación de las ONGD.....	89
	Consecuencias de la forma jurídica en la estructura de las ONGD.....	89
	Incentivos y barreras de acceso en las ONG de la cooperación al desarrollo.....	92
4	Instituciones y red de actores de la cooperación al desarrollo.....	103
	Escenarios institucionales y organización del poder estatal.....	106
	Dispersión y dominio en la gestión de la política.....	114
	Organismos de coordinación vertical y descentralización.....	123
	Unión Europea y Comité de Ayuda al Desarrollo.....	128
	Institucionalización de la representación de intereses.....	130
	Movilización de intereses a nivel estatal.....	131
	Consejo de Cooperación al Desarrollo.....	136
	La movilización de intereses a nivel autonómico.....	143
	Instituciones y cambio en la imagen de la política.....	149
	Cambio institucional y vuelta a la estabilidad.....	156
5	Estructura y poder de la CONGDE.....	161
	Diversidad de organizaciones y estructura de recursos.....	163
	Evolución y diversidad institucional.....	165
	Breviario sobre población y número.....	169
	Estructura de financiación.....	171
	Estructura organizativa y poder en la CONGDE.....	176
	Órganos de gobierno y distribución de poder.....	177



	Incentivos y barreras de acceso.....	188
	Integración de las coordinadoras autonómicas en la CONGDE.....	191
6	Estructura organizativa: análisis de Intermón y Manos Unidas.....	197
	Estructura de financiación.....	203
	Evolución de los ingresos.....	204
	Cambio en la estructura de financiación y fondos públicos.....	209
	Instituciones y distribución de poder.....	215
	Fines de Intermón y Manos Unidas: continuidad y cambio.....	215
	Estructura jurídica y jerárquica.....	218
	Distribución de poder y liderazgo en Intermón.....	220
	Distribución de poder y liderazgo en Manos Unidas.....	227
	Estructura organizativa y estrategias de movilización.....	238
	Información y conocimiento como recurso de movilización política.....	239
	Afinidades y coaliciones.....	247
	CONCLUSIONES.....	255
	BIBLIOGRAFÍA.....	271
	LISTA DE ABREVIATURAS.....	308
	ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS.....	310
	ANEXO METODOLÓGICO.....	313



## Prefacio

Durante mi etapa como estudiante en la Universidad Nacional Autónoma de México, compartía con un grupo de amigos<sup>1</sup> un conjunto de preocupaciones sobre el funcionamiento de la democracia y su relación con la pobreza, que me llevaron a interesarme por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En concreto en aquellas que están activas en la lucha contra la pobreza y los derechos humanos. En un país en el que la mayoría tenemos algún familiar o conocido que ha sufrido en carne propia las consecuencias de la desigualdad económica y de la impunidad política, y en el que las herencias del pasado determinan en gran medida la persistencia de una enorme desigualdad social, el desencanto por la política de partidos es profundo. Para algunos, como yo, ello implica la necesidad de confiar en la acción política de los ciudadanos a través de otras formas de organización.

En la década de los noventa, aumenta notablemente el prestigio y reconocimiento de las ONG en las democracias. Desde posturas ideológicas de izquierda se les considera motores del cambio democrático, mientras que desde las posturas neoliberales de derecha se considera que son indispensables como contrapeso del Estado en la gestión de los problemas públicos. Este auge se debe, en parte, a cambios estructurales a nivel mundial, como el final de la guerra fría y la transición democrática en las dictaduras de Latinoamérica y en Europea del Este. Pero la historia no se acaba con el final de la guerra fría, los cambios a nivel mundial son importantes pero no son suficientes para explicar por qué existen diferencias sustanciales y realidades heterogéneas en el papel que tienen las ONG en cada país.

El caso de las ONG de Desarrollo (ONGD) de España me ha permitido situar en otro contexto mis preocupaciones, responder a diversos interrogantes y matizar las frustraciones ante los insuficientes avances de la acción ciudadana a través de las ONG para resolver las causas políticas de la pobreza. La acción colectiva de las ONGD no sucede en un marco vacío de contenido. El legado histórico sobre su papel en el sistema político y la interacción con otros actores afectados por la política de cooperación al desarrollo son relevantes a la hora de explicar los límites y las oportunidades que tienen

---

<sup>1</sup> Guardo con enorme cariño las largas conversaciones con Kay Cid, Rogelio Espinoza, Leticia Merchand, Víctor Olivares y Fernanda Vázquez.

para conseguir sus objetivos políticos. Por lo tanto, este trabajo profundiza en el análisis de aquellos factores que condicionan la capacidad de influencia de las ONGD sobre los resultados de la política, desde la fundación de las primeras organizaciones de cooperación al desarrollo a finales de los cincuenta en España hasta la actualidad.

El análisis se divide en seis capítulos. En el primero se sitúa el objeto y la pregunta de investigación, así como el marco analítico utilizado para elaborar las hipótesis sobre los factores que condicionan la capacidad de influencia de las ONGD. El segundo capítulo responde a la necesidad de definir desde una perspectiva teórica el concepto de ONG y sus funciones. Una de las principales dificultades con las que se enfrenta el investigador a la hora de analizar la acción colectiva de las ONG y su papel en el sistema político es la diversidad de perspectivas que analizan el deber ser y las funciones de estas organizaciones. La conceptualización de las ONG resulta un ejercicio complicado dado que el uso de diferentes etiquetas para referirse en esencia al mismo fenómeno político fragmenta el análisis. En el capítulo dos se analizan las aportaciones de los enfoques de la sociedad civil, el tercer sector, los grupos de interés y los movimientos sociales y se define el concepto de ONG utilizado en este trabajo.

Del capítulo tres al seis se analizan las variables que se tienen en cuenta para explicar los límites y oportunidades para la acción colectiva de las ONG a nivel macro, a nivel de subsistema político y a nivel micro a través de la comparación del desarrollo evolutivo de Intermón y Manos Unidas, dos ONGD claves en el sector de la cooperación al desarrollo en España. En el capítulo tres se analiza la intervención del Estado, principalmente, en el sector del asociacionismo, como factor explicativo de la consolidación de las ONG en general, y de las ONGD en el sector de la cooperación al desarrollo, como un actor clave del sistema político tras la transición democrática. En el capítulo cuatro se analiza la estructura de la red de actores de la cooperación al desarrollo y la institucionalización de la relación entre el Estado y las ONGD como un factor crucial para explicar su capacidad para definir los objetivos de la política. Sin embargo, el legado histórico que configura las reglas formales e informales de la cooperación al desarrollo está sujeto a la influencia de los cambios en el proceso político. El cambio en la imagen de la política de cooperación al desarrollo a mediados de los noventa es un factor que influye de forma definitiva en la creación de un patrón estable de interacción entre Estado y ONGD. En el capítulo cuarto se profundiza sobre

la capacidad de las ONGD para crear una organización que monopoliza la presentación del sector ante el Estado y de forma conjunta con coordinadoras autonómicas ante otros niveles de gobierno. En el capítulo seis se compara el desarrollo evolutivo de Intermón y Manos Unidas, se analiza hasta qué punto la estructura organizativa de las ONG es una variable determinante para explicar las diferencias en las estrategias de movilización política en organizaciones condicionadas por el mismo entorno institucional a lo largo de su historia.

La finalización de este trabajo ha sido posible de forma decisiva gracias al apoyo de mi familia en México y de aquellas personas e instituciones que estando en Barcelona me han dado la oportunidad de seguir adelante con este proyecto. El departamento de Derecho Constitucional y de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona, donde realicé los cursos de doctorado y donde más tarde he tenido la suerte y el honor de colaborar, primero como becaria y más tarde como profesora ayudante, me ha proporcionado todo el apoyo necesario a su alcance para finalizar este proyecto. Estoy enormemente agradecida con los profesores que lo integran. En especial agradezco las muestras de apoyo de los profesores. Jordi Matas, Joan Anton y Jordi Capó. Ha sido indispensable el apoyo del Dr. Pere Vilanova, quien es un excelente consejero académico y amigo, así como la Dra. Anna Palau, cuyas palabras y amistad me han sostenido en los inevitables momentos de duda. Un efusivo agradecimiento a los miembros del proyecto de investigación *Spanish Policy Agenda Project*, Mariel Julio, Ferran Davesa y Lluís Medir, del que tengo el honor de formar parte. De todos ellos he aprendido mucho y espero continuar haciéndolo en el futuro. Agradezco también la confianza y ayuda de la Dra. Maite Montagut del Departamento de Teoría Sociológica y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona. De vital importancia ha sido el apoyo recibido por el Ministerio de Educación y Ciencia a través de la beca para Formación de Profesores Universitarios durante el periodo 2006-2010.

Este trabajo también se ha beneficiado de los diferentes comentarios y consejos que he recibido de diferentes compañeros y profesores del departamento de Ciencia Política de la Universidad de Washington, durante mi estancia de investigación en 2009. En especial agradezco la ayuda y consejo de los profesores Peter May; John D. Wilkerson y Aseem Prakash. Versiones previas de diferentes capítulos han sido presentadas en congresos de la Asociación Española de Ciencia Política y del *European*

*Consortium for Political Research* en 2009, 2010 y 2011, agradezco especialmente los valiosos comentarios de las profesoras Susana Ruiz Seisdedos, de la Universidad de Jaén; Anna Ayuso, del CIDOB, y Rosa María de la Fuente Fernández, de la Universidad Complutense de Madrid. Así como de los profesores Jeffrey Haynes, de la London Metropolitan University, y de Guy Ben-Porat, de la Ben-Gurion University of the Negev.

Este trabajo, además, ha sido posible gracias a la ayuda de diversas personas en Intermón, Manos Unidas, la CONGDE y otras ONGD, que me han facilitado y guiado en la consulta de documentos sobre el desarrollo de ambas organizaciones a los que de otra forma no habría podido acceder; estoy especialmente en deuda con Cristina Majens y a Margot Lázaro. Igualmente, han resultado inestimables las aportaciones de las personas que aceptaron ser entrevistadas para esta investigación, a todas ellas siempre estaré agradecida por su generosidad y el tiempo dedicado.

Mi último agradecimiento a todos aquellos quienes de forma más directa me han acompañado a lo largo de todo el proceso. La Dra. Laura Chaqués me ha otorgado su confianza y todos los recursos a su alcance para la finalización del trabajo. Su dedicación y exigencia han sido un ejemplo valioso y sus consejos un estímulo intelectual. Le agradezco enormemente todo su apoyo como directora de esta tesis y como amiga. Espero continuar aprendiendo de su inteligencia y tenacidad en el futuro. Sin la ayuda, comprensión y cariño incondicional de mi madre Guadalupe y mi hermana Zita, no habría sido posible concluir este proyecto. Gracias Marco, también, por tu valioso apoyo. Alba Castellví ha sido una fuente de amistad inestimable. Lluïsa, Aurora y Terry, les estoy enormemente agradecida por su ayuda, cariño y confianza. De forma especial agradezco a mi hijo Lluç, cuya estimación me ha dado la fortaleza necesaria para seguir adelante; y a mi compañero Cesc Martínez, sus consejos me han ayudado a mejorar y aclarar diversas ideas. Su determinación, estima y paciencia me ha acompañado en todo momento.

# 1 Planteamiento de la investigación y contexto teórico

El análisis sobre la función de las ONG en el sistema político se fundamenta en uno de los temas cruciales de la ciencia política: la interacción entre el Estado y la acción colectiva de los ciudadanos. La forma en que se articula dicha relación influye substancialmente en la formación de los intereses de los ciudadanos a través de las ONG y otras organizaciones sociales<sup>2</sup>. El objetivo de esta investigación es contribuir al estudio sobre el papel de las ONG (en concreto de las ONGD) en el sistema político español y analizar aquellos factores que afectan su capacidad de influencia en la elaboración de las políticas públicas. Desde la creación de las primeras ONGD en los años cincuenta hasta el presente, estas organizaciones pasan de ser grupos aislados, con escasos recursos y poca visibilidad a ser organizaciones con capacidad para interactuar con el Estado de forma estable. El papel de las ONGD como actores políticos se transforma de forma radical a mediados de los noventa al asumir parte de la responsabilidad del Estado en solución de problemas públicos. En este trabajo se analiza cómo y porqué sucede este cambio, en concreto en el sector de la cooperación al desarrollo. A diferencia de estudios previos que centran el análisis en su papel como actores que complementan la acción del Estado y como creadoras de capital social, en esta investigación se analiza su importancia en el proceso político desde la perspectiva de los grupos de interés.

La investigación se basa en el análisis sectorial de las ONGD, como organizaciones que vehiculan los intereses ciudadanos en materia de ayuda al desarrollo y lucha contra la pobreza mundial. Estas organizaciones tienen como objetivo no sólo implementar programas específicos sobre cooperación al desarrollo sino también que estos problemas sean visibles en la sociedad e influir en la toma de decisiones públicas. A diferencia de otras ONG de servicios sociales, las ONGD son capaces de superar la fragmentación que caracteriza a este tipo de organizaciones y crear una organización que monopoliza la representación de sus intereses ante el Estado, gracias a la existencia

---

<sup>2</sup> Este argumento se desprende de la reflexión que realiza Jacint Jordana sobre la organización de los intereses de los ciudadanos a través de acciones colectivas. Este autor considera que casi sin remedio, la acción colectiva lleva a establecer algún tipo de relación con las instituciones y organismos que forman el conjunto llamado Estado (2006: 314).

de un liderazgo oligárquico y de emprendedores políticos capaces de aprovechar las ventanas de oportunidad política entorno al problema de la cooperación al desarrollo. Para analizar a profundidad esta transformación, en el último capítulo se comparan los casos de Intermón y Manos Unidas, dos de las organizaciones clave de la cooperación al desarrollo por su edad (estabilidad), tamaño y capacidad para situarse en posiciones clave en la representación de intereses de las ONGD. El análisis temporal en el que se enmarca el caso de Intermón y Manos Unidas permite aportar una visión dinámica del fenómeno de las ONGD en España y aporta datos empíricos nuevos sobre su evolución, sus prioridades y sus estrategias de movilización política.

Como variables que condicionan su capacidad de influencia se tiene en cuenta: 1) la existencia de un marco regulador que establece los incentivos y barreras de entrada de su acción política. La influencia de esta variable se analiza a nivel macro, es decir, se tiene en cuenta como afecta a las ONG en general y a nivel sectorial a las ONGD. 2) El marco institucional de la política de cooperación al desarrollo. Se argumenta que la acción política de las ONGD está condicionada por el legado histórico de la política de cooperación al desarrollo y por su interacción con los diversos actores que forman la red de actores. 3) La existencia de un grupo que representa los intereses de las ONGD y que es capaz de monopolizar la representación del sector ante el Estado. 4) Por último, a partir de los casos de Intermón y Manos Unidas se analiza la importancia de la estructura organizativa para explicar las diferencias en la estrategia de movilización política de las ONG. En específico se tienen en cuenta las instituciones internas, los recursos y el liderazgo de la organización.

### *Antecedentes*

Entre la creación de las primeras ONGD en los años cincuenta y la primera década del siglo XXI, las funciones de estas organizaciones cambian de forma radical en el sistema político español. A pesar de la importante diversidad de estructuras organizativas y recursos que caracteriza a las ONG, en general, pasan de ser grupos sociales de carácter altruista y estructuración frágil a ser organizaciones estables, altamente profesionalizadas y con capacidad de influenciar la elaboración de las políticas públicas. Dejan de ser organizaciones marginadas del proceso político a ser organizaciones que interactúan de manera formal con el Estado. Este cambio se produce



de forma gradual a lo largo de la década de los noventa, cuando el nuevo paradigma sobre el asociacionismo, y ONG, provoca un cambio institucional a nivel sistémico que se concreta con la Ley Orgánica 1/2002 del derecho de asociación<sup>3</sup>. El nuevo paradigma se basa en una concepción de lo público como un ámbito de responsabilidad colectiva y no sólo del Estado, en el cual las ONG tienen un papel clave como pilar del funcionamiento de una democracia estable y como proveedoras de bienes públicos (Cohen y Arato, 1992; Subirats, 1999; Montagut, 2005; Montero, Font y Torcal, 2006). En el sector de la cooperación al desarrollo, el cambio se produce, unos años antes, con la aprobación de la Ley 23/1998 de cooperación internacional al desarrollo, que reconoce plenamente el papel de las ONGD como actores relevantes de esta política.

A nivel individual, las ONG sufren un importante cambio en la estructuración y formalización de sus tareas. En los noventa, se inicia un proceso de transición hacia un modelo organizativo profesionalizado y flexible en sus formas de vinculación frente al modelo tradicional, representado por organizaciones jerárquicas, formalmente democráticas, basadas en una afiliación voluntaria y activa (Barthelemy, 2004; Ariño, 2009). No obstante, sólo unas pocas ocupan un lugar prominente en la definición de la política como resultado de su desarrollo organizativo y la capacidad de sus líderes para aprovechar las ventajas de la organización ante las cambiantes circunstancias políticas (Berry, 2003; Lelieveldt y Caiani, 2006, McGee, 2010).

En resumen, desde la aparición de las primeras organizaciones de ayuda al tercer mundo a finales de los cincuenta a la actualidad, el sector de las ONGD de España sufre una transformación radical. En primer lugar, el restablecimiento de las libertades tras la dictadura va acompañado de la revitalización de la participación ciudadana y el asociacionismo, que antes y durante la transición subsiste con pocos recursos y sin apenas incentivos del Estado (Pérez Díaz, 1993; Montagut, 2005). La consolidación democrática conlleva una revalorización pública de las ONG. En el caso de la cooperación al desarrollo este cambio se vincula con un discurso oficial del Estado y organismos multilaterales sobre la importancia de la participación de la sociedad civil (Serrano, 2001). El reconocimiento social y del Estado legitima su acción como

---

<sup>3</sup> El nuevo paradigma da paso a la sustitución de Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, aprobada en la última etapa de la dictadura de Franco y que se mantienen vigente tras varias décadas de democracia debido a la falta de consenso sobre el fomento de su actividad.

proveedoras de servicios públicos y como organizaciones que defienden causas políticas<sup>4</sup>. En segundo lugar, su papel en la política se institucionaliza; pasan de ser organizaciones aisladas y prácticamente anónimas para el Estado a ser actores políticos clave en la consolidación de la política cooperación al desarrollo. En tercer lugar, las ONG se transforman a nivel organizativo, no sólo se diversifican y fragmentan sus intereses, sino que el incremento de sus recursos y la acumulación de experiencia provocan una burocratización de su funcionamiento y una estructuración de sus tareas y prioridades más estable. Aunque existen diferencias importantes en el desarrollo organizativo de las ONG, la institucionalización de sus tareas influye tanto en su capacidad de acción como en sus estrategias de movilización política.

A partir de aquí surgen algunas de las preguntas que guían la investigación: 1) cómo y por qué cambia el papel de estas organizaciones en el sistema político español; 2) qué factores condicionan su capacidad para influenciar la política, y 3) hasta qué punto la historia, instituciones y desarrollo organizativo de las ONG influye en sus estrategias de movilización política y en sus prioridades. Ante la ambigüedad que supone el concepto de influencia y el extenso debate que existe sobre su significado, en este trabajo se adopta la aproximación de Dür y De Bièvre (2007), quienes la consideran como la capacidad de control sobre los resultados de la política, a diferencia de otras aproximaciones que entienden la influencia como el control sobre los recursos y sobre los actores. Esta aproximación sugiere que las ONGD tienen poder si son capaces de influenciar los resultados de tal forma que éstos se acerquen a sus ideales de partida. La influencia sobre los resultados puede tomar dos formas: la posición oficial adoptada por los políticos y la implementación específica de una política.

Para responder a estas preguntas, la investigación se subdivide en tres niveles de análisis: 1) a nivel macro se explica la evolución del papel de las ONG en el sistema político español. El análisis de la intervención del Estado se divide en dos ámbitos complementarios: la regulación del derecho de asociacionismo y la regulación específica de las ONGD. A través de la creación de un marco legal estable y la creación

---

<sup>4</sup> Kenneth y Edwards (2004) proponen el término *advocacy groups* o grupos defensores de causas para referirse a diferentes tipos de organizaciones ciudadanas, entre ellas las ONG. Los grupos defensores de causas articulan sus actividades entorno a sus objetivos políticos. Las ONGD defensoras de causas son aquellas, que articulan los objetivos de los servicios de la cooperación al desarrollo entorno a una planificación estratégica de presión o *lobbying*.

de incentivos que fomentan su actividad, el Estado legitima y reconoce su función en las políticas públicas. El auge de las ideas y diferentes posicionamientos ideológicos sobre la inviabilidad del Estado del Bienestar y la importancia de una mayor implicación de las organizaciones privadas en la solución de los problemas públicos, dan forma al nuevo paradigma sobre las ONG, que les concede un papel crucial en complementar las acciones del Estado dejando atrás la idea de organizaciones guiadas, únicamente, por la caridad y el altruismo.

2) A nivel sectorial se analiza la evolución del marco institucional entorno a la cooperación al desarrollo y la capacidad de las ONGD para integrarse en la red de actores relevantes en la definición de la política, así como para crear un grupo de representación de intereses cohesionado y unido. La creación de la Confederación de ONGD de España (CONGDE) en los años ochenta otorga a las ONGD una estructura y recursos estables que facilitan su interacción de manera formal con el Estado. A pesar de la heterogeneidad que caracteriza a las ONGD, en cuanto a su vinculación institucional e ideológica, la capacidad de la CONGDE para representar el sector y evitar su fragmentación es un factor que explica, en gran medida, el poder de las ONGD. Ello es posible gracias a la existencia de un liderazgo oligárquico capaz de mantener la cohesión del grupo y que permite que la CONGDE supere crisis importantes que amenazan con la ruptura.

3) A nivel micro, se compara el desarrollo organizativo de dos organizaciones clave del sector Intermón Oxfam y Manos Unidas creadas durante la dictadura franquista. La comparación de ambos casos es útil para analizar hasta qué punto la estructura organizativa de las ONGD condiciona sus estrategias de movilización política, y en consecuencia su capacidad para influenciar los resultados de la política. La estructura organizativa de las ONG no sólo afecta su capacidad para convertirse en organizaciones prominentes del sistema político sino que también condiciona sus prioridades a lo largo del tiempo, determina sus estrategias y sus objetivos políticos. La estructura de la organización está definida por un conjunto de aspectos que conforman sus ventajas organizativas: historia e instituciones, recursos materiales, liderazgo y capacidad para crear información y conocimiento sobre temas específicos que tienen un valor añadido para la definición de las políticas.

## *Los casos de Intermón y Manos Unidas*

Intermón inicia sus actividades de cooperación al desarrollo en 1956, como parte de la labor misionera de los jesuitas catalanes en India y Bolivia. Actualmente es una fundación que se define como parte de un movimiento global y laico contra la pobreza en el mundo; y forma parte de la confederación de ONG Oxfam Internacional. Hasta entrados los ochenta, la ONG destina sus recursos, principalmente, a dos países vinculados a las parroquias jesuitas dependientes de la Provincia Tarraconense<sup>5</sup>, mientras que en 2010 este número se eleva a 44 países receptores de ayuda de África, Asia y América Latina. Entre 1960 y 2010, destina fondos para la financiación de 8.239 proyectos de desarrollo, mientras que el año que suma más ingresos para llevar a cabo sus actividades es 2010 con más de 79 millones de euros.

Manos Unidas se crea en 1959 como una campaña anual organizada por las Mujeres de Acción Católica a iniciativa de la Unión Mundial de Mujeres Católicas (UMOFOC) y en respuesta al llamado de la *Food Agriculture Organization* (FAO)<sup>6</sup>. Adopta la estructura jurídica de asociación regulada por el derecho civil y canónico y forma parte de la coalición internacional Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad (CIDSE). En 2000, sufre una crisis interna entre los diferentes grupos que forman la organización que asume la forma de crisis de identidad y finalmente ruptura. A partir de entonces se define como la ONGD de la Iglesia católica en España. En los primeros años, los fondos recaudados por la campaña se destinan a proyectos en España. Actualmente, el número de países supera la cifra de 70; y sus recursos se elevan a más de 50 millones de euros en 2010. El número de proyectos financiados desde 1959 hasta 2011 es de 27.038.

---

<sup>5</sup> En 1948, una reorganización territorial de la Compañía de Jesús en España lleva a una nueva división de las provincias jesuitas, que hasta entonces estaba formada por León, Castilla, Aragón, Toledo y Bética. La reforma contempla la partición de la provincia de Aragón para formar la provincia Tarraconense, que incluye los territorios de Cataluña, Valencia y las Islas Baleares; y deja en manos de esta provincia las misiones de Bombay y Bolivia. En 1962, una nueva reforma territorial reduce la geografía Tarraconense a Cataluña, pasando a la provincia de Aragón, la responsabilidad de Valencia y las Islas Baleares. (*Enlace Bombay-Bolivia*, no. 151, septiembre 1962). También se puede consultar para este tema Egido et al, 2004. A partir de esta reforma, el Secretariado de Misiones y Propaganda Jesuita en Cataluña administra sólo la misión de Bolivia, hasta 1967 cuando se suma la misión en Chad.

<sup>6</sup> Siglas en inglés de la Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura. Aunque no es la regla seguida a lo largo del texto, en este caso se utiliza la sigla en inglés para facilitar la lectura por ser de uso común también en castellano.

El tamaño económico de ambas organizaciones y el prestigio alcanzado tras una larga trayectoria y un número de socios por encima de la media de la mayoría de ONGD (Intermón cuenta con más de 200 mil socios y donantes en España, mientras que Manos Unidas y más de 90 mil)<sup>7</sup>, las convierte en organizaciones clave del sector (*keystone organizations*). Es decir, en organizaciones que tienen un peso crucial en el desarrollo de un sector o comunidad de organizaciones (Bosso, 2005). Desde su origen hasta la actualidad consiguen permanecer y aumentar con creces su tamaño, siendo actualmente las ONG, dedicadas en exclusiva a la cooperación y desarrollo, con mayor capacidad de movilización por número de donantes y socios<sup>8</sup>.

En resumen, se trata de organizaciones que tienen características organizativas similares en cuanto a edad, tamaño y recursos financieros; sin embargo, existen diferencias sustanciales en cuanto a desarrollo evolutivo y sus estrategias de movilización política. Intermón abandona gradualmente, y de forma definitiva, sus raíces religiosas, en cambio Manos Unidas refuerza su identidad católica a en la última década. De la misma forma, Intermón toma la decisión de formar parte de una organización internacional en 1997, perdiendo parte de su autonomía a favor de una ONG internacional, Oxfam<sup>9</sup> Internacional (Lindenberg et al, 2001); Manos Unidas en cambio depende se caracteriza por reafirmar con el tiempo su identidad católica. Esta sujeta a una distribución de poder dispersa y a la capacidad de veto de uno de los grupos que forman la organización, la Comisión Episcopal Española (CEE). También tiene una estrategia de coalición con la red de ONG católicas de Europa (CIDSE), sin que ello suponga un cambio en sus prioridades. El análisis de ambas organizaciones permite estudiar a lo largo del tiempo la importancia de la estructura organizativa las estrategias y prioridades de las ONG. En el siguiente apartado se describen los análisis previos

---

<sup>7</sup> Datos publicados en la memoria anual de 2010 de Intermón y en la página web de Manos Unidas consultada el 22 de febrero de 2011 <http://www.manosunidas.org/base-social-manos-unidas>. Entre las 89 ONGD que contestaron al cuestionario anual de la CONGDE para elaborar el directorio de 2009, sólo cinco organizaciones tienen más de 50 mil socios (Cruz Roja, Cáritas, UNICEF, Intermón y Manos Unidas), ocho organizaciones tienen más de diez mil socios y 28 (un tercio sobre el total) más de mil socios.

<sup>8</sup> En número de socios las supera el Comité UNICEF que tiene más de 190 mil socios. En este cálculo se deja de lado a organizaciones que tienen un mayor tamaño como Cruz Roja (más de 900 mil socios) y Cáritas (80 mil), dado que su ámbito específico de actuación no es sólo la cooperación al desarrollo. En el caso de Cruz Roja sus prioridades son la labor de lucha contra la marginación y la pobreza en España y la ayuda a emergencias. A diferencia de Intermón y Manos Unidas, el ámbito de actuación de Cáritas incluye servicios sociales básicos para la población española.

<sup>9</sup> Oxfam es el acrónimo de *Oxford Committee for Famine Relief*. El comité fue fundado en 1942 con el objetivo de enviar ayuda a la población de Grecia afectada por la guerra y el hambre.

sobre ONG y los objetivos de la investigación; más tarde se introduce el contexto teórico y se elaboran las hipótesis de partida. En el último apartado se detalla la metodología empleada.

### **Análisis previos sobre ONG**

La pretensión de este apartado no es hacer un resumen exhaustivo de los estudios sobre las ONG, su extensión deja fuera de posibilidad su examen en un solo capítulo. El propósito es situar el objeto de análisis en la discusión académica. Primero se introducen algunos de los argumentos que explican su naturaleza y los factores que favorecen el auge de las ONG en la sociedad contemporánea. Y más tarde se resumen algunos análisis sobre el caso concreto de las ONGD de España.

En la ciencia política, el interés por las ONG aumenta de forma sustancial a partir de finales de los años setenta<sup>10</sup>. Ello se refleja en la existencia de revistas especializadas, como *Nonprofit and voluntary sector quaterly* publicada desde 1972, y la publicación de una enorme cantidad de libros y artículos que abarcan un amplio abanico de temas: sus orígenes; su naturaleza y deber ser; su clasificación y tipología; su función política y social; su eficacia y rendición de cuentas (Korten, 1990; Ortega Carpio, 1994; Edwards y Hulme, 1996; Subirats, 1999; Boli y Thomas, 1999, Chabott, 1999; Nieto Pereira, 2001; Revilla, 2002; Salamon et al, 2003; Marcuello, 2007; Bebbington et al; 2008). En particular, en el ámbito de las relaciones internacionales se estudia su relevancia como nuevos actores políticos en la esfera mundial, como parte de la sociedad global organizada, de redes transnacionales de defensa o como activistas transnacionales (Keck y Sikkink, 1998; West, 2001; Kaldor, 2002; Tarrow, 2005; Vilanova, 2006).

---

<sup>10</sup> Este interés es estimulado por un conjunto de ideas (tanto de izquierda como de derecha) sobre la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en el fortalecimiento de la democracia y la necesidad de fomentar su actividad ante la crisis del Estado del Bienestar (Guiddens, 1998; Diamond, 1999). Este tipo de análisis considera que factores de tipo estructural como el final de las dictaduras en el sur de Europa y más tarde en América Latina y Europea del Este, así como la caída del muro de Berlín, constituyen un cambio político favorable al surgimiento de ONG. Este clima se refleja, por ejemplo, en el creciente soporte económico que reciben tanto de los Estados como de organizaciones multilaterales (principalmente del sistema de Naciones Unidas y del Banco Mundial).

Este interés es estimulado por un conjunto de ideas (tanto de izquierda como de derecha) sobre la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en el fortalecimiento de la democracia y la necesidad de fomentar su actividad ante la crisis del Estado del Bienestar (Guiddens, 1998; Diamond, 1999). Este tipo de análisis considera que factores de tipo estructural como el final de las dictaduras en el sur de Europa y más tarde en América Latina y Europea del Este, así como la sobrecarga y crisis del modelo del Estado del bienestar, constituyen un cambio político favorable al surgimiento de ONG. Este clima se refleja, por ejemplo, en el creciente apoyo económico que reciben tanto de los Estados como de organizaciones multilaterales (principalmente del sistema de Naciones Unidas y del Banco Mundial).

Por otra parte, el análisis de las ONG se relaciona extensamente con el sector de la ayuda al desarrollo y la lucha contra la pobreza mundial<sup>11</sup>. Es en este ámbito en el que se generaliza el uso de este concepto para referirse a los actores no estatales, popularizándose en los años setenta y ochenta para referirse a todo tipo de organizaciones que se definen en contraposición al Estado y los partidos políticos y como etiqueta para diversas acciones ciudadanas con una estructura estable (Serrano, 2001). Entre otras revistas especializadas, *World Development* y *Third World Studies Quarterly* dedican una atención considerable a los diversos aspectos de la relación entre Estado, ONG, desarrollo internacional y ayuda al tercer mundo. Algunos de estos análisis ayudan a difundir la idea de que estas organizaciones son cruciales para alcanzar los objetivos del desarrollo de forma más eficaz. Senillosa, por ejemplo, considera que el trabajo de estas organizaciones “es una revolución silenciosa, un movimiento organizado de personas que busca cambiar la estructura social y política que provoca las desigualdades, que se caracteriza por una amplia participación, internacionalismo y la no violencia” (Senillosa, 1992: 114).<sup>12</sup> Las elevadas expectativas sobre su papel y sus posibles logros constituyen, en parte, una de las principales razones del elevado escrutinio y crítica que existe sobre su actuación en países con graves

---

<sup>11</sup> Diversos estudios coinciden en que la Carta de Naciones (1945) es el primer documento oficial en el que aparece el concepto organización no gubernamental, en el artículo 71: *El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas.*

<sup>12</sup> Traducción del inglés del texto: *Beyond NGOs: is Utopia still viable?* de Ignasi de Senillosa, iniciador del departamento de estudios de Intermón Oxfam en los noventa.

problemas sociales, de no fácil solución, donde la acción colectiva de los ciudadanos es crucial pero no suficiente para salir de la pobreza.

En la última década diversos estudios y análisis destacan las limitaciones de las ONGD para superar problemas como la pobreza estructural y la precariedad institucional en democracias frágiles y Estados autoritarios (Edwards y Hulme, 1996 y 1999; Fowler, 2000; Serrano, 2001; Gómez Gil, 2005; Moyo, 2009). Uno de los temas destacados es la elevada dependencia económica de este tipo de organizaciones respecto del Estado, particularmente en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que pueden llevar a paradojas irreconciliables con sus fines (Edwards y Hulme, 1992 y 1996). Más que ser No Gubernamentales, algunas organizaciones llegan a desarrollar una dependencia tal de la relación con los gobiernos que corren el riesgo de perder su credibilidad como promotoras del cambio político.

Alnoor Ebrahim (2005) matiza este enfoque y señala que las ONG interactúan con los gobierno en formas diferentes, creando una interdependencia. En algunos casos, las ONG<sup>13</sup> dependen del presupuesto público como principal fuente de financiación y flujo de fondos, pero aún en estos casos la interdependencia se crea a través de los flujos de información, y otro tipo de capital simbólico como el prestigio y legitimidad. No sólo las ONG ganan legitimidad y prestigio al ser reconocidas por el Estado, los gobiernos también dependen de estas organizaciones para legitimar su compromiso con la participación cívica en las políticas públicas y obtienen prestigio a través de las acciones y éxito de las ONG con quien mantienen una colaboración. En suma, las ONG y autoridades no tienen siempre posiciones opuestas, por el contrario, colaboran y mantienen objetivos comunes. El éxito de las partes otorga estabilidad y prestigio a las acciones de ambos.

Sin embargo, la heterogeneidad de las ONG, en cuanto a estructura, recursos y estrategias, impide hacer generalizaciones sobre la autonomía y la relación de dependencia o interdependencia con el Estado. Por ejemplo Jerez, Sampedro y López

---

<sup>13</sup> La realidad de las ONG es altamente diversa, aunque existen estudios que demuestran que la mayoría de las ONG dependen de los fondos públicos, existen importantes excepciones que mantienen una independencia económica del Estado. Un caso importante, es la ONG de ayuda humanitaria Médicos sin Fronteras, y los casos analizados más adelante Intermón Oxfam y Manos Unidas que tienen como principio mantener como principal fuente de financiación las donaciones privadas que no están ligadas a proyectos o áreas específicas.



(2008) consideran que las diferentes estrategias que adoptan las ONG provoca una división tajante entre organizaciones que responden más a criterios gestores frente a organizaciones que mantienen una postura crítica y que buscan transformar la realidad social. Teniendo en cuenta las ideas sobre la importancia de mantener una sociedad civil organizada y crítica con el ejercicio del poder para conseguir un buen funcionamiento y transparencia en la democracia, esta división crea diversas controversias desde el punto de vista normativo y del deber ser de las ONG (Gómez Gil, 2005). En ese sentido para las ONG es fundamental mantener una autonomía respecto del Estado y otras organizaciones.

La autonomía se consigue gracias a un conjunto de recursos propios y estrategias, entre ellas establecer mecanismos que eviten la dependencia financiera de cualquier entidad que tenga fines diferentes o superiores a los de la ONG; el ejercicio de la crítica; y la generación de información y conocimiento experto que controla la acción del Estado (Beyers, 2008). El caso de las ONGD demuestra que existe una importante graduación entre la dependencia económica total del sector público y una mayor autonomía. En este trabajo se utiliza la idea de autonomía relativa para matizar dicha relación. Esta idea se basa en la metáfora de un *continuum*, o línea gradual de continuidad entre dependencia e interdependencia, que mantienen las organizaciones en cuestiones claves como la definición de sus propósitos y fines (Rosenau et al, 1992).

Sobre el caso concreto de las ONGD en España, existe un número notable de estudios y tesis doctorales<sup>14</sup>. Aquí, sólo se mencionan algunos por su notoriedad y repercusión posterior en el análisis de este tipo de organizaciones. Ortega Carpio (1994) publica uno de los estudios pioneros y de referencia, centrandose su atención en el caso de las ONGD en Centroamérica. Se trata de un amplio análisis que sitúa en el contexto de los años noventa, las diferentes corrientes ideológicas de las que surgen las ONGD, así como sus características en cuanto estructura y tipo de actividades -que básicamente se resumen en dos: proyectos de desarrollo y cooperación al desarrollo-. Es uno de los primeros estudios en analizar la relación entre la evolución de la política de cooperación

---

<sup>14</sup> Sobre ONGD existen tesis en diferentes ámbitos, entre otros de la sociología, antropología, política, comunicaciones, historia y economía. Se analizan, entre otros, su emergencia como nuevos agentes internacionales (Felipe Boente, 1981); su papel en la política de cooperación al desarrollo (Ortega, 1994); su eficacia y eficiencia (Vivanco, 2002); su estrategia comunicativa (Cerdà Morales, 2003); aspectos históricos (Cortes, 2004); y aspectos antropológicos y organizativos (Roca Martínez, 2011).

al desarrollo y sus efectos sobre las ONG. Por otra parte, es el estudio de referencia en el análisis de las diferentes etapas de crecimiento de las ONGD, en las cuales identifica tres: De la dictadura a 1985; de 1985 a 1989 (considerado como el *boom*); y la etapa de estabilización que inicia en 1989.

En 2007, Marcuello Cervós coordina una publicación que analiza hasta qué punto las ONG en España son creadoras de capital social, profundizando en el estudio de caso de las ONGD. Este trabajo aporta datos muy relevantes sobre la presencia social de las ONGD y sobre su capacidad para movilizar la participación de los ciudadanos. De acuerdo con los resultados del estudio, existe un importante conocimiento de tales organizaciones (algo más de 88% de los encuestados, según el estudio 2419 del CIS, de 2001) y un amplio margen de confianza en las mismas (casi 79% valora bien o muy bien su trabajo, según la misma encuesta). No obstante, esta confianza no se refleja en una mayor implicación o participación activa en ellas a través de donaciones y cuotas: 54,1% de los encuestados declara realizar alguna donación esporádica como respuesta a campañas de ayuda a zonas del mundo afectadas por catástrofes naturales y menos 35,8% declara colaborar con cuotas o donaciones. De acuerdo con las conclusiones de los autores, las ONGD tienen una gran capacidad de convocatoria en caso de catástrofes y capacidad para sensibilizar a la población en cuanto a las aportaciones de dinero. Sin embargo, la colaboración mediante contribuciones en forma de dedicación y tiempo es comparativamente menor.

Finalmente Ariel Jerez, Víctor Sampedro y López Rey (2008), analizan la importancia de la estructura de oportunidad mediática como factor que influye en la capacidad de movilización de las ONGD y otros movimientos y redes en torno a la cooperación al desarrollo. A partir de datos empíricos que se concentran en la aparición de historias de prensa sobre la movilización del 0,7% en España en los noventa, esta investigación ofrece datos muy valiosos sobre la movilización de las ONGD en torno a diferentes objetivos políticos, principalmente la Ley de Cooperación Internacional. De acuerdo con estos autores, la estructura de oportunidad mediática determina la capacidad de estas organizaciones para hacer valer sus objetivos políticos. Jerez et al, son los primeros autores en realizar un análisis sobre la interacción entre las ONGD y la política. Aunque existen obras precedentes como la editada por Revilla (2002) sobre las ONG y la política, el libro de Jerez, Sampedro y López es uno de los primeros en

analizar a partir de datos empíricos hasta qué punto la acción de estas organizaciones es influenciada por la importancia de los medios de comunicación en la creación de imágenes políticas.

Los estudios resumidos en este apartado analizan diferentes aspectos sobre el fenómeno de las ONG y constituyen una importante contribución al conocimiento existente sobre este actor político. No obstante, son pocos los estudios que se dedican a analizar cómo se organizan las ONG, cuál es su interacción con el Estado a lo largo del tiempo y qué factores condicionan su capacidad de influencia en la elaboración de las políticas públicas (Garvía, 1995; Montero, Font y Torcal, 2006; Montagut, 2009).<sup>15</sup> Este trabajo contribuye a profundizar en el conocimiento sobre las ONGD y aporta algunos elementos de análisis no tenidos suficientemente en cuenta hasta ahora, a partir de los supuestos planteados por la teoría de los grupos de interés y de las organizaciones:

1) Se aportan algunos elementos teóricos a la discusión sobre la definición de las ONG. Se argumenta que la fragmentación teórica y las diferentes etiquetas que se utilizan para definir la naturaleza de las ONG encubre el hecho de que en esencia se está analizando el mismo fenómeno, aunque desde diferentes supuestos normativos y con objetivos de investigación diferentes.

2) Se contribuye al conocimiento sobre las ONGD, su interacción con el Estado y su capacidad de influencia en los resultados de la política a partir del enfoque de los grupos de interés. La mayoría de estudios utiliza otras aproximaciones como la teoría de del tercer sector que ayudan a entender la diversidad que caracteriza a las ONG y su papel como proveedoras de servicios y como complemento del Estado pero no tienen en cuenta la importancia de otros factores como el patrón de interacción con el Estado y su capacidad para organizarse (Ibarra et al, 1999; Pérez Díaz y López Novo, 2003; Ruiz Olabuenaga, 2006). Se aportan datos empíricos sobre la realidad y desarrollo evolutivo

---

<sup>15</sup> Aunque existe una cierta reticencia normativa entre las propias organizaciones a considerarse como un grupo de interés, las aportaciones del enfoque de los grupos de interés son útiles para profundizar en ese sentido. Las ONG además de proveedoras de servicios tienen una función en el establecimiento de la agenda y en la definición de los problemas públicos para ello llevan a cabo diferentes estrategias de movilización política, entre ellas estrategias directas de presión política como el intercambio de información con los actores políticos relevantes. En general, siguen estrategias de movilización similares a las de cualquier otro grupo de interés, como las organizaciones empresariales, en la defensa de causas particulares como la ecología, los derechos humanos o el desarrollo mundial.

de estas organizaciones, que complementan y actualizan datos de investigaciones previas.

3) Se contribuye al conocimiento de un tema poco explorado en el análisis sobre las ONGD, al estudiar la importancia de la estructura organizativa en su capacidad de influencia y en sus estrategias de movilización política. Para ello se compara la historia y la estructura interna de dos organizaciones clave del sector. A diferencia de otros estudios que se concentran en un periodo concreto (los años noventa considerada como la etapa de auge de este tipo de organizaciones), el análisis temporal (1960-2010)<sup>16</sup> que se realiza en esta investigación permite observar, por ejemplo, que mucho antes de que la cooperación al desarrollo existiera como problema público, las organizaciones clave del sector, entre ellas Intermón y Manos Unidas, crean una estructura interna que garantiza su supervivencia y más tarde les permite aprovechar sus ventajas organizativas para incrementar sus recursos y su interacción con otros actores de la política. En resumen, este trabajo aporta una visión dinámica del fenómeno de las ONGD en España y datos empíricos nuevos sobre su evolución, sus estrategias de movilización política y sus prioridades.

### **Límites y oportunidades para la acción**

Tal y como se explica en el capítulo dos sobre los conceptos y definiciones teóricas de ONG, no existe una, sino un conjunto de aproximaciones que permiten explicar la relación de las ONG con la política, ya sea desde el punto de vista de la implementación o desde el punto de vista de su capacidad para influenciar el proceso político (Atkinson y Coleman, 1989; Marsh y Smith; 2001; Baumgartner y Mahoney, 2008; Baumgartner et al, 2009). En relación con los objetivos de la investigación, en este apartado, se tienen en cuenta diferentes aspectos de la teoría de los grupos de interés y la teoría de las organizaciones que permiten realizar hipótesis sobre los límites y oportunidades que tienen las ONG para conseguir sus objetivos políticos. Se parte de la idea de que si bien, factores estructurales como la recuperación de la democracia en antiguas dictaduras, la globalización y el auge de las ideas sobre la inviabilidad del Estado del bienestar son

---

<sup>16</sup> Cuando se ha tenido acceso a ellos, también se tienen en cuenta datos publicados por las propias ONGD y otras instituciones en 2011 y 2012.

importantes para explicar la creciente importancia de las ONG no son suficientes. El desarrollo de estas organizaciones y su papel en el sistema político están condicionados de forma directa por las características estructurales de cada Estado y el marco regulador sobre sus actividades, el subsistema político en el cual están inmersas, su capacidad de organización en defensa de sus intereses sectoriales y, a nivel individual, la historia de la propia organización.

### *Intervención del Estado*

El Estado<sup>17</sup> importa y tiene un papel activo en la delimitación de las funciones de las ONG en el sistema político. Su intervención influye sobre el papel que asumen estas organizaciones como actores sociales y políticos, influye sobre las características de su estructura organizativa y establece una serie de incentivos que fomentan su actividad. A través de la creación de un marco regulador, el Estado determina el papel de las ONG en el proceso de elaboración de las políticas públicas. De forma paralela, delega en estas organizaciones parte de su responsabilidad en la decisión y en la implementación de la política

El marco regulador delimita, entre otros aspectos: las formas jurídicas aceptadas, las reglas sobre su financiación tanto pública como privada, y los requisitos de acceso a dichos fondos (Hansmann, 1987; Berry, 2003; Bloodgood, 2010). A través de la regulación, el Estado crea una serie de incentivos –derechos básicos y provisión de fondos públicos- que constituyen una oportunidad para el desarrollo y consolidación de las ONG (Hansmann, 1987; Bloodgood, 2010). La regulación de su actividad constituye un indicador de la legitimidad otorgada por la sociedad y del Estado. En parte, debido a este reconocimiento, se convierten en actores sociales y políticos prominentes que cuentan con una estructura formal y jerarquizada en consonancia con las exigencias de la intervención estatal. El desarrollo de un marco regulador a partir de finales de los ochenta favorece que las ONG consoliden su estructura y sean más parecidas a burocracias formales enfocadas en producir bienes, que en ocasiones son externos a su

---

<sup>17</sup> Por Estado se entiende las diferentes estructuras institucionales que forman la organización del gobierno. La organización del Estado existe de forma autónoma de quien ocupe la titularidad del gobierno; posee una burocracia de tipo permanente y profesional (Tilly, 1992).

misión oficial (Ruiz Olabuenaga, 2006). Sin embargo, el proceso tiene un carácter gradual, dado que el legado histórico condiciona las decisiones políticas sobre los derechos y obligaciones de las fundaciones y asociaciones (principales formas jurídicas de las ONG), así como sobre el papel que debe asumir el Estado.

En otras palabras, el marco regulador no surge únicamente del interés del Estado y de las ONG por crear una estabilidad que incentive la actividad de dichas organizaciones y un espacio de responsabilidad colectiva. También es el resultado de patrones históricos que en el contexto español sitúan al Estado como principal proveedor de bienes públicos y a las ONG como organizaciones frágiles, carentes de una estructura estable (Weir y Skocpol, 1985; Subirats, 1999). La herencia del pasado y las relaciones previas entre Estado y las organizaciones de ciudadanos (ya sea como asociaciones o como fundaciones) explica, en parte, por qué el cambio en la regulación sobre ONG tiene un carácter paulatino. Tras la transición democrática, el proceso de creación de un nuevo marco institucional que establece cuáles son las responsabilidades del Estado y cuáles son los derechos y obligaciones de estas organizaciones (Ley 1/2001 del derecho de asociaciones) se alarga durante más de dos décadas. A partir de estos argumentos se espera que:

- 1) *La consolidación de las ONG (y en particular de las ONGD) como actores políticos relevantes en el sistema político español se explique, en parte, por la intervención del Estado, a través de la creación de un marco regulador que incentiva a la vez que controla su actividad. La intervención del Estado en la regulación de las ONG esté condicionada por el legado histórico. Es decir, por las decisiones previas sobre la regulación del sector.*
- 2) *El cambio en la regulación sea posible gracias a la consolidación de un nuevo paradigma sobre las ONG, que define cuál es el papel del Estado en el fomento de su actividad y su función como agentes que complementan los servicios del bienestar proporcionados por el Estado.*

No sólo es importante explicar hasta qué punto el Estado a nivel macro condiciona las actividades de las ONGD y su capacidad de influencia sobre los resultados de la política, A nivel de subsistema político, las estructuras del Estado actúan de forma autónoma dirigidas por políticos y por profesionales que tienen

intereses propios y corporativos relacionados con su desarrollo y carrera. Es necesario tener en cuenta esta variable para explicar el patrón de intermediación entre ONGD y las estructuras del Estado, y cómo ello afecta la capacidad que tienen estas organizaciones para influenciar la definición y planificación de la política de cooperación al desarrollo.

### *Instituciones, proceso político y acción colectiva*

Además de la regulación y la intervención del Estado, la perspectiva de los grupos de interés tiene en cuenta otros elementos del contexto institucional que determinan la capacidad de influencia de las ONG. En particular, el enfoque sobre las redes de políticas públicas destaca la importancia que tienen las relaciones de interdependencia entre Estado y los grupos de interés en diferentes sectores de actividad. De acuerdo con el enfoque de las redes de políticas públicas, los patrones de intermediación de intereses con el Estado están determinados por el conjunto de reglas formales e informales entre un grupo de actores públicos y privados, con intereses diferentes pero interdependientes y que actuando en un mismo contexto, llevan a cabo discusiones de tipo horizontal, no jerárquicas, para definir alternativas, formular o implementar políticas (Coleman, 2001). Este conjunto de reglas forman la estructura institucional que condiciona y delimita la capacidad de influencia de los actores que participan en la política.

Dicho en otros términos, el concepto de redes se utiliza de forma genérica para describir relaciones formales e informales entre diferentes actores políticos que comparten intereses, valores y prácticas comunes (Chaqués, 2004)<sup>18</sup>. Estas redes

---

<sup>18</sup> Otros enfoques sobre las redes son más amplios e incluyen diversas categorías. Cada una de ellas tiene características específicas y el grado de institucionalización puede variar a lo largo del tiempo. Algunas redes se formalizan con el paso del tiempo al comprobar los beneficios de un intercambio regular de ideas y recursos. Las ONG forman redes de defensa de causas, redes de políticas públicas (o sectoriales) o redes de conocimiento (Reinicke, 1999; Liebler y Ferri, 2004). Las redes de conocimiento tienen el objetivo de generar, compartir y difundir información, algunas se generan de forma espontánea en respuesta a un tema específico o necesidad, mientras que otras se planean con el objetivo de alargar su continuidad. Las redes de defensa de causas reúnen a ONG, movimientos sociales, políticos y expertos en la defensa de una causa, y mantienen una definición específica del problema que responde a un sistema de valores y creencias entre los miembros que la forman. La geografía de estas redes no está limitada a la arena nacional, pueden ser redes transnacionales guiadas por valores compartidos, un discurso común y un denso intercambio de información y servicios (Keck y Sikkink, 1998; Della Porta y Tarrow (ed), 2004).

engloban diversos mecanismos de actuación como la colaboración o la incidencia política, el desarrollo de capacidades técnicas y el desarrollo de reglas y normas que se consideran adecuadas dentro del sector (Giugni et al 1999; Khagram et al, 2002; Giugni 2004). En cada subsistema político existe una estructura concreta de la red de actores. Atkinson y Coleman (1989) distinguen dos ejes estructurales en una red: por una parte los recursos que tienen el Estado y que definen su capacidad y su autonomía para controlar la política y, por otra parte, la capacidad de organización de los grupos de interés. Sin embargo, no existe un consenso sobre las variables a tener en cuenta a la hora de definir las características de la red (Atkinson y Coleman; 1989; Van Waarden 1992). Marsh y Smith (2001), por ejemplo, consideran que la autonomía de Estado está formada por diversas variables como la existencia de un marco legislativo estable de la política y su capacidad para llevar a cabo sus objetivos, gracias a un conjunto de recursos (capacidad de crear su propia información, recursos económicos y recursos humanos). La movilización y la capacidad de influencia de los grupos de interés se estiman a partir del grado de monopolización en la representación de intereses; la cohesión interna del grupo y el número de actores que intervienen en la red.

Un importante número de estudios coincide en que la mayoría de grupos de interés centra su atención en un reducido número de temas o en un solo, es decir, se trata de intereses especializados en un determinado problema, y que interactúan con el Estado a través comunidades cerradas (*policy communities*) (Atkinson y Coleman; 1989; Marsh y Rhodes, 1992; Van Waarden 1992; Richardson, 2000). Una comunidad política está formada por un número reducido de actores que domina la negociación con el Estado. Los actores públicos y privados comparten los mismos objetivos; creencias y valores similares entorno a la política lo que facilita la toma de decisiones por consenso. Existe un monopolio de la representación de intereses en una sola organización. Este modelo de red mantiene una importante estabilidad gracias al consenso entre los actores y a las barreras de acceso de nuevos actores.

Aunque no es la única metáfora para referirse a patrones concretos de interacción entre actores privados y el Estado. La complejidad de los temas y la existencia de un sistema multinivel de gobierno provoca, en cierta medida, el desarrollo de redes menos cerradas o redes entorno a problemas (*issue network*) (Heclo, 1978; Richardson, 2000; Chaqués, 2002). Este tipo de red se caracteriza por un número



elevado de participantes y por la ausencia de un elevado consenso sobre los objetivos de la política; en cambio comparten un conjunto de ideas y valores sobre lo que debería ser. En la red entorno a problemas no se identifica un monopolio en la representación de intereses ni un único organismo o autoridad pública que monopolice la toma de decisiones, y por lo tanto se multiplican las vías de acceso a los escenarios de la política.

En el caso de las ONGD, es difícil clasificar la relación con el Estado en alguna de las dos tipologías. Durante las primeras dos décadas de la democracia, la red de actores que domina la política funciona con poco consenso entre los participantes. Los dos Ministerios que a nivel estatal controlan la política, el Ministerio de Economía y el MAE<sup>19</sup> mantienen una posición de rivalidad y no cuentan con información suficiente ni con capacidad técnica para crearla; tampoco cuentan con los recursos suficientes para poner en práctica los objetivos de la política. Las ONGD interactúan principalmente con el MAE de manera informal como proveedoras de información y conocimiento experto sobre áreas geográficas, problemas y programas de la cooperación al desarrollo. La red de actores se transforma al integrar de manera formal la participación de las ONGD a través del Consejo de Cooperación al Desarrollo en 1995 aumentando el consenso sobre los objetivos de la política y acercando el modelo de la red de actores a una comunidad política. No obstante, existen etapas de confrontación y continúa la dispersión de poder entre Ministerios, con una división y conflicto importante entre el Ministerio de Economía y Hacienda y el actual Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). Por otra parte, la estructura vertical de la red se transforma a medida que se consolida un sistema de gobierno multinivel, que condiciona las estrategias de movilización de las ONGD para influenciar al poder político.

A partir de la década de los noventa estas organizaciones se movilizan para acceder o crear una red de cooperación al desarrollo a nivel autonómico. Mientras que en los años ochenta, las ONGD centraban sus esfuerzos en establecer vínculos con los partidos políticos durante el proceso electoral y en mantener los contactos con la

---

<sup>19</sup> A partir del 2008, el MAE cambia su denominación por Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, a efectos de la narración se utiliza a lo largo del capítulo MAE y MAEC atendiendo a la cronología con la que desarrollan los hechos.

Dirección Técnica de Cooperación del MAE, la descentralización de la política crea la oportunidad de acceder con mayor facilidad a otros niveles de gobierno.

En otro orden de ideas, tal y como se explica en el capítulo cuatro y cinco, la misma organización territorial del Estado condiciona la estructura geográfica de las organizaciones y sus estrategias de movilización (Gray y Lowery, 2001; Berry, 2003; Tichenor y Harris 2005; Baumgartner y Mahoney, 2008). Los Estados centralizados atraen a los grupos sociales a la cumbre del sistema político; mientras que los estados descentralizados proveen una diversidad de objetivos en la base del sistema (Tarrow, 1997). En el caso que nos ocupa se puede observar este patrón. El primer grupo de representación de intereses creado por las ONGD, en los ochenta, es de ámbito estatal. A medida que crece la descentralización de la política de cooperación al desarrollo, se ajusta la estructura y la organización de estas organizaciones, como demuestra la creación de 17 Coordinadoras de Ámbito Autonómico de ONGD que cumplen las mismas funciones que la Coordinadora de ONGD de España a nivel estatal.

El análisis de redes ofrece una explicación convincente sobre la importancia de la estructura institucional para explicar la interacción entre el Estado y las ONG. Sin embargo, no es suficiente para explicar por qué ocurren cambios en la estructura institucional ni tampoco cómo estos cambios afectan la capacidad de influencia de los participantes en la red. De acuerdo con Baumgartner y Jones (1993), los cambios en la estructura institucional ocurren en coincidencia con una transformación en la imagen dominante de la política (*policy image*). Un cambio radical, se explica en gran medida por la transformación en los escenarios de la política, y más en concreto por el cambio en las instituciones que deciden sobre la política (Baumgartner y Jones, 1993; Princen y Kerremans, 2008; Chaqués y Palau, 2009). Los escenarios institucionales de la política tienden a centrarse en algunos aspectos de los problemas debido a la inercia institucional mantenida por las personas que históricamente participan en un escenario determinado (Baumgartner y Jones, 1993: 31). Ello provoca que la imagen de la política se caracterice por la estabilidad más que por el cambio. No obstante, factores externos como la entrada de nuevas ideas sobre el problema y la aparición de nuevos actores capaces de atraer la atención sobre el problema a otros escenarios políticos pueden provocar una transformación de la imagen de la política (Jones y Baumgartner; 2005).

En ocasiones estos cambios van acompañados de la entrada de un tema concreto en diversos escenarios de la política, incluido los medios de comunicación y una mayor preocupación por parte de la opinión pública. En la década de los noventa, la atención prestada a la cooperación al desarrollo crece en escenarios institucionales donde tenía una magra presencia, no sólo a nivel estatal sino también autonómico. Al mismo tiempo, se consolidan nuevas instituciones en torno a la cooperación al desarrollo como el Consejo de Cooperación al Desarrollo. La reorganización de las instituciones sucede de forma paralela a un cambio radical en el paradigma de la política a raíz de la movilización por el 0,7%, encabezada por los movimientos sociales y las ONGD. Como resultado, se modifica la estructura de oportunidad política de las ONGD y su capacidad de influenciar la política debido a la creación de nuevas instituciones y a la institucionalización de los canales de negociación con el Estado y, más tarde con las Comunidades Autónomas (Tarrow, 1997; Kriesi, 1999). En resumen, el proceso político condiciona la capacidad de influencia de las ONG puesto que crea límites y oportunidades para la acción. A partir de estos argumentos se espera que:

*3) Las características de la red de actores condicionen la participación de las ONGD en la discusión y definición de las políticas públicas. Y que la institucionalización de su relación con el Estado y el reconocimiento de su papel por los actores a la red sea un factor determinante para explicar su capacidad de influencia sobre los resultados de la política de cooperación al desarrollo.*

*4) El cambio en la estructura de la red de actores que permite la institucionalización de la participación de las ONGD en la política de cooperación al desarrollo suceda de forma paralela a un cambio en la imagen de la política. Este cambio es posible gracias a la conjunción de diversos factores que incrementan la atención prestada al problema de la cooperación al desarrollo en la agenda política y en la agenda pública.*

No sólo existencia de un marco institucional estable condiciona la influencia de las ONG sobre los resultados de la política. Un factor crucial es su propia capacidad de organización y para crear un grupo cohesionado y unido, ello influye además en las posibilidades que tienen para integrarse en la red de actores y los escenarios en los que

se discuten los objetivos y planificación de la política. La capacidad para crear un grupo cohesionado y unido que represente sus intereses es un factor crucial que influye en su integración en la red de actores. La cohesión del grupo depende de un conjunto de variables, como la creación de incentivos selectivos que ayudan a superar el problema de la acción colectiva (Olson, 1965; Moe, 1988) y la existencia de un liderazgo al interior del grupo capaz de interpretar los cambios en el entorno y conseguir la unidad en momentos de crisis (Moe, 1988; Chaqués, 2002)

En el caso de las ONGD de España, gracias a agrupar los heterogéneos intereses de estas organizaciones (en cuanto a su vinculación institucional, recursos y actividad propia) en una única organización, la CONGDE, se consigue el monopolio de la representación a nivel estatal. La creación de un grupo cohesionado permite institucionalizar la relación con el Estado, y más tarde con otros niveles de gobierno, a través de la creación de las Coordinadoras Autonómicas que también pertenecen a la CONGDE. Tanto para las ONGD de mayor prestigio y recursos como para aquellas con escasos recursos, la existencia de la CONGDE garantiza una continuidad en la relación con el Estado que de forma individual sería difícil de conseguir. Aquellas ONGD que por su edad y recursos tienen un mayor prestigio, consiguen de esta forma mayor legitimidad como parte de un sector estructurado con intereses propios frente a la política de cooperación al desarrollo; y mayor capacidad de movilizar a un número mayor de miembros y participantes (Torpe y Ferrer, 2006). Por su parte, las ONGD con menores recursos, además de aumentar su prestigio, garantizan su acceso a información valiosa sobre los objetivos y planificación de la política de cooperación al desarrollo. A partir de estos argumentos se puede esperar que:

*5) La existencia de un grupo cohesionado que es capaz de crear incentivos selectivos y de un liderazgo que mantiene la unidad del grupo sea un factor crucial para explicar la consolidación de las ONGD como un actor clave de la política de cooperación al desarrollo.*

## *Estructura interna de las organizaciones*

La intervención del Estado, la estructura de la red y la capacidad de crear una organización que monopoliza la representación de intereses de las ONG son importantes para explicar su capacidad de influencia pero no son suficientes para entender por qué existen diferencias entre ONG, por qué algunas asumen un rol de implementadoras de la política, mientras que otras buscan activamente establecer la agenda, definir los objetivos y en definitiva influenciar los resultados de la política. Siguiendo análisis previos de March (2008) y McGee (2010), en esta tesis se argumenta que evolución y la historia de las organizaciones dan forma a su estructura organizativa (recursos, distribución de poder y liderazgo) y constituyen una variable importante para explicar el porqué existen diferencias en sus estrategias de movilización política. La estructura organizativa es importante para explicar la influencia de las ONG en los resultados de la política porque condicionan su capacidad para: 1) generar y crear información relevante para los decisores públicos<sup>20</sup>; 2) establecer canales de comunicación, formales e informales, con los actores públicos; 3) crear redes y coaliciones con otros actores interesados en el mismo problema (Levi y Olson, 2000; Beyers, 2008). Siguiendo estas ideas, se argumenta que el desarrollo evolutivo; la historia y las instituciones propias de cada organización; la estructura de recursos que asegura su supervivencia y el liderazgo son aspectos de la estructura organizativa de las ONG que afectan en sus estrategias de movilización política.

Las ideas de Olson (1965) sobre la acción colectiva influyen notablemente el análisis sobre la formación y la capacidad de supervivencia de las organizaciones. De acuerdo con este autor, la acción colectiva consigue subsistir sólo en dos supuestos: 1) cuando la organización consigue que la participación de sus miembros sea obligatoria como en el caso de algunos sindicatos y organizaciones profesionales y 2) cuando crean incentivos selectivos que persuaden a los miembros de mantenerse unidos. Estas ideas

---

<sup>20</sup> Las ONG, utilizan la información para ganar influencia y prestigio ante las autoridades y políticos, buscando cambiar la postura final de éstos en un problema determinado (Eising, 2007; Beyers, 2008). La generación de información es una pieza fundamental en su estrategia de movilización. La creación de información permite seguir diferentes vías de acceso, entre ellas reuniones formales e informales con legisladores, asesores políticos, ministros y otros miembros del gobierno; el objetivo principal de estas reuniones es la persuasión (Grossman y Helpman, 2001). En este mecanismo puede definirse como la 'política de rendición de cuentas' (*accountability politics*), que se refiere al trabajo que realizan las ONGD para recordar a los políticos sus compromisos previos con una política y los principios que han definido durante el proceso electoral o lo largo de su mandato (Keck y Sikkink, 1998).

son útiles para explicar, en parte, el porqué la provisión de servicios de las ONG a sus miembros es crucial para supervivencia. Pero no permite responder a otras preguntas que son relevantes para entender la acción política de las ONG; como por ejemplo qué explica las diferencias entre ellas a la hora de definir sus estrategias de movilización política; o cuáles son las motivaciones de los fundadores y/o emprendedores a la hora de formar una ONG y cómo ello influencia sus tácticas y estrategias.

En ese sentido, la aproximación neoinstitucionalista de la teoría de las organizaciones aporta elementos importantes al análisis al tener en cuenta la importancia de la estructura organizativa de las ONG y su legado histórico<sup>21</sup>. Las instituciones (entendidas como las normas, reglas y valores, así como las relaciones determinadas por la historia) que dan forma a la estructura organizativa de las ONG importan, dado que estructuran la conducta y los objetivos políticos de las organizaciones (March y Olsen, 1984; Moe, 1988; Campbell, 2004). La estructura de las organizaciones es resultado de la experiencia acumulada en el tiempo, es decir, está condicionada por la herencia del pasado y por lo que la organización interpreta como adecuado (March y Olsen, 1984; Thelen, 1999).

Esta perspectiva ayuda a explicar el porqué la historia y las instituciones influyen en el desarrollo evolutivo y las estrategias de movilización política de las ONG. Pero es necesario completar el análisis con otras ideas que tienen en cuenta la importancia de factores externos, como la entrada de nuevas ideas y la influencia de los

---

<sup>21</sup> De acuerdo con March (2008), el análisis sobre la estructura de las organizaciones se divide en dos lógicas: la lógica racional y la lógica de lo adecuado. La lógica de lo adecuado es la adoptada en este trabajo ya que tiene en cuenta el papel de las instituciones para explicar la evolución de las organizaciones. El enfoque de la elección racional centra su atención en la influencia de los recursos de la organización y la competencia por la supervivencia como factores que explican su conducta y capacidad de adaptación a los cambios en el entorno (Hannan y Freeman; 1989; Johnson y Prakash, 2007). Al igual que otras organizaciones, las ONG tienen intereses instrumentales que responden a la competencia por unos recursos escasos que les permiten sobrevivir en el tiempo. Desde este punto de vista, la estructura interna de las ONG está condicionada por la necesidad de adaptarse a alteraciones en el contexto y la competencia permanente de otras organizaciones. Por ejemplo el incremento en el número de ONGD en España a mediados de los noventa es un factor que explicaría, en parte, por qué organizaciones como Intermón deciden ampliar su estrategia de crecimiento no sólo en el ámbito estatal sino también internacional uniéndose a Oxfam Internacional. Esta decisión responde a la necesidad de crear una marca propia en el sector de la cooperación al desarrollo, así como incrementar sus recursos materiales y simbólicos para asegurar la supervivencia de la organización. (Miles y Snow, 1984; Hansmann, 1987; Jordan y Maloney, 1997). La competencia provoca un equilibrio que elimina a las organizaciones que no son capaces de obtener los recursos óptimos y de seguir una estrategia adecuada. En esta competencia las organizaciones pueden cooptar a los grupos, fuera y dentro de la organización, que ponen en peligro la supervivencia de la organización (Selznick, 1948). Sin embargo, la lucha por la supervivencia y la influencia del entorno no son suficientes para explicar las diferencias entre ONG.

fundadores y emprendedores políticos en la capacidad de adaptación de las organizaciones (McGee, 2010). Todas las ONG sufren la tensión de mantener una identidad estable frente a la presión de los cambios en el entorno. La respuesta de las ONG a esta tensión ayuda a explicar el porqué existen diferencias significativas en la estrategia de movilización y en las prioridades de ONG, condicionadas por el mismo entorno y contexto político.

Los casos de Intermón y Manos Unidas analizados en el capítulo final de este trabajo muestran que su desarrollo organizativo es el resultado de los condicionantes impuestos por los fundadores (iniciadores) de la organización, la convicción de que dicha estructura será beneficiosa para los objetivos de la organización y la capacidad para obtener los recursos que sostienen la acción de la ONG a lo largo del tiempo. El impulso de los fundadores de las ONG y la existencia de emprendedores políticos que ejercen el liderazgo de la organización explica la capacidad de la organización para aprovechar las oportunidades políticas que se presentan como consecuencia de los cambios relacionados con el proceso político. Las cualidades de los emprendedores políticos como el talento y el carisma son relevantes pero lo que realmente importa es la posición que ocupan entre diferentes organizaciones o actores políticos. “Tener una posición en la frontera y en los intersticios de diferentes redes sociales, campos organizativos y/o en relación con actores políticos relevantes incrementa las posibilidades de éxito” de las ONG (Campbell, 2004: 74). El liderazgo tiene un papel crucial si se acompaña de una serie de características, como la capacidad de líder para actuar como emprendedor político (*policy entrepreneur*) y asumir el papel de *brokerage* o “intermediación” dentro y fuera de la organización. A partir de estos argumentos se espera que:

6) *La historia y el desarrollo organizativo de las ONG influyan en la forma en la que estas organizaciones adaptan sus estrategias y responden a las cambiantes circunstancias políticas de su entorno. El marco institucional y su origen moldean su estructura organizativa, que a su vez condiciona sus recursos y estrategias de movilización política.*

*7) Otros factores como el liderazgo y la existencia de emprendedores políticos también sean relevantes para explicar la capacidad de las ONG para aprovechar las oportunidades políticas que facilitan la expansión y el éxito de la organización.*

## **Metodología**

Para contrastar las hipótesis se combinan principalmente elementos del análisis cualitativo y comparado. Ambas metodologías se consideran adecuadas para el estudio de fenómenos complejos como el papel de las ONG en el sistema político español y su capacidad de influencia en los resultados de la política. El trabajo se basa en tres niveles de análisis, que tienen que ver con la realidad macro, la realidad sectorial y la realidad micro de las ONG. Las fuentes principales de información son documentos específicos sobre la cooperación al desarrollo, páginas *web* y memorias técnicas de las ONGD y de la CONGDE, así como las entrevistas a profundidad con miembros de las organizaciones, funcionarios públicos y expertos. Los estudios previos y diferentes artículos especializados también han sido una fuente importante de información y de ideas para profundizar en el tema. No todos los libros y artículos referidos en la bibliografía son citados pero se han consultado para complementar y matizar diferentes argumentos.

El método cualitativo es una herramienta útil para analizar relaciones de poder que difícilmente pueden ser cuantificadas; y permite integrar diferentes aproximaciones teóricas que ayudan a interpretar los problemas (McNaab, 2002). El punto de partida es la observación de los hechos que comprenden la realidad del objeto de estudio (Tamayo, 1994). El método comparado se utiliza para analizar el nivel micro o la importancia de la estructura interna de las ONGD. Se trata de un proceso de análisis basado en la lógica. Comparar es confrontar una cosa con otra, sirve para controlar, verificar o falsificar si una generalización corresponde a los casos en los que se aplica. Comparar implica asimilar y diferenciar en los límites (Sartori y Morlino, 1994). La comparación de dos ONGD (Intermón y Manos Unidas) que parecen, a primera vista, presentar analogías permite describir la evolución, constatar semejanzas y diferencias y explicar en qué consisten. Por último, la comparación permite, desarrollar un análisis más pormenorizado de lo que se estudia.



### *Fuentes documentales*

El análisis de documentos permite realizar una retrospectiva sobre los diferentes factores del contexto que condicionan al objeto de estudio y ayuda a obtener información precisa sobre su evolución que de otra forma no es posible obtener. Una parte sustancial de la información se ha obtenido a través de los archivos electrónicos de diferentes organismos y de las propias ONGD. Las bases de datos electrónicas y la información oficial, en su mayoría publicada ya en archivos de internet, han sido fundamentales para recopilar información sobre la regulación de las asociaciones y de la normativa sobre cooperación al desarrollo; y para el análisis sobre la evolución y estructura organizativa de las ONGD durante el periodo 2000-2011. En cambio, la información anterior sobre la CONGDE, Intermón Oxfam y Manos Unidas sólo ha sido accesible a través de los archivos de las propias organizaciones. En especial, la información sobre la evolución y estructura organizativa de Intermón Oxfam y Manos Unidas se ha obtenido a través de la consulta de sus propios archivos y del fondo documental de revistas de la Biblioteca de Cataluña y del Archivo Histórico de la Ciudad de Barcelona, en donde se han consultado los boletines y las revistas periódicas que ambas organizaciones publican desde finales de los años cincuenta.

La fuente primordial de información sobre la evolución del número de ONG, - asociaciones en relación a su figura jurídica- es el anuario estadístico del Ministerio del Interior ([www.mir.es](http://www.mir.es)). Se ha consultado el periodo disponible al público a través del archivo electrónico que comprende de 1999 a 2010. El anuario contiene información sobre el régimen jurídico y datos históricos sobre el número de asociaciones activas a nivel estatal. Estos datos han sido complementados y contrastados con el estudio de Ruiz Olabuenaga sobre las dimensiones del tercer sector en España (2000 y 2006).

Una parte importante de la información sobre la intervención del Estado en el sector de las ONG y sobre las instituciones que dominan la política de cooperación al desarrollo se obtiene a partir del análisis de las leyes, decretos y normativa, y documentos oficiales publicados en las páginas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) ([www.maec.es](http://www.maec.es)), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ([www.aecid.es](http://www.aecid.es)) y del Boletín Oficial del Estado (BOE) ([www.boe.es](http://www.boe.es)). La base de datos del BOE, además, ha sido indispensable

para consultar los cargos y nombramientos del Consejo de Cooperación al Desarrollo, información muy valiosa para identificar a aquellas ONGD que se interrelacionan de forma efectiva con el Estado como representantes de la CONGDE. También se ha consultado documentación oficial sobre la cooperación al desarrollo en las Comunidades Autónomas a través de las páginas del gobierno de Cataluña ([www.gencat.com](http://www.gencat.com)), el gobierno del País Vasco y Andalucía así como sus respectivas agencias de cooperación al Desarrollo, y el gobierno de Galicia. Esta información ha sido muy útil para analizar el proceso de descentralización de la cooperación al desarrollo. Los datos sobre la legislación autonómica de cooperación al desarrollo fueron obtenidos en las páginas oficiales de cada Comunidad Autónoma y en la página de las agencias autonómicas de cooperación al desarrollo existentes<sup>22</sup>. Otras fuentes consultadas sobre la política de cooperación al desarrollo son los informes técnicos sobre el estado de la cuestión en España publicados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)<sup>23</sup> de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE)<sup>24</sup>. Así como las series estadísticas del Banco Mundial y de la OCDE sobre la evolución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de España desde 1980 hasta la actualidad.

El análisis de la atención prestada a la cooperación al desarrollo a lo largo del tiempo se basa en las bases de datos creadas por el proyecto de investigación *Spanish Policy Agendas Project*<sup>25</sup>, que contienen información sobre la agenda del Ejecutivo (debate sobre el estado de la nación) y el Legislativo (leyes, proyectos y proposiciones, preguntas orales en pleno y preguntas orales en comisión). Estas bases de datos nos informan sobre la evolución en el tiempo de la atención prestada a la cooperación al desarrollo, siguiendo el sistema de codificación desarrollado por el *Policy Agendas Project*, dirigido por Bryan Jones y Frank Baumgartner, y por el *Spanish Policy Agendas Project* para el caso de España, dirigido por Laura Chaqués. La base de datos del Congreso sobre la comparecencia de otras personalidades en Comisión ha sido muy útil para obtener información sobre la participación de las ONGD en las diferentes

---

<sup>22</sup> A largo plazo, el objetivo es poner a disposición del público la información contenida en las bases de datos creadas para esta investigación, que por el momento sólo está disponible a petición del interesado.

<sup>23</sup> [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_33721\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html)

<sup>24</sup> <http://www.oecd.org>

<sup>25</sup> Consultar (<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas/>)

comisiones y para identificar en concreto aquellas organizaciones que participan de forma efectiva y visible en el proceso político.

Para analizar la evolución de la opinión pública sobre la ayuda al desarrollo a países del tercer mundo y el papel de las ONG se utilizaron las encuestas sobre el tema publicadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) ([www.cis.es](http://www.cis.es)) disponibles para el periodo 2005-2010. Las encuestas de opinión responden a las siguientes preguntas: 1) Respaldo a la aportación del 0,7% del PIB a la ayuda al desarrollo; 2) ¿España debe ayudar a solucionar los problemas que tienen los países menos desarrollados a pesar del coste económico; 3) Porcentaje partidario del financiación de las ONGD con dinero público. Los datos se complementan con una de las primeras encuestas realizadas sobre el apoyo de los españoles a la aportación del 0,7% del PIB realizada en 1994 por Demoscopia. Finalmente, para el análisis de la atención prestada a la cooperación al desarrollo en los medios de comunicación se realizó una búsqueda por palabra clave en la base de datos del diario *El País* para el periodo 1985-2011 a partir de la siguiente lista: cooperación internacional al desarrollo, pobreza mundial, ONGD, países del tercer mundo y ayuda al desarrollo, y que contiene información sobre todas las secciones del diario. Para evitar algunos de los riesgos de la búsqueda por palabra clave, como el incremento ficticio del número de noticias, se ha elaborado una base de datos con cada una de las noticias y se ha comprobado una a una la coherencia de la noticia con el tema.

La base documental sobre la estructura y organización de la CONGDE son sus estatutos y las memorias anuales sobre su actividad, la mayoría de ellos publicados en la página [www.congde.es](http://www.congde.es). De vital importancia ha sido la consulta del Directorio de ONGD publicado periódicamente por la CONGDE y de las memorias anuales para obtener información sobre: 1) su estructura organizativa y servicios prestados; 2) el número total de organizaciones miembro; 3) la evolución de la estructura financiera de los miembros; y 4) la evolución de los miembros de la junta directiva y de la secretaría técnica. Además se ha consultado el archivo de la propia Coordinadora, en el cual constan documentos oficiales sobre las primeras actividades de la organización cuya información no ha sido sistematizada, ni publicada.

El análisis sobre la evolución histórica de las ONGD que forman la CONGDE, incluyendo aquellas que son miembro a través de las Coordinadoras Autonómicas, se basa en la recopilación de información sobre: 1) su año de creación, 2) origen institucional y; 3) pertenencia a la CONGDE y/o a una o más Coordinadoras Autonómicas. En total se han contabilizado 495 hasta agosto de 2011. Esta información se ha sistematizado en una base de datos a partir de la información publicada por cada una de las ONGD en su página *web*, en total 435 direcciones electrónicas. Mientras que los datos de 60 organizaciones se han obtenido a través de las páginas de las Coordinadoras Autonómicas y de la propia CONGDE.

### *Análisis comparado*

En el último capítulo de esta tesis se compara los casos de Intermón Oxfam y Manos Unidas teniendo en cuenta tres variables, dos de carácter cualitativo y una de carácter numérico que las asemejan: 1) edad y experiencia en la cooperación al desarrollo, 2) origen institucional, 3) tamaño de la organización en cuanto a recursos financieros y actividad. Y las variables que las diferencian de carácter cualitativo: la distribución de poder interna, las características del liderazgo y sus estrategias de movilización política.

Para realizar la comparación se analizan documentos sobre su desarrollo organizativo desde los cincuenta hasta el presente. Principalmente, los estatutos, boletines y memorias anuales de ambas organizaciones. Esta documentación permite recabar información útil de indicadores que permiten medir la continuidad y cambio en las organizaciones. En particular, se sistematiza la información relativa a 1) los recursos de la organización: socios y colaboradores, presupuesto neto anual; presupuesto destinado a proyectos de cooperación y las fuentes de financiación. También se recoge información, aunque no siempre ha sido publicada, sobre el número de empleados y voluntarios de la organización; 2) la evolución en la dirección de la organización y 3) datos sobre sus actividades (proyectos y países receptores de su ayuda), publicaciones de informes y documentos especializados de ambas organizaciones.

En el caso de Intermón, se ha revisado la información sobre los cambios en la organización y en sus prioridades a partir de octubre 1956. El número 76 del boletín del Secretariado de Misiones y Propaganda Jesuita, se refiere por primera vez a los proyectos de ayuda a los misioneros con el objetivo de mejorar las condiciones de la población de la parroquia en India, Bolivia y Paraguay. La publicación sufre diversos cambios de nombre a lo largo del tiempo, a partir de la década de los ochenta, algunos de ellos relacionados con transformaciones notables en la organización. El número de revistas y boletines consultados suman 414. Las memorias anuales se revisan a partir de la primera publicación de rendición de cuentas en julio de 1982, en total 26. Para el caso de Manos Unidas se consultan los boletines trimestrales y boletines extraordinarios de la Campaña contra el Hambre desde el número nueve de octubre de 1969 hasta el número 182, del trimestre enero-marzo de 2011. El nombre de la publicación cambia sólo en dos ocasiones, la primera en 1980 cuando se añade al título el nuevo nombre de la asociación Manos Unidas. Y finalmente a partir 1995 se deja atrás el título de la Campaña contra el Hambre para quedarse únicamente con el título de Boletín de Manos Unidas. En ambos casos se tuvo acceso a diferentes documentos fundacionales a través del archivo documental de la sede Manos Unidas en Madrid y en la sede de Intermón en Barcelona.

Los boletines extraordinarios de la campaña y más tarde las memorias de Manos Unidas también han sido consultados, en total 41 desde 1969 hasta 2010. También se ha tenido acceso a las memorias internas, en el caso de Intermón Oxfam se han consultado las memorias de 1992 a 1997, y en el caso de Manos Unidas las memorias internas de 1982 a 2010. Las publicaciones periódicas de las organizaciones son una fuente relevante de información, ofrecen datos y detalles relevantes sobre el desarrollo evolutivo la organización y los temas a los que prestan atención. En general, resumen la actividad de la organización y su relación con otros actores institucionales, principalmente otras ONG y gobiernos. En algunos números especiales informan de forma sistemática sobre cambios profundos en la organización, por ejemplo al realizarse la integración de Intermón a Oxfam Internacional, la organización publica informes sobre los motivos y los beneficios de la unión.

## *Entrevistas en profundidad*

Las entrevistas en profundidad han sido fundamentales para recoger datos relevantes y matizar la información obtenida a través de las fuentes documentales. De acuerdo con Ruiz e Ispizua (1989: 131): “La entrevista es, por definición, un acto de interacción personal, espontáneo o inducido, libre o forzado, entre dos personas, entrevistador y entrevistado, en el cual se efectúa un intercambio de comunicación cruzada, a través de la cual, el entrevistador transmite interés, motivación, confianza, garantía y el entrevistado devuelve, a cambio información personal en forma de descripción, interpretación y evaluación”. El tipo de entrevista utilizado es la entrevista en profundidad semiestructurada, lo que quiere decir que no se ha elaborado un cuestionario con preguntas cerradas para un número determinado de entrevistados. Para orientar el resultado de la entrevista se ha elaborado un guión con preguntas basadas en las hipótesis de la investigación. Algunas de las preguntas eran comunes de acuerdo con el perfil de especialidad de cada entrevistado.

En total se han realizado 30 entrevistas (ver anexo metodológico) a 29 de personas, una de ellas me ha permitido realizar una segunda entrevista en una fecha posterior. Del total, 22 son personas han ocupado cargos de alta responsabilidad en la CONGDE, Intermón Oxfam, Manos Unidas y otras ONGD no analizadas a profundidad en este trabajo pero cuya opinión es relevante para ampliar, precisar y aclarar la información publicada por en documentos y otras referencias. Dos de ellas, además, han ejercido también funciones de alta responsabilidad en organismos públicos de la cooperación al desarrollo y otros órganos importantes de la administración pública. Sumando a estas dos personas, en total se han entrevistado a seis personas que han ocupado cargos relevantes en la administración pública, estatal y autonómica, en el tema de la cooperación al desarrollo. Finalmente, dos son expertos en asociaciones de origen religioso y el sistema político español.

Las personas entrevistadas han sido elegidas previamente por su experiencia y conocimiento sobre las ONGD y la política de cooperación al desarrollo más que por un criterio estadístico. Algunos de ellos tienen vínculos con el sector desde la década de los ochenta, mientras que la mayoría inicia su actividad en las ONGD o en la administración pública en los años noventa. A otras se ha llegado a través del efecto

“bola de nieve”, a partir de la referencia y contacto facilitado por otro entrevistado a quien de forma sistemática se le pregunta a quién considera que es relevante entrevistar. Al entrevistado se le ofrece confidencialidad de sus respuestas, dado que ello facilita profundizar en algunos puntos de vista sobre la experiencia personal del entrevistado. Por ello no aparecen citados directamente en el texto de la investigación, aunque cuando se ha considerado relevante se han incorporado sus opiniones. Las entrevistas se han llevado a cabo a lo largo de un periodo de tiempo considerable entre 2007 y 2012. Las primeras cinco en la primavera de 2007, mientras que la mayoría se realiza entre marzo y noviembre de 2011. Las entrevistas han sido transcritas y la información ha sido sistematizada de acuerdo con las hipótesis planteadas.





## 2 Conceptualización, funciones y roles de las ONG

Como parte del contexto teórico de esta investigación, el objetivo de este capítulo es responder a la pregunta qué es una ONG y cuáles son sus funciones desde un punto de vista teórico. Para responder a estas preguntas se hace una revisión de las diferentes corrientes sobre el fenómeno de las ONG utilizadas en la ciencia política. Se constata que, dado que el concepto reviste una importante ambigüedad, la coexistencia de una terminología fragmentada complica un análisis sistemático sobre su papel en el sistema político. La delimitación del objeto de estudio (ONG) y los objetivos de la investigación varían en función de la aproximación teórica utilizada; sin embargo, en todos los casos se analiza esencialmente el mismo fenómeno: la acción colectiva a través de organizaciones de ciudadanos sin ánimo de lucro, que defienden una causa concreta y para ello cuentan con una estructura estable.

El concepto ONG se utiliza de forma genérica para referirse a la acción colectiva que vehicula diversos intereses y causas ciudadanas o de interés público<sup>26</sup>. Aun cuando la mayoría de autores están de acuerdo implícitamente en que las ONG son instituciones que reúnen a individuos que buscan conseguir fines no lucrativos comunes en la esfera pública o espacio colectivo, existe un importante desacuerdo en cómo clasificar a este actor político y sus funciones (Johnson y Prakash, 2007). El término ONG se utiliza como sinónimo de una larga lista de términos y tipologías en referencia a la organización política de los ciudadanos, fuera de los partidos políticos y sindicatos (Jordana, 2006). En cuanto a la forma jurídica, en España, las ONG pueden ser asociaciones, fundaciones y/o confederaciones (es decir asociaciones de ONG); sin embargo, entre académicos y profesionales no siempre existe la certeza de estar hablando del mismo fenómeno. En el ámbito académico, además coexisten diferentes aproximaciones teóricas que utilizan como sinónimo de ONG: organización de la sociedad civil; organización del tercer sector; grupo de interés (público) u organización de interés; y movimientos sociales organizados. En cada uno de estos enfoques, además,

---

<sup>26</sup> Tal y como se explica en el primer capítulo, el término ONG se difunde a nivel mundial por influencia del sistema de Naciones Unidas y el nuevo enfoque que se le da a la ayuda al desarrollo tras la segunda guerra mundial. La carta de Naciones Unidas firmada en 1949 es citada como el primer documento oficial que hace referencia al término ONG (Ortega Carpio, 1994; Gomis, 2000).

existe una diversificación de tipologías. Por ejemplo, en los estudios sobre el tercer sector también se utiliza los términos, organizaciones voluntarias y organización no lucrativa; y en el campo de los grupos de interés se utiliza el término grupo de interés público y grupos de causas ciudadanas (Jordan y Maloney, 1997; Kenett y Edwards, 2004; Binderkrantz, 2011).

A lo largo del capítulo se revisan las aportaciones de las aproximaciones teóricas de la sociedad civil, el tercer sector, los grupos de interés y los movimientos sociales<sup>27</sup>. Aunque existe poco diálogo directo entre los cuatro enfoques analizados, se argumenta que existen puntos tangenciales, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de explicar qué son las ONG y qué factores condicionan su capacidad de influencia política. Cada una de estas aproximaciones se refiere esencialmente al mismo fenómeno y comparten preocupaciones intelectuales similares sobre las consecuencias de la acción colectiva en el cambio social y político, pero conceptualiza a las ONG con diferentes términos (Kennet y Edwards, 2004; Johnson y Prakash, 2007). Al mismo tiempo, cada una parte de una visión normativa sobre su deber ser, las causas que justifican su existencia y las funciones que desempeñan en el proceso político (Maloney y Van Deth 2008).

Además, cada uno de ellos considera que estas organizaciones tienen un papel en el desarrollo de las políticas públicas; sin embargo, no todos enfatizan los mismos aspectos. El enfoque del tercer sector tiene en cuenta el papel de las ONG en la provisión de servicios y en la implementación de las políticas públicas; mientras que las aproximaciones de la sociedad civil, grupos de interés y movimientos sociales coinciden en subrayar su función como promotores de la participación política en los sistemas de representación democrática, proveedoras de información y como mecanismos de control de las actividades del gobierno. En su actividad diaria, las ONG acumulan información y conocimiento que es útil en la elaboración de las políticas públicas. La perspectiva de los grupos de interés y de los movimientos sociales profundiza en este análisis e identifica cuáles son los mecanismos que utilizan las ONG para influenciar el proceso político. La tabla 2.1 resume los elementos claves de estas aportaciones.

---

<sup>27</sup> No son los únicos enfoques que existen en la ciencia política pero sí de los más prolíferos. En el campo de las relaciones internacionales existen estudios que se refieren a las ONG como actores no estatales (*non-state actors*) (Mansbach et al 1976; Risse-Kappen 1995). Al igual que las aproximaciones teóricas analizadas en este capítulo, se trata de una categoría más amplia que además las ONG, incluye a las empresas multinacionales, organizaciones del crimen organizado y organizaciones religiosas, entre otras.

Tabla 2.1 *Enfoques teóricos y conceptualización de las ONG*

	<b>Sociedad civil</b>	<b>Movimientos sociales</b>	<b>Tercer Sector</b>	<b>Grupos de interés</b>
<b>El deber ser de las ONG</b>	Fortalecer la democracia. Crear y aumentar el capital social Representar los intereses de los ciudadanos. Controlar abusos de poder. Legitimar la democracia a través de la rendición de cuentas.	Promover el cambio social. Defienden causas de interés general. Son expresión del conflicto social, reflejan situaciones de descontento con el curso de las políticas.	Fortalecer la buena gobernanza (colaboración con otros actores en la solución de conflictos). Crear y aumentar el capital social (valores asociativos). Preservar el bienestar social a través de servicios públicos que el Estado no puede o tiene la voluntad de asumir. Creación de bienes públicos. Incrementar la eficiencia de los servicios públicos frente a las fórmulas burocráticas del Estado.	Fortalecer la democracia. Representar intereses y defender causas que están fuera del sistema institucional de representación. Crear bienes públicos.
<b>Definición operativa de las ONG</b>	Organizaciones de ciudadanos que pertenecen a la esfera más amplia de la sociedad civil. No pertenecen al Estado. Se especializan en uno o varios sectores, existiendo ONG con intereses de todo tipo: desarrollo económico, defensa de la ciudadanía, lucha contra la pobreza, defensa del medio ambiente. Sus miembros no están obligados legalmente a permanecer. Actividad local y global. Se definen como un espacio intermedio entre el Estado y el mercado.	Estructura formalizada. Vehículo institucional que articula la acción colectiva. No pertenecen al Estado Intereses sociales diversos: ecología, derechos humanos, minorías, pacifismo. Sus miembros no están obligados legalmente a permanecer. Actividad local y transnacional.	Son organizaciones privadas sin fines de lucro. Tienen una estructura institucionalizada y poseen autonomía (recursos propios). Actividades sectoriales diversas: cultura, religión, desarrollo, ecología, pobreza y marginación, Sus miembros no están obligados legalmente a permanecer. Actúan en un sistema multinivel de gobernanza. Se definen como espacio diferente al Estado y al mercado.	Son organizaciones que defienden intereses o causas particulares. Se diferencian de otros grupos de interés por dar voz o actuar como grupos defensores de ideas y causas consideradas de interés general. Tienen una estructura institucionalizada que les otorga capacidad de influenciar los resultados políticos Actividades sectoriales. Sus miembros no están obligados legalmente a permanecer Actividad local e internacional.

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario advertir que no se busca crear una conexión directa entre la línea argumental de cada uno de los enfoques, puesto que cada uno tiene un lenguaje concreto que en ocasiones fragmenta la discusión. Ni tampoco se intenta hacer una revisión exhaustiva de cada uno de ellos, sino destacar aquellos aspectos relevantes para entender el fenómeno de las ONG como organizaciones con plena capacidad para participar e influir en el proceso político.

### **Democratización y organizaciones de la sociedad civil**

Uno de los campos más prolíficos en el análisis de las ONG está formado por los estudios sobre la democratización y la sociedad civil<sup>28</sup>. Aunque existen algunos esfuerzos de delimitación del término, sociedad civil se utiliza en un sentido amplio y se refiere a la amalgama de ONG, intelectuales, movimientos sociales y otras iniciativas privadas que actúan en contra de prácticas corruptas y autoritarias de los gobiernos (Pérez Díaz, 1997; Diamond, 1999; Ibarra 2005; Requena Santos, 2008). Sociedad civil es entendida como el espacio de lo público que existe entre el mercado y el Estado (Bermeo, 2003; Kaldor, 2005). La mayoría de estos estudios considera que las ONG son una parte sustancial del universo de la sociedad civil y que su crecimiento es uno de los principales indicadores de su renacimiento en las democracias contemporáneas. La amplitud de los estudios sobre la sociedad civil obliga a distinguir, a manera de resumen, dos niveles de análisis: uno centrado en los efectos de la sociedad civil a nivel estatal o local; que enfatiza su influencia positiva en la democratización y en el fortalecimiento del capital social. Y el otro en el papel de las ONG a nivel internacional, que utiliza el término sociedad civil global para referirse al creciente número de ONG que actúan fuera de las fronteras nacionales.

Los análisis sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil enfatizan su papel en el fortalecimiento de la democracia. Su función principal es protegerla y salvaguardarla, controlando y responsabilizando a los gobiernos de sus acciones (Maloney y Rosteutscher, 2006). La existencia de una sociedad civil activa obstaculiza la corrupción y las prácticas antidemocráticas, por lo tanto, su mera existencia es

---

<sup>28</sup> Esta proliferación es especialmente importante en el sector de la cooperación al desarrollo, en el que se vincula desarrollo económico y político con la emergencia de la sociedad civil. El término se populariza ampliamente por el creciente interés académico pero también por el uso amplio que realizan agencias de cooperación al Desarrollo o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

considerada como un valor. De acuerdo con Encarnación (2002), en la década de los noventa el trabajo académico sobre la sociedad civil experimenta un resurgimiento relacionado con la popularidad alcanzada por las protestas y acciones organizadas de la sociedad civil en contra de los regímenes comunistas y la defensa de la democracia en Europa del Este y Latinoamérica<sup>29</sup>. Estos análisis vinculan esta ola democratizadora con iniciativas de la sociedad civil, que en este contexto se utiliza para diferenciar la esfera ciudadana de la esfera del gobierno y de la esfera económica.

Otros estudios destacan su importancia en el mantenimiento de las democracias (nuevas y viejas), y analizan las consecuencias negativas de su posible debilitamiento. Putnam (2000) señala que la existencia de asociaciones voluntarias (entendidas como sinónimo de sociedad civil) es un factor clave en la creación del capital social, fundamental para el buen funcionamiento de las democracias. La diferencia entre el éxito y el fracaso en la creación de una sociedad democrática es la existencia de un capital social, entendido como la combinación de confianza, normas y redes sociales (Putnam 1993: 173). Este enfoque sugiere que la participación en ONG tiene consecuencias internas (benefician al individuo y a sus organizaciones) y externas, ya que aumentan la eficacia de la democracia. Una densa red de asociaciones civiles promueve estabilidad y eficacia en las democracias gracias a los efectos que tiene en la formación cívica de los ciudadanos y por su capacidad para movilizarlos a favor de causas públicas (Foley y Edwards, 1996). La densidad de organizaciones civiles, en cualquiera de sus formas (asociaciones, fundaciones, grupos de interés, ONG) es un indicador de la calidad de la democracia (Smith, Stocker y Maloney, 2004; Marcuello, 2007). Sin embargo, el propio Putnam (2000) reconoce que el número de organizaciones de la sociedad civil no garantiza la calidad de la democracia, también es importante el tipo de relaciones que estas organizaciones construyen con la sociedad y los gobiernos.

El entusiasmo es matizado, más adelante, por investigaciones de nuevas y antiguas democracias que demuestran que existen casos que no concuerdan con el modelo de 'buena sociedad civil'. No todas las organizaciones que forman la sociedad civil están interesadas en limitar los abusos de los gobiernos o en limitar el poder del

---

<sup>29</sup> Antes de los ochenta, los estudios académicos que utilizan el término sociedad civil para referirse a la acción organizada de grupos en favor de diferentes causas es escasa o se resumía a la revisión de postulados de los teóricos de la sociedad civil anteriores a la segunda guerra mundial y vinculados a la revolución del pensamiento liberal y marxista como Tocqueville y Gramsci.

Estado, mejorar los derechos de las minorías, promover valores democráticos o incrementar la participación política. Algunos autores diferencian entre ONG institucionalizadas que defienden causas específicamente relacionadas con la calidad de la democracia (grupos de derechos humanos, ecologistas o sindicatos) y otros grupos como las corales o clubes del automóvil, que no tienen entre sus objetivos mejoras democráticas (Diamond, 1999; Bermeo, 2003). Incluso, Chambers y Kopstein (2001) estudian bajo qué condiciones algunas organizaciones actúan en contra de la democracia. La pregunta principal que buscan responder estos autores es qué tipo de sociedad civil promueve la democracia, basándose en lo que ellos llaman el valor de reciprocidad. Sugieren que la “mala” sociedad civil está formada por aquellas organizaciones voluntarias que no siguen ésta regla. La reciprocidad es para ellos el reconocimiento de otros ciudadanos, incluso aquellos con quienes se tienen serios desacuerdos. Su investigación se basa en aquellas organizaciones que claramente desafían este principio, promoviendo el odio, el fanatismo, el racismo y la xenofobia.

### *Sociedad civil global*

Otra parte de los estudios sobre las ONG y la sociedad civil se vinculan al análisis de la globalización. De acuerdo con esta perspectiva, el renacimiento de la sociedad civil no sólo se debe a los procesos democratizadores de los años ochenta, también es consecuencia de la emergencia de una nueva conciencia política que va más allá de las fronteras nacionales, estimulada por los movimientos ecologistas y pacifistas que comienzan a tener resonancia social en los sesenta; y a la percepción de la emergencia de un nuevo orden internacional global tras el final de la guerra fría. Se considera que el crecimiento de las ONG del siglo XX se debe, en parte, a la revolución de las telecomunicaciones que intensifica las relaciones comerciales, sociales y culturales. La extensión del uso de internet facilita la comunicación más allá de las fronteras, reduciendo el tiempo y el costo en el intercambio de ideas e iniciativas sociales y políticas (Castells, 1998; Guillen, 2001). La presencia de las ONG en diversos foros internacionales y su relación directa con organismos internacionales y agencias multilaterales -principalmente aquellas vinculadas con las políticas de

cooperación al desarrollo<sup>30</sup> son indicadores sobre la existencia de una sociedad civil global, a la que se refieren autores como Held (1997); Keane (2001); Anheier y Kaldor (2005); Guiddens (2003) y Beck (2005).

De acuerdo con la definición de Keane (2001), la sociedad civil global es una forma contemporánea de referirse a las redes de instituciones socio-económicas transnacionales con presencia en más de dos países. La sociedad civil global está formada por una diversidad de organizaciones que tienen como principal característica trasladar sus intereses locales a un ámbito transnacional. Siguiendo esta lógica se puede esperar que los intereses locales de una ONG en un país determinado puedan encontrar una cierta resonancia (seguimiento, simpatías o apoyo) en otras latitudes o contextos gracias al uso de un lenguaje común que iguala los derechos de las personas a escala universal. Por ejemplo, una organización que lucha por los derechos de las tribus de la Amazonía peruana o brasileña puede encontrar el apoyo de una organización finlandesa que lucha por la conservación de las reservas ecológicas del planeta. Esta perspectiva tiene importantes similitudes con el análisis de los movimientos sociales transnacionales como se verá más adelante, sobre todo en el énfasis que hace en la capacidad de la sociedad civil global para construir identidades y movilizar a los ciudadanos a favor de una causa global (Keck y Sikkink, 1998; Ibarra y Tejerina, 1998; Melucci, 1999; Tarrow, 2005; Llopis, 2007). En ese sentido, una de las características de las ONG de acuerdo con esta perspectiva es su capacidad de crear significados con el fin de alterar las relaciones de poder de carácter político y económico.

Al igual que el resto de aproximaciones teóricas que se analizan a continuación, el enfoque de la sociedad civil global enfatiza la diversidad que caracteriza a las ONG. En un mundo globalizado, esta diversidad se refleja en la relación heterogénea que mantienen con diferentes niveles de gobierno (Anheier et al, 2005). Esta perspectiva reconoce que es necesario ir más allá en el estudio de las organizaciones de la sociedad civil para entender de qué forma están condicionadas por las diferentes esferas de poder en las que están inmersas (Young 1994; Rosenau, 1997). No es fácil resumir las principales aportaciones del enfoque de la sociedad civil a la definición de ONG pero se pueden destacar cuatro características que convergen en la literatura sobre la sociedad

---

<sup>30</sup> La mayoría de organismos y agencias internacionales de ayuda al desarrollo internacional tienen un portafolio de ayudas y subvenciones que se destina a ONG dedicadas a temas transnacionales como los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el respeto a las minorías étnicas (Edwards y Hume 1996; Bebbington y Riddell, 1997).

civil, al menos en aquella sobre la *buena sociedad civil*<sup>31</sup>, y que ayuda a responder a la pregunta principal de este capítulo, qué son las ONG:

a) Pertenecen a una esfera diferente del Estado y del mercado; b) su función es controlar la actividad del gobierno y movilizar a los ciudadanos cuando éste incumple sus responsabilidades; c) en conjunto con otros miembros de la sociedad civil, las ONG buscan confrontar y controlar la acción de los gobiernos, de las élites comerciales y sociales (Zimmer y Freise, 2008). Idealmente, sus propósitos son congruentes con valores democráticos y sus acciones no provocan sentimientos de odio, racismo o xenofobia.

Esta definición ofrece una aproximación amplia al estudio de las ONG pero impide profundizar en aspectos fundamentales de su relación con el Estado y otros grupos sociales. Se obvia la relación de cooperación que existe con las autoridades públicas, aunque no están exentas de conflicto como en el caso de las ONGD. Algo similar sucede con el enfoque sobre los movimientos sociales, aunque éste último tiene en cuenta la importancia de la estructura organizativa acotando el concepto.

### **ONG y movimientos sociales**

Las ONG no se deben confundir con los movimientos sociales; sin embargo representan una parte significativa de ellos, y en algunos casos los inician (Clarke, 1993; Davis et al, 2005; Della Porta y Diani, 2006). Existen, por lo menos, dos aspectos relevantes en el enfoque sobre los movimientos sociales que son útiles para entender qué son las ONG: 1) Los factores contextuales que explican su crecimiento en las últimas décadas; 2) las características que distinguen a las ONG de los movimientos sociales, que se detallan a continuación.

En esta perspectiva se otorga especial atención a las causas que explican el origen y el auge que la acción colectiva experimenta a finales del siglo XX. Su crecimiento se relaciona con cambios estructurales en la sociedad, como el surgimiento de la sociedad postmaterial<sup>32</sup> (Inglehart, 1991 y 1997). Coincide con el enfoque de la

---

<sup>31</sup> Ver el artículo citado anteriormente: “Good and Bad Civil Society” de Chambers y Kopstein (2001).

<sup>32</sup> De acuerdo con este autor, cambios estructurales en las sociedades industriales avanzadas que tienen que ver con la cobertura de las necesidades humanas básicas (educación, salud, trabajo y vivienda),



sociedad civil en que el cambio tecnológico es uno de los factores explicativos. Se considera que la difusión de las nuevas tecnologías de la información, como Internet, facilita la interacción y politización de los movimientos sociales<sup>33</sup>. Al mismo tiempo, la era de la información se relaciona con el fenómeno de la globalización, entendido como un cambio estructural en las relaciones internacionales, que condiciona la acción de los movimientos sociales; facilita la comunicación y permite la formulación de tácticas conjuntas (Castells, 1998)<sup>34</sup>. Se señala que la globalización de las relaciones políticas y económicas genera una superposición de diferentes niveles de autoridad, creando un espacio cambiante de interdependencia entre actores políticos, que abre oportunidades para el acceso de los movimientos sociales a las principales esferas de poder (William Fisher, 1997).

Un ejemplo de ello, son las cumbres mundiales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), que funcionan como escenarios políticos en los que individuos y organizaciones, identificados por una o varias causas, se reúnen para discutir estrategias, elaborar plataformas y revisar sus agendas<sup>35</sup>. En relación con este argumento, otros autores centran su análisis en el ámbito transnacional (Tarrow, 2005; Della Porta y Diani, 2006). Diversos estudios sobre la acción colectiva de ONG y movimientos sociales provienen de este campo. Un ejemplo de ello es la investigación de Keck y Sikkink (1998) sobre las redes defensoras de causas (*advocacy networks*), formadas por ONG, movimientos sociales, intelectuales y políticos en la defensa de causas que trascienden las fronteras entre países. Keck y Sikkink analizan como las redes de defensa utilizan de forma eficaz estrategias y canales internacionales para presionar a los gobierno a cambiar su posición en un determinado problema. A partir del análisis de casos que difieren en el tiempo – por ejemplo la presión ejercida sobre la dictadura argentina por las Madres de la Plaza de Mayo y la presión sobre el Parlamento inglés de la *Antislavery Society* a

---

provocan la aparición de nuevas necesidades y reivindicaciones de carácter postmaterial, como la ecología, los derechos humanos y la igualdad de la mujer.

<sup>33</sup> Uno de los casos paradigmáticos en la literatura es la manifestación en contra de las políticas comerciales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), durante una reunión ministerial en Seattle, en 1999. Esta protesta consigue una importante resonancia mediática y se considera un éxito puesto que es un factor relevante del porqué de la falta de acuerdo y el fracaso en las negociaciones de la cumbre.

<sup>34</sup> De acuerdo con Fisher (1997), la globalización determina la naturaleza de la acción colectiva puesto que incentiva, al tiempo que delimita, el flujo de ideas, conocimiento, fondos financieros y personas.

<sup>35</sup> Tarrow (2005) señala que existe una creciente atención a los movimientos sociales transnacionales, que engloban actividades que van más allá de las fronteras nacionales y cuyo objetivo es confrontar las políticas públicas establecidas.

principios del siglo pasado-, se demuestra la validez de este argumento en diferentes contextos políticos y sociales. De acuerdo con este análisis, las ONG tienen una posición privilegiada, al contar con una estructura estable y recursos, que les permite difundir ideas y valores que influyen en la definición de un problema público, provocando con ello cambios en los resultados del proceso político.

Por otra parte, autores como McAdam y Zald, Charles Tilly y Sidney Tarrow, entre otros, realizan una importante aportación al análisis del proceso político y de la capacidad de los movimientos sociales y ONG para conseguir sus objetivos en un contexto determinado. Además de los cambios estructurales que llevan al surgimiento de la acción colectiva, estos autores complementan el análisis al incorporar la importancia de la estructura institucional para explicar el éxito o fracaso de los movimientos sociales. Esta escuela desarrolla el concepto estructura de oportunidad política que consiste en el conjunto de reglas y elementos del contexto que condicionan la capacidad de influencia de los movimientos sociales y de las organizaciones que los forman (Joaquim, 2007). De acuerdo con esta aproximación, las posibilidades de interacción y de cambiar la política que tienen las ONG respecto de un sistema político y social dependen una serie de factores que conforman la estructura de oportunidad política: 1) la organización de las instituciones políticas; 2) el alineamiento de las ONG con las élites (afinidad o enfrentamiento ideológico; la represión o permisividad respecto a sus actividades y 3) la apertura del sistema político vigente (grado de democratización y liberalización) (Ibarra y Tejerina, 1998; McAdam et al., 1999; Della Porta y Diani, 2006; Joaquim, 2007).

El segundo aspecto relevante para el análisis de las ONG es precisar en qué se diferencian estas organizaciones de los movimientos sociales. La tarea principal no es definir a las ONG sino responder si son o no son movimientos sociales<sup>36</sup>. En la mayoría de estudios, las ONG se definen a partir de las funciones que desempeñan como parte del movimiento social (Della Porta, 1999; Della Porta y Diani 2006). Entre otras, se enfatiza su función en la definición de metas y en la organización de actividades para conseguir las; provisión de servicios administrativos y logísticos destinados a los

---

<sup>36</sup> No existe una respuesta fácil, algunas ONG nacen como movimientos sociales que más tarde se convierten en organizaciones estructuradas y formalizadas, un ejemplo es ATTAC (Asociación para la Tributación de las Transacciones financieras y la Acción Ciudadana), que tiene como uno de sus objetivos principales el establecimiento de un impuesto mundial sobre las transacciones financieras, que se destinaría a la lucha contra la pobreza mundial. Al mismo tiempo, ATTAC pertenece aun movimiento social transnacional: el movimiento por la justicia global.

participantes de los movimientos sociales; tienen la capacidad para administrar y controlar las contribuciones de los miembros; acopio recursos de su entorno que pueden ser útiles para la causa del movimiento social; selección, entrenamiento y sustitución de las bajas de miembros (Della Porta y Diani, 2006). Los recursos que aportan de su entorno las ONG son financieros o personal (sea voluntario o profesional) pero también el prestigio; un elemento necesario para neutralizar a oponentes, incrementar el reconocimiento y conseguir el favor de la opinión pública en general y de las élites (McCharty y Zald 1987; Della Porta, M. Andretta et al, 2006). Para los individuos comprometidos en una cierta causa, las ONG son una importante fuente de estabilidad puesto que ayudan a garantizar la continuidad de la acción colectiva precisamente por su tendencia a la autoperpetuación.

Tarrow (2005), en cambio, considera que la principal diferencia entre las ONG y los movimientos sociales lo constituyen sus estrategias de movilización. Ambos pueden tener como meta el cambio social, pero los movimientos sociales se caracterizan por mantener acciones de protesta de forma sostenida y confrontación con el Estado, mientras que las ONG mantienen transacciones y una interacción rutinaria con el Estado y otras instituciones internacionales, al tiempo que proveen servicios a los gobiernos y a los ciudadanos, incluidos los de otros países en el caso concreto de las ONGD. En resumen., desde el enfoque de los movimientos sociales, las ONG se definen como:

Estructuras institucionalizadas, y por lo tanto más estables que los propios movimientos sociales. Las ONG tienen una estructura organizativa estable que articula las protestas y la acción colectiva (Diani y Eyerman, 1992). Se caracterizan por su participación y alianza con movimientos sociales; defienden valores y creencias que responden a una identidad colectiva. En algunos casos, las ONG inician los movimientos sociales y son un importante soporte para la continuidad del movimiento (Della Porta y Diani, 2006).

Al igual que el concepto de sociedad civil, la definición de movimiento social es un concepto amplio que abarca a las ONG. Constituyen una categoría de acción dentro del universo del movimiento social que se caracteriza por su estabilidad y su implicación en la defensa de causas como en el caso del enfoque de los grupos de interés. Su estructura estable les permite llevar a cabo estrategias de confrontación pero

también mantener una interacción rutinaria con el Estado, como explica el enfoque del tercer sector.

### **Organizaciones del tercer sector, reforma del Estado y gobernanza**

Una parte importante la investigación académica sobre las ONG pertenece a los estudios sobre el tercer sector, que al igual que en el caso de los otros enfoques comprende a organizaciones que no pertenecen al gobierno ni al mercado, y cuyos beneficios no son distribuidos entre socios o miembros sino que son reinvertidos en los fines de la organización. El tercer sector es un concepto globalizador que agrupa un conjunto amplio de asociaciones sin fines de lucro. Se entiende que el tercer sector agrupa organizaciones privadas que son estructuralmente heterogéneas y diversas en sus objetivos, metas y propósitos (Salamon et al, 2003; Ruiz Olabuenaga, 2006; Zimmer y Freise, 2008), por ejemplo las asociaciones de padres, las cooperativas agrícolas, las ONG de lucha contra la exclusión social o las asociaciones de ayuda contra el cáncer.

El concepto tercer sector consigue un mayor consenso que el de sociedad civil como categoría que define a las ONG y otras organizaciones no lucrativas. La ambigüedad se reduce puesto que la definición se basa en dos características fundamentales: el carácter no lucrativo y la existencia de una estructura institucionalizada. En este sentido, una de las contribuciones más relevantes la realiza el estudio comparativo de 21 países encabezado por la Universidad John Hopkins. Partiendo de la creciente importancia económica del sector, uno de los objetivos del proyecto es medir el tamaño del tercer sector a nivel mundial y crear una categoría sistemática de las organizaciones que lo conforman. Esta clasificación se basa en su estructura jurídica (principalmente, asociaciones o fundaciones) y su sector de actividad. Con base en los resultados de la investigación, Salamon y Anheier (1997), crean una definición estructural operativa de las organizaciones del tercer sector, formada por cinco categorías:

a) Las organizaciones del tercer sector tienen una presencia institucional y estructura formal; lo que significa que tienen una voluntad de permanencia en el tiempo; b) institucionalmente separadas del Estado; c) no tienen fines lucrativos y no existe reparto de beneficios entre los fundadores o directivos; d) elevado grado de autonomía,

lo cual quiere decir que tienen control de sus propios asuntos; e) los miembros no están obligados legalmente a formar parte o a permanecer, quiere decir que son voluntarios (Salamon, et al. 1999; 2003).<sup>37</sup>

Además de esta definición más acotada, el estudio clasificación de esta investigación consta de 12 categorías: 1. Cultura; 2 Educación e investigación; 3. Salud; 4. Servicios Sociales; 5. Medio ambiente; 6. Desarrollo; 7. Cívicas y defensores de causas; 8. Filantropía; 9. Internacional; 10. Congregaciones religiosas; 11. Empresariales y profesionales, sindicatos; 12. Otras. Esta categorización es útil para analizar los tipos de ONG que existen; sin embargo, una clasificación de las organizaciones del tercer sector definida por el tipo de actividades puede ser incompleta dado que las fronteras entre el tipo de actividades no siempre es clara, existen ONG que se dedican a más de una actividad o que son al mismo tiempo internacionales y religiosas.

Por otra parte, como principal factor explicativo del crecimiento de las ONG este enfoque destaca la crisis del Estado del bienestar. De acuerdo con Jeffrey Berry (2003), la reforma del Estado del bienestar transforma al sector no lucrativo tradicional, convirtiéndolo en una herramienta del gobierno en lugar de una fuente privada de caridad<sup>38</sup>. Una de las herramientas clave en la reforma del Estado del bienestar es la subcontratación de servicios sociales a través de organizaciones no lucrativas. Afectados por una crisis de credibilidad sobre su capacidad para resolver los problemas públicos, los gobiernos se apoyan en las organizaciones del tercer sector para calmar el descontento de los electores ante la ineficacia de los servicios públicos. Las críticas al Estado del bienestar impulsaron, de cierta forma, el interés en las asociaciones voluntarias y otras organizaciones civiles como mecanismo para reducir la sobrecarga del Estado y mejorar la eficiencia (Zimmer y Freise, 2008).

---

<sup>37</sup> Además del esfuerzo por crear una definición acotada, en los análisis del tercer sector existe una preocupación por informar del número y recursos de las organizaciones, subrayando su importancia económica y su impacto social (Montagut, 2005; Kendall, 2009).

<sup>38</sup> Aun cuando las organizaciones de servicios sociales tienen una larga historia que no está vinculada a la crisis del Estado del bienestar, la ONG británica *Salvation Army* es creada en 1865 y Caritas Internacional en 1947, se considera que este factor explica, en parte, el actual auge de las ONG. Por otra parte, los dos casos que se mencionan aquí son una muestra del solapamiento teórico que existe en el análisis sobre las ONG, de acuerdo con los criterios mencionados ambas pueden considerarse organizaciones de la sociedad civil o bien organizaciones del tercer sector.

Esta perspectiva considera que la principal función de las ONG y otras organizaciones no lucrativas es mejorar la gobernanza. La reforma del Estado y la extensión de los sistemas de gobernanza son el contexto general en el cual las organizaciones del tercer sector ganan presencia y aumentan su número (Rhodes, 1997). Se subraya la naturaleza colaborativa entre un amplio rango de servicios de terceros (que no son públicos y tampoco pertenecen al sector lucrativo) y los gobiernos en la solución de problemas públicos. Por lo tanto, se enfatiza el papel de las ONG en las políticas públicas como contrapartes y complemento de la acción del gobierno. Su participación en las políticas públicas se vuelve necesaria ante la creciente complejidad de los problemas públicos, que desbordan la capacidad del Estado para responder de forma autónoma, ya que “los gobiernos enfrentan una pérdida de autoridad que impide que puedan imponer su voluntad a otros actores cruciales sin antes tenerlos en cuenta” (Salamon 2002: 8). Sin embargo, los gobiernos no son los únicos que obtienen beneficios de esta relación.

Hay dos razones que explican esta relación de mutuo beneficio: 1) las organizaciones del tercer sector legitiman las políticas públicas con su participación en la implementación de servicios sociales y 2) los gobiernos crean un sistema de incentivos que impulsa la actividad de las organizaciones del tercer sector a través de la regulación, subvenciones y la subcontratación de servicios vinculados a políticas públicas como la sanidad o el bienestar social. Al igual que la teoría de la sociedad civil, este enfoque sitúa a las organizaciones del tercer sector entre el mercado y el Estado. Pero considera que el tercer sector no necesariamente es un antagonista del Estado; por el contrario colabora en la elaboración de las políticas a través de mecanismos de consulta y, sobre todo, son contratadas por el Estado para implementar la política. De acuerdo con algunos autores, el tercer sector cuenta con mecanismos de actuación más flexibles y eficaces que las agencias gubernamentales, que lo convierten en una contraparte ideal en la implementación (Pérez Díaz y López Novo, 2003; Ruiz Olabuenaga, 2006, Zimmer 2008). Existe otra cara de la moneda que completa esta relación, al operar gracias a subvenciones, becas y contratos públicos, las organizaciones no lucrativas se adaptan, crecen y aprenden a anticipar las necesidades de los gobiernos (Berry, 2003).

Existe una dimensión que es menos explorada desde esta perspectiva, a diferencia de los enfoques de la sociedad civil, grupos de interés y movimientos sociales, la finalidad política de su actividad es menos analizada. Su relevancia económica y social es poco vinculada con su capacidad de influenciar el proceso político. Ello se debe a motivos normativos, las organizaciones no lucrativas se desvinculan de la actividad política como estrategia para ganar legitimidad frente al Estado y los partidos políticos; pero también, en algunos casos, a la intervención del Estado. Para J. Berry (2003), las organizaciones no lucrativas pueden verse impedidas en su función de defender las causas de aquellos a quienes ofrecen sus servicios y no tienen voz en el proceso político (por ejemplo enfermos mentales, o personas en situación de pobreza extrema) debido a la regulación sobre el tema. Expone el caso de Estados Unidos, donde las organizaciones no lucrativas están impedidas por ley a ejercer actividades de presión política bajo el riesgo de perder su estatus no lucrativo que les permite atraer una importante financiación a través de la deducción de impuestos que consiguen los particulares con sus donaciones. Pero O'Neill (1989), por ejemplo, se acerca más a la perspectiva de los grupos de interés y señala que las organizaciones del tercer sector actúan como grupos de interés en defensa de causas públicas o ciudadanas y difunden información relevante entre actores políticos y el público con objetivos que van más allá de los fines sociales que persiguen.

En resumen, la definición del tercer sector es muy útil para definir a las ONGD, ya que tiene en cuenta, al menos, dos características fundamentales del sector: el carácter no lucrativo y la existencia de una estructura formal que permite la continuidad en el tiempo de la organización. Es uno de los enfoques más completos en cuanto al análisis de la relación de colaboración entre el Estado y las ONG pero pasa por alto un aspecto relevante que es importante para entender su naturaleza. La definición del tercer sector pierde de vista los fines políticos de la organización, es decir, las ONG no sólo son organizaciones no lucrativas que complementan la acción del Estado. Además, defienden causas e intereses a través de diferentes estrategias de movilización política. Esta aportación es realizada por los enfoque de los grupos de interés que se analiza a continuación.

## Las ONG como defensoras de causas y la representación de intereses

Mientras que los estudios sobre la sociedad civil enfatizan el papel de las ONG en la legitimación de la democracia y el tercer sector su importancia para la buena la gobernanza, el enfoque de los grupos de interés prioriza su papel en la representación de intereses que existen en toda democracia<sup>39</sup>. De acuerdo con este enfoque la presencia de diversos grupos de interés favorece la participación activa de una enorme variedad de organizaciones y ciudadanos que de otra forma quedarían excluidos del proceso político. La existencia de grupos de interés influye en la forma en que las democracias resuelven las demandas y conflictos de la sociedad, afectando las decisiones públicas. La actividad de los grupos de interés, con independencia del modelo de organización y el tipo de interés que defiende, tiene como finalidad influir en la formulación y la implementación de las políticas públicas (Jordan, 1989; Molins, 1996)<sup>40</sup>.

De acuerdo con los estudiosos de esta perspectiva, existen al menos dos razones por las cuales se forman los grupos de interés, la primera tiene que ver con la acción racional de los individuos y la capacidad de los emprendedores políticos (*policy entrepreneurs*) para detectar necesidades específicas; la segunda tiene que ver con motivos estructurales, sociales y políticos (Bosso, 2005). Los primeros pluralistas consideran que los grupos de interés nacen de forma casi espontánea como consecuencia de la existencia de un interés común entre individuos que experimentan alguna penuria o frustración (Truman, 1951; Dahl, 1961). Sugieren que los cambios políticos y económicos pueden subvertir la vida de potenciales miembros del grupo, llevándolos a interactuar y a tener una creciente conciencia de intereses comunes. Sobre su incremento en las últimas décadas, algunos autores consideran como factor explicativo los cambios estructurales en la sociedad, que transforman los valores y creencias, así como el incremento en los niveles de estudio del ciudadano medio que genera nuevas necesidades (Linz y Stepan, 1996; Casey, 1996). De acuerdo con este enfoque, existe una creciente diversidad política, religiosa y étnica que lleva a la organización de estos intereses particulares.

---

<sup>39</sup> El análisis de los grupos de interés tiene una larga tradición en Estados Unidos Como referencia, Tichenor y Harris (2005) desarrollan un sumario de la evolución histórica de esta disciplina, desde los clásicos: Madison, Toqueville, Bentley hasta autores contemporáneos como Baumgartner y Leech (1998).

<sup>40</sup> De acuerdo con Putnam (2000:18), “*the pluralist argument that without groups there would be no democracy retains much plausibility, which is why it finds such resonance in the social capital research*”.



Sin embargo, la existencia de los grupos de interés no es sólo resultado de la acción deseada y planeada de un grupo de personas con fines comunes sino que también se explica por la misma acción del Estado. Investigaciones más recientes señalan que la existencia de grupos de interés no responde únicamente a la existencia de conflictos sociales sino que los condicionantes de la estructura institucional (las reglas formales e informales) que regulan la relación entre el Estado y los grupos de interés tienen una influencia fundamental en la formación y existencia de los grupos. Los grupos de interés son más activos allá donde el Estado también es más activo, o en los temas más politizados (Baumgartner y Mahoney, 2008).

Al igual que la definición de sociedad civil, el concepto grupo de interés comprende una enorme variedad de organizaciones, que difieren sustancialmente en su misión y en la escala de sus operaciones, así como en sus estrategias y tácticas de influencia sobre los diferentes niveles de gobierno (Greenwood, 2003; Mahoney, 2008; Beyers et al 2008). Se define de forma amplia como asociaciones voluntarias (en el sentido de que los miembros no están legalmente obligados a pertenecer), independientes del sistema de instituciones de representación formal y que tienen como objetivo influenciar las decisiones de los gobiernos (Walker 1983, Kenneth y Edwards 2004). De forma similar al concepto de sociedad civil y de tercer sector, la amplitud del concepto, que incluye a una diversidad de sectores de actividad y de intereses, se convierte en uno de los principales problemas del concepto a la hora de aplicarlo al análisis de las ONG<sup>41</sup>. Aunque una parte importante del análisis se basa en la capacidad de influencia de los grupos económicos, el término también incluye grupos de ciudadanos que se organizan en la defensa causas determinadas que no tienen como principio el reparto de beneficios económicos entre sus miembros (Ridley y Jordan, 1998). Sin embargo, tal como pasa con el enfoque del tercer sector, existe un esfuerzo de superar la ambigüedad del concepto a través de la sistematización de los intereses que buscan representar, Baumgartner y Leech (1998) identifican 14 categorías, entre ellas las organizaciones de medio ambiente y agricultura, cultura y bienestar social, así

---

<sup>41</sup> En consonancia con las dificultades para acotar el concepto de ONG, una de las dificultades al estudiar el enfoque de los grupos de interés reside en la abundancia de neologismos que existen en la literatura; por ejemplo, asociaciones de interés, organizaciones de interés, intereses organizados, grupos de presión, intereses específicos, grupos de interés especial, grupos de ciudadanos, grupos de interés público. De acuerdo con Jordan y Maloney (1997), el enfoque de los grupos de interés equipara a organizaciones altamente profesionalizadas y burocráticas con enormes recursos económicos con grupos informales que están en una fase inicial de desarrollo y que posiblemente tienen una base activista con pocos recursos económicos, así como a compañías privadas y organizaciones públicas.

como comercio y organizaciones sindicales<sup>42</sup>. Es una clasificación que se basa en el sector o subsistema político al cual pertenecen

El principal obstáculo en la aplicación de este enfoque al análisis de las ONG es de carácter normativo, ya que no existe una división que diferencie entre grupos que persiguen beneficios privados y organizaciones cuyo objetivo es crear un bien común, por ejemplo entre la petrolera Shell y la ONG Greenpeace (Ridley y Jordan, 1998). Para algunos, sobre todo para los miembros de las propias ONG, poner a este tipo de organizaciones en la misma categoría que un grupo que representa todo aquello con lo que están en contra es inaceptable, dado que responden a imperativos morales diferentes. Definir a las ONG como organizaciones que defienden intereses particulares provoca recelo, ya que se trata de organizaciones que consideran que las causas que defienden se basan en valores universales o ampliamente defendidos por una parte de la población como la paz, el desarrollo y los derechos humanos, en oposición a otro tipo de grupos de interés. En ese sentido, las ONG se sienten más cómodas con la etiqueta de sociedad civil o tercer sector. En el mismo sentido que Madison, uno de los pensadores clásicos sobre los grupos de interés, Christine Mahoney expresa esta desconfianza de la siguiente forma: *“interest groups are seen as a force derailing democracy from its proper course, packing policy with special interest exceptions at the expense of the common good”* (2008: 170)

Más allá de los imperativos normativos, en la práctica las ONG actúan como grupo de interés al representar y defender causas que de otra forma quedarían marginadas del proceso político, por ejemplo la defensa de los derechos de las minorías étnicas en Latinoamérica o la defensa de los derechos civiles en Estados Unidos. Algunos autores sugieren que se puede superar la suspicacia creando una subcategoría dentro de la comunidad de los grupos de interés, por ejemplo Walker (1983) y, más tarde, Grant Jordan y William Maloney (1997) estudian un subconjunto de grupos de interés al que se refieren como grupos y organizaciones de ciudadanos. Estas organizaciones tienen dos características que las distinguen del resto de los grupos de interés: 1) no existen barreras para ser miembros y 2) están organizadas alrededor de ideas o causas cuyo propósito es obtener un bien común que se reparte no sólo entre sus miembros sino que tienen un interés general. Kenneth y Edwards (2004) también

---

<sup>42</sup> Las otras categorías son: derechos, educación, administración pública, salud, veteranos, religión, minorías étnicas y otros.

sugieren que las ONG son un tipo de grupo de interés que se caracteriza por la defensa de una causa que responde a una obligación moral. Potencialmente, las ONG actúan como grupos de interés, ya sea como parte de un grupo sectorial organizado como la CONGDE<sup>43</sup> o de forma individual. Ello depende en gran medida de la orientación y de los recursos de la organización. La mayoría de ellas participa implementa parte de las políticas como contrapartes o titulares de contratos específicos con las administraciones públicas. En resumen, desde esta perspectiva, una posible definición de ONG sería la siguiente:

Grupos de ciudadanos que cuentan con una estructura organizativa; defienden ideas y causas que no tienen como finalidad beneficios privados sino la creación de bienes comunes de interés general (los beneficios exceden a los miembros del grupo). Están activas a través de diferentes mecanismos y estrategias de influencia en el proceso político. Otra característica importante es que no compiten entre ellas por puestos de elección popular y, por lo tanto, no pertenecen al sistema formal de representación política (Berry, 2003; Beyers et al 2008).

Esta definición permite analizar a las ONGD desde una perspectiva politológica al enfatizar su dimensión política, y por lo tanto es la base de la definición conceptual de ONGD utilizada en esta investigación con algunos matices tal como se justifica al final del capítulo.

### *Breviario*

Antes de proseguir con el análisis es útil hacer un resumen de las funciones que cada uno de estos enfoques considera que deben cumplir las ONG. Así, la teoría de la sociedad civil destaca la defensa de valores democráticos y el control de la acción de los gobiernos a través del ejercicio de la oposición y de la crítica; la teoría del tercer sector enfatiza el carácter complementario a la actividad del Estado y su papel como implementadoras de políticas públicas; el enfoque de los grupos de interés la dimensión de la representación y defensa de intereses en los sistemas democráticos, y la teoría de los movimientos sociales enfatiza la movilización política y la creación de significados políticos y sociales como principal arma de las ONG en el proceso político. En

---

<sup>43</sup> En el capítulo uno ya se desata esta sigla: Confederación Española de ONG de Desarrollo.

resumen, los cuatro enfoques analizan el mismo fenómeno partiendo de preguntas y premisas diferentes.

Aunque utilizan una terminología diferente, coinciden en que una de las funciones primordiales de las ONG es la acumulación y difusión de información sobre los problemas públicos. Los primeros tres consideran que la información suministrada por las ONG tiene un papel preponderante en el establecimiento de la agenda y la definición de los problemas públicos; y el último menciona que la información les otorga un papel relevante como expertos y asesores en la definición de alternativas. La principal diferencia se encuentra con el enfoque del tercer sector, que enfatiza la función de implementación de las políticas públicas aunque no deja de lado la capacidad de estas organizaciones de actuar como expertos en diversos temas y por lo tanto de influir en otras etapas de las políticas públicas como la evaluación y la formulación de alternativas. La tabla 2.2 resume este análisis.

Tabla 2.2 *El papel de las ONG en las políticas públicas*

<b>Función</b>	<b>Establecimiento de la Agenda</b>			<b>Decisión e implementación</b>	
	Creación y difusión de información relevante	Controlar la acción del gobierno	Movilización en defensa de causas específicas	Representación de intereses (Patrón de interacción con el Estado)	Implementación de políticas públicas
Enfoque					
Sociedad Civil	De forma secundaria	X	X		
Movimientos Sociales	De forma secundaria	De forma secundaria	X		
Tercer Sector	De forma secundaria				X
Grupos de Interés	X	De forma secundaria	En función de la tipología del grupo	X	De forma secundaria

Fuente: Elaboración propia.

### **Algunas consecuencias de la fragmentación teórica**

La diversidad y heterogeneidad que caracteriza a las ONG dificulta el desarrollo de una definición consensuada<sup>44</sup>. Por lo tanto, definir qué son las ONG y aclarar cuáles son sus

<sup>44</sup> No es el único campo de las ciencias sociales que enfrenta este problema, la definición de las instituciones también ha generado diversas posiciones teóricas que llegan a la rivalidad (Scott, 2008).

funciones en las políticas públicas es un problema en sí mismo. No existe un único modelo de ONG, estas organizaciones pueden perseguir intereses diferentes e incluso contrapuestos. La función que desempeñan en las políticas públicas también varía dependiendo de los fines y de los recursos de la organización. Algunas de ellas complementan la acción del Estado, mientras que otras se oponen a él (Frantz, 1987). En conjunto, las aproximaciones revisadas son útiles para definir que son las ONG y cuál es su papel en las políticas públicas, demuestran que las ONG son actores políticos multidimensionales con capacidad para intervenir en diferentes etapas del proceso político. No obstante, la pluralidad de enfoques y el uso de una etiqueta diferente para referirse a la acción colectiva de las ONG generan una fragmentación que complica la sistematización de preguntas teóricas sobre las ONG. Esta dificultad obliga al investigador a formular una definición ad-hoc, aquella que corresponde mejor a los supuestos de la investigación.

La definición de las ONG y los objetivos de la investigación pueden variar dependiendo de la aproximación teórica aplicada; si el objetivo es demostrar la influencia política de las ONG, las aportaciones de la perspectiva de los grupos de interés y los movimientos sociales ofrecen importantes herramientas para el análisis; si el objetivo es demostrar su capacidad para fortalecer las democracias contemporáneas, el enfoque de referencia es el de la sociedad civil; en cambio, si el objetivo es demostrar su eficiencia como proveedoras de servicios sociales y como soportes de la gobernanza, la perspectiva adecuada puede ser la del tercer sector. Las cuatro perspectivas analizan el mismo fenómeno utilizando términos diferentes para definirlo. Esta segmentación en la conceptualización provoca la impresión de que existen diferencias sustanciales entre cada uno de los enfoques, que impide que una ONG sea considerada a la vez como sociedad civil, como tercer sector, o como grupo de interés y como parte de un movimiento social.

Retrocediendo a uno de los primeros argumentos de este capítulo, la terminología es importante porque ayuda sistematizar el conocimiento a partir de unas categorías de análisis pero es necesario no perder de vista que se trata de un solo fenómeno: las ONG como actores políticos. Partiendo de esta reflexión, en este trabajo se hace uso de una definición ampliada que refleja el carácter dinámico y multidimensional de las ONG en general, y de las ONGD en particular. Se define a las ONG como:

*Organizaciones con una estructura formal y con voluntad de permanencia; que no pertenecen al Estado y no tienen un fin lucrativo. Se enmarcan en valores y principios que les otorgan una identidad que las vincula de forma axiomática con sus fines, ya sea la lucha contra el sida o la defensa de los derechos de los niños, o, como en el caso de este trabajo, la cooperación al desarrollo. La adhesión a los principios de la organización no es obligatoria, los miembros pertenecen de forma voluntaria. En relación con sus funciones en el proceso político, las ONG son defensoras de causas y por tanto buscan influir en la definición de los problemas públicos a través de diferentes mecanismos y estrategias. Son intermediarias de la acción pública y proveedoras de servicios.*

En específico, las ONGD tienen como objetivo la cooperación al desarrollo internacional. La mayoría de autores coincide en que para perseguir sus fines llevan a cabo dos tipos de tareas concretas: la financiación y/o gestión de proyectos de cooperación al desarrollo en los países y con las personas afectadas por el problema; y 2) la educación para el desarrollo que es entendida como una tarea de concienciación de la población española sobre el problema de la pobreza mundial (Ortega Carpio, 1994; Martínez Sánchez, 1998; estatutos de la CONGDE, 2007). En España, la legislación utiliza una definición que enfatiza sus fines y la necesidad de contar con una estructura estable. ONGD son “*Aquellas entidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo habrán de gozar de plena capacidad jurídica y de obrar, y deberán disponer de una estructura susceptible de garantizar suficientemente el cumplimiento de sus objetivos*” (artículo 32, Ley 23/1998).

Una vez aclarado qué se entiende por ONG, en los siguientes tres capítulos se hace un análisis macro y a nivel sectorial sobre el papel de estas organizaciones y su capacidad de influencia en los resultados de la política de cooperación al desarrollo. Se analiza la importancia de la intervención del Estado y de la existencia de una estructura institucional para explicar la capacidad de influencia de estas organizaciones.

### **3 Intervención del Estado y regulación de las ONGD**

La mayoría de estudios sobre las ONG sitúa a los Estados y a las organizaciones internacionales como blanco de su actividad, en cambio son pocos los estudios que analizan hasta qué punto la intervención del Estado y las leyes bajo las cuales operan estas organizaciones condicionan su papel en el sistema político. La intervención del Estado delimita la capacidad de influencia que tienen las ONGD en la toma de definición y en la implementación de las políticas públicas, al tiempo que condiciona la capacidad que tienen para sobrevivir y consolidarse como actores básicos en el sistema político (Bloodgood, 2010). En este capítulo se analiza la evolución en la regulación de las ONG con el objetivo de explicar las variaciones en las oportunidades y los costos impuestos por la intervención del Estado en el contexto español. Se analizan las siguientes cuestiones: ¿Cómo evoluciona la regulación de las ONG en España, y en particular de las ONGD, desde la transición democrática hasta la actualidad? ¿Hasta qué punto la regulación condiciona la capacidad de influencia de las ONG y por qué varía a lo largo del tiempo? Estas preguntas conllevan explicar el contenido de esta regulación y los cambios sufridos. El Estado español interviene principalmente en tres aspectos: 1) establecer los derechos y principios básicos de las ONG, que incluye determinar las formas jurídicas aceptadas<sup>45</sup>; 2) estructurar y desarrollar un régimen fiscal que incentiva su crecimiento; y 3) desarrollar una política sectorial que limita la expansión y el poder de las ONGD como actores corresponsales de la política de cooperación al desarrollo.

El capítulo parte de una visión macro sobre la intervención del Estado en las asociaciones y fundaciones con fines sociales y de interés general que constituyen las dos principales estructuras jurídicas adoptadas por las ONG en España. En la primera parte se analiza la regulación del Estado con carácter general y en la segunda parte se analiza la intervención en el sector de la cooperación al desarrollo. Se deja fuera del análisis, la regulación y la intervención del Estado en otros tipos de asociaciones como los sindicatos, las patronales, los colegios profesionales, las asociaciones religiosas y las asociaciones de consumidores y usuarios. Aunque jurídicamente comparten la

---

<sup>45</sup> De forma individual, la ONG pueden adoptar como formas jurídicas genéricas la de asociación y fundación, pero también se consideran ONG las confederaciones o asociación de asociaciones como en el caso de la CONGDE.

característica de ser organizaciones sin ánimo de lucro y están formadas por miembros voluntarios con las ONG, este tipo de asociaciones 1) no son consideradas ONG en el sentido de defender causas ciudadanas o de interés general, sino que defienden causas sectoriales y 2) se rigen por una normativa específica o de régimen especial, tal como señala la Ley 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación<sup>46</sup>.

La regulación de las ONG se transforma en el tiempo en función de cómo se define el papel de estas organizaciones en el sistema político. Durante el franquismo, la participación activa del ciudadano en la política queda subordinada al Estado que elimina cualquier forma de acción colectiva que contradiga los principios de la dictadura. De tal forma que se vigila y restringe su existencia, y sólo en algunos casos se permite su desarrollo bajo la tutela de la Iglesia católica. La escasa regulación sirve como herramienta de estabilidad del régimen, y un estricto control garantiza la inhibición de organizaciones contrarias a la doctrina social de la dictadura. Esta situación se transforma de forma radical con el restablecimiento de un sistema democrático, que restituye en primer orden el derecho de libre asociación y modifica los objetivos y principios a partir de lo establecido en el artículo 22 de la Constitución. Este cambio deroga las restricciones contenidas en la Ley de Asociaciones de 1964 para adaptar los principios y derechos a la nueva realidad democrática, aunque mantiene vigente esta ley pre-democrática hasta la entrada del nuevo milenio.

La transición inaugura un periodo de defensa de los principios democráticos, entre los cuales se encuentran la participación ciudadana y el asociacionismo. Existe un clima favorable a la existencia de las ONG que, sin embargo, debe revertir el legado histórico del autoritarismo, el monopolio partidista de los derechos de participación política y la desconfianza hacia lo público (Subirats, 1999). A partir de los años ochenta, el Estado desarrolla una regulación basada en: 1) la creación y desarrollo de un régimen fiscal específico; 2) la definición de las diferentes formas jurídicas permitidas

---

<sup>46</sup> La regulación del asociacionismo empresarial se basa en el artículo 28.1 de la Constitución Española, los Convenios internacionales suscritos por España y más tarde la Ley 19/1977 derogada por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Aunque permanece vigente la regulación referida a las asociaciones profesionales y, en particular, a las asociaciones empresariales, clubes deportivos, colegios profesionales, mutualidades y cooperativas). Además, la regulación sobre la libertad asociativa contiene normas relativas a asociaciones de relevancia constitucional, como partidos políticos (artículo 6), sindicatos (artículos 7 y 28), confesiones religiosas (artículo 16), consumidores y usuarios (artículo 51) y organizaciones profesionales (artículo 52), y de forma general define, en su artículo 22, principios comunes a todas las asociaciones, eliminando el sistema de control preventivo, contenido en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, y posibilitando su ejercicio.



(asociaciones, fundaciones, federaciones, cooperativas); 3) clarificar sus derechos y obligaciones. Entre otros objetivos, el Estado busca incentivar la participación ciudadana en la solución de los problemas públicos, a través de estas organizaciones (especialmente los que tienen que ver con los servicios sociales). Es, decir, se busca integrar la actividad de las asociaciones al espacio de lo colectivo.

En relación con el caso específico de las ONGD, la intervención del Estado no se limita a la creación de un régimen general de asociaciones y fundaciones; de forma paralela se desarrolla una política sectorial activa o lo que Sabatier (1998) llama un proceso ligado al subsistema político que condiciona la capacidad de actuación de estas organizaciones. La regulación de la cooperación al desarrollo, y de las ONGD en particular, tiene su propia dinámica. En los últimos años, el Estado mantiene una política cada vez más activa delimitando el número de organizaciones que realmente pueden acceder a los incentivos financieros públicos. Ello obliga a una especialización y burocratización de las ONGD como consecuencia de los requisitos y medidas de control de su actividad, relacionadas con las subvenciones que reciben. Los cambios en las ONGD, a nivel individual y colectivo, se ven influenciados por la regulación que incentivan su actividad, condicionan sus estrategias, y al mismo tiempo imponen límites a su expansión o arraigo (Ebrahim, 2005).

En resumen, la consolidación de la democracia en España conlleva un creciente interés del Estado en fomentar el papel de las ONG. Este interés se ve impulsado por el consenso político sobre la importancia del asociacionismo y el capital social en el fortalecimiento y mantenimiento de la democracia. A partir de la década de los noventa, específicamente tras la aprobación de la Ley del Voluntariado (Ley 6/1996) del 15 de enero), se acelera la creación de un marco estable que concluye con la aprobación de la Ley Orgánica de Asociaciones (Ley 1/2002 de 22 de marzo). Este cambio institucional coincide con un cambio de paradigma sobre el papel de las ONG en general, y de las ONGD, en particular. Las ONG pasan de ser actores poco visibles para la política a ser actores cada vez más activos en la toma de decisiones y en la implementación de diferentes políticas sectoriales, en específico los servicios del bienestar social y la cooperación al desarrollo. Dejan de ser organizaciones basadas en la buena voluntad y la caridad, a ser organizaciones profesionalizadas, estructuradas, que complementan el papel del Estado como proveedor de bienestar social.

El capítulo se organiza de la siguiente forma, en la primera parte se analiza la intervención del Estado y la evolución de los derechos y principios básicos de las asociaciones en general. Se enfatiza el paso del sistema asociativo del franquismo, en gran parte administrado por la Iglesia y controlado por el Estado, a un sistema asociativo abierto durante la transición democrática pero que carece de los recursos, financieros y administrativos, para su consolidación. Se describen las diferentes reformas al régimen fiscal de asociaciones a lo largo del periodo democrático y la aprobación de las leyes que estructuran actualmente al sector asociativo y establecen las formas jurídicas aceptadas por la legislación. En la segunda parte del capítulo se analiza la evolución de la regulación específica de las ONGD, su forma jurídica y la consolidación de un modelo de financiación que permite un mayor control de su crecimiento y de su actividad. A lo largo del capítulo se utiliza como sinónimo de ONG, asociación, fundación y organización sin ánimo de lucro. Las primeras dos se refieren a las formas jurídicas adoptadas por las ONG y la tercera a una característica intrínseca de su naturaleza. La legislación también se refiere a ellas como entidades sin fines de lucro (en el mundo académico también son llamadas organizaciones del tercer sector o de la sociedad civil, aunque se refieren al mismo fenómeno (sobre conceptos y terminología consultar capítulo uno).

### **Evolución de la regulación de las asociaciones sin fines de lucro**

Como antecedente de la regulación actual de las asociaciones se distinguen tres etapas. La primera a principios del siglo XX, caracterizada por una elevada inestabilidad y polarización política; la segunda durante la dictadura franquista que se caracteriza por una debilidad crónica del asociacionismo; y una tercera etapa de transición y consolidación democrática que constituye la etapa de estabilidad política democrática más larga en España (Linz y Stepan, 1996). A partir de finales de los años ochenta inicia un cambio sustancial que transforma gradualmente la intervención del Estado a través de la consolidación los derechos y principios básicos de las asociaciones de interés general, el desarrollo de la normativa sobre beneficios fiscales; y un mayor control sobre su desarrollo.

### *Antecedentes y presente*

En la primera parte del siglo XX se crean asociaciones que autorregulan la actividad de grupos económicos y profesionales (cámaras de comercio y asociaciones profesionales). De forma paralela, surgen organizaciones culturales y políticas, que en muchos casos defienden causas nacionalistas (especialmente en Cataluña y el País Vasco). El periodo se caracteriza por la creación y expansión de asociaciones vinculadas al crecimiento de áreas urbanas, al movimiento obrero y al nacionalismo (Subirats 1999; Pérez Díaz y López Novo, 2003). En 1909, se reconoce el derecho asociativo de los obreros con la derogación del artículo 556 del Código Penal en un marco de intensa controversia sobre su regulación (Linz, 1971). Durante la República se regula el derecho de asociación diferenciando entre asociaciones profesionales, sociedades cooperativas y sindicatos agrícolas. También se aprueban una serie de decretos relativos a las asociaciones benéficas que se mantienen vigentes en lo esencial hasta bien entrado el periodo democrático actual.

Esta regulación en particular es la que afecta directamente a la creación, décadas después, de ONG de origen religioso, que llevan a cabo actividades en terceros países; y que son el precedente directo de las actuales ONGD. En el caso de Intermón Oxfam y Manos Unidas, el asociacionismo católico, tanto laico como religioso, delimita el entorno social y político de su acción. La Acción Católica de la Mujer, asociación que inicia la Campaña contra el Hambre y que da pie a la creación de Manos Unidas, data de 1919 y es fruto del “movimiento de masas, mitad político, mitad religioso” Acción Católica (Linz, 1971: 309). La principal motivación de este movimiento es responder al espíritu anticlerical y antirreligioso de principios del siglo XX, que se incrementa con la Segunda República. Aunque sus objetivos se transforman gradualmente para adaptarse al contexto católico de España. En el caso de Intermón, su origen está vinculado a la tradición Jesuita de la misión, el envío de sacerdotes a otros países a evangelizar.

La segunda etapa, que se inicia con la dictadura de Franco, modifica radicalmente el entorno asociativo con la disolución de una gran parte de ellas y la toma de control de las que lograron sobrevivir, entre ellas las asociaciones católicas. Un decreto de la Junta de Defensa Nacional de 1936 declara ilícitos a los partidos políticos, agrupaciones políticas y sociales que integran el Frente Popular o que pertenecen a la oposición franquista (Linz, 1981; Cueva y López Villaverde, 2005). El Estado mantiene

el control sobre la creación de asociaciones y organizaciones a partir de criterios afines con la dictadura, manteniendo un poder discrecional a la hora de otorgar o negar legitimidad a las organizaciones sociales, políticas y de cualquier otro tipo. Las asociaciones, entre ellas las organizaciones de origen religioso que rebasan la línea de la evangelización, se regulan a través de diversos órdenes. En 1945<sup>47</sup>, después de nueve años del final de la guerra civil, la dictadura prohíbe el derecho de libre asociación, aunque reconoce a través del fuero del trabajo “el derecho de los españoles a asociarse de forma libre para propósitos lícitos”; que son precisados más tarde en la Ley de Asociaciones 191/1964. Sin embargo se trata de una legislación restrictiva que impide la existencia de organizaciones sociales fuera de la vigilancia del Estado (Pérez Díaz, 1993; Callahan, 2003). Se prohíben aquellas asociaciones y organizaciones de carácter privado cuyos fines se consideren “contrarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes fundamentales, los sancionados por las leyes penales, que atenten contra la moral, el orden público y cualesquiera que implique un peligro para la unidad política y social de España” (artículo tres).

El control del Estado muestra algunas excepciones basadas en la relación especial que mantiene con la Iglesia (Callahan, 2003). La legislación franquista deja fuera de su ámbito de actuación a todo un conjunto de organizaciones cobijadas por la Iglesia, entre ellas futuras ONGD como Intermón<sup>48</sup> y Manos Unidas, que eran reguladas de acuerdo con el derecho canónico -que reconoce a la Acción Católica como organización de la Iglesia- y del concordato vigente. Esta excepción se vincula a la obligación de mantener los fines del apostolado (evangelización), además de su actividad en la provisión de servicios sociales o ayuda a terceros. La protección diferenciada de estas organizaciones tiene posteriormente efectos contradictorios para los fines de la dictadura. Las organizaciones católicas en conjunto o de forma paralela a las organizaciones obreras ilegalizadas dan apoyo a las huelgas de trabajadores de los años sesenta (Pérez Yruela y Giner, 1988; Pérez Díaz, 1993; Encarnación, 2003; Castillo y Tamayo, 2005). Algunas de estas organizaciones se manifiestan abiertamente a favor del final de la dictadura y del proceso de democratización. Esta situación provoca un cisma al interior de la Iglesia católica española, conocida como la crisis de

---

<sup>47</sup> Durante el franquismo, el Estado aprueba el Fuero de los Españoles (1945). Para un análisis detallado sobre el asociacionismo en España desde el siglo XIX hasta los años sesenta ver Juan Linz, 1971.

<sup>48</sup> La organización se constituye en esta etapa como el Secretariado de Propaganda y Misiones Jesuitas de Cataluña.

los seculares y la crisis de la Acción Católica, que repercute en un ambiente de cierta desconfianza entre la Iglesia católica y el régimen franquista en sus últimos años (Moreno Seco, 2003; Castillo y Tamayo, 2005). Esta división al interior del catolicismo tiene consecuencias especialmente en Manos Unidas como se explica más adelante cuando se analiza la estructura organizativa de esta ONGD<sup>49</sup>.

La debilidad crónica que caracteriza a la sociedad civil española durante la dictadura franquista responde a la existencia de un marco regulador que restringe el derecho de asociación. El Estado mantiene una política prescriptiva que eleva excesivamente los costos de la acción colectiva. Este hecho sumado a la inexistencia de una política de cooperación al desarrollo explica, en parte, por qué el incipiente sector de ONGD no logra establecer ningún vínculo directo con el Estado; ni tampoco impulsar instrumentos y programas en torno a la cooperación al desarrollo. Existe una relación distante que se resume a algunos encuentros esporádicos. En su libro de testimonios sobre el movimiento de mujeres en la Iglesia católica, Mary Salas<sup>50</sup> (1993) explica que en una reunión social de los miembros de Acción Católica con miembros del gobierno franquista, se muestra una “cierta simpatía” hacia la Campaña (actualmente Manos Unidas). De acuerdo con Salas, esa simpatía se debe a que ese tipo de acciones, coordinadas de la Iglesia, tienen un beneficio instrumental para el Estado al promover una imagen externa que diferencia a España de los países del Tercer Mundo a pesar de ser, hasta los ochenta, un país receptor de ayuda al desarrollo.

La tercera etapa comienza con el final de la dictadura supone la recuperación del sistema constitucional y de los derechos básicos del ciudadano. Se elimina el control estatal regido por la idea franquista de “unidad, totalidad y jerarquía” (Linz, 1971). La nueva etapa democrática permite la emergencia de asociaciones y organizaciones que, por primera vez van más allá de las fracturas partidistas<sup>51</sup>. Al mismo tiempo, se

---

<sup>49</sup> Esta evolución se explica, en parte, a la contradicción que subsiste entre los fines del franquismo y la evolución de los intereses del Vaticano a nivel mundial. Más adelante en el capítulo seis, se explica de forma más detallada, la influencia del Segundo Concilio Vaticano Segundo en el movimiento de organizaciones seculares en España.

<sup>50</sup> Mary Salas es miembro activo de las Mujeres de Acción Católica desde los cincuenta hasta su fallecimiento en 2008, y una de las iniciadoras de la Campaña contra el Hambre en España.

<sup>51</sup> De acuerdo con el mismo Linz (1981), aunque la dictadura puede considerarse una etapa de estabilidad, no ayuda al crecimiento y consolidación del sector, ya que justamente se prohíbe la organización de intereses fuera del Estado o de la Iglesia. Una de las causas que explica la casi nula relevancia de los grupos de interés en España, es la larga historia de conflictos interpartidistas en España.

reconoce el pluralismo político y social como un valor fundamental (Molins, 1996)<sup>52</sup>. La transición abre una oportunidad política que es aprovechada por aquellas asociaciones que ya existen durante el franquismo para asumir nuevas tareas, aunque con una escasa estructura organizativa, y para la aparición de nuevas asociaciones que con el tiempo adoptan la siglas de ONG para distinguir su actividad de la del Estado (Revilla, 2002). Este proceso de adaptación se produce en un contexto de alegalidad; las asociaciones se constituyen al amparo del artículo 22 de la Constitución y de acuerdo con la Ley de Asociaciones de 1964, tras derogarse los artículos que entraban en contradicción con el nuevo régimen constitucional. Pero el desarrollo de la norma constitucional se pospone hasta la entrada del nuevo siglo, es decir, más de 25 años<sup>53</sup>.

La preeminencia de los partidos políticos y de las elecciones como el principal mecanismo de participación ciudadana, sobre otros elementos de expresión participativa y democrática como las asociaciones es una de las explicaciones de este aplazamiento (Subirats, 1999). Lo mismo sucede con las fundaciones que también constituyen un importante segmento de las ONG. La regulación de las fundaciones “estaba dispersa en una multiplicidad de normas, algunas de ellas centenarias, tanto generales como específicas de determinado tipo de fundaciones creándose una situación en la que era difícil saber si un determinado precepto estaba vigente o había sido derogado por normas posteriores” (Gil del Campo, 2003: 39). Por lo tanto, la intervención del Estado durante la primera década democrática se limita al reconocimiento de los derechos de libre asociación dejando de lado la promoción activa de su desarrollo.

La falta de incentivos y de reconocimiento por parte del Estado, junto con la insuficiente institucionalización de las asociaciones ciudadanas creadas en los setentas, explican en parte la crisis de las asociaciones a principios de los ochenta. Las asociaciones sufren la pérdida de afiliados y el abandono de sus dirigentes que se incorporan a partidos y tareas políticas (Mota, 1999: 39). El asociacionismo de los ochenta y principios de los noventa se caracteriza por un continuo descenso de la participación en asociaciones de carácter religioso y sindicatos en favor de nuevas formas asociativas y de intereses diversos como las asociaciones culturales, deportivas y ONG (Montagut, 2005). Esta evolución refleja una mayor fragmentación en los

---

<sup>52</sup> Sin embargo, en la práctica la interacción entre los grupos sociales y el Estado se caracteriza por acuerdos sectoriales específicos que se rigen por las reglas de cada subsistema político (Garvía, 1995).

<sup>53</sup> El artículo 22 de la Constitución de 1978 reconoce de forma plena el derecho de asociación, aunque este derecho queda sin regular por más de 20 años.

intereses de los ciudadanos, la pertenencia a ONG engloba una larga y heterogénea lista de causas ciudadanas, entre ellas la ecología, los derechos humanos, los derechos de las mujeres, la protección de los animales, la paz y el tercer mundo. Aunque, existe una concentración de la participación en las asociaciones deportivas, culturales y educativas (Morales y Mota, 2006). Los noventa se convierten en una etapa de expansión de nuevos movimientos sociales en torno a dichos temas que constituyen la base de futuras asociaciones de carácter más estable (Ibarra y Tijerina, 1998). En cifras, la tabla 3.1 muestra que las organizaciones religiosas sufren el descenso más notorio en cuanto a la tasa de participación, que pasa de 15% a principios de los ochenta a menos de 5% en 2008, mientras que la participación en ONG crece de forma sostenida desde finales de los noventa.

La tabla 3.1 nos informa, además, sobre dos periodos de evolución del asociacionismo en la etapa democrática. El primero caracterizado por la estabilidad en la evolución de la participación en los años ochenta y primera parte de los noventa, entre 30 y 35% de la población declara pertenecer a una asociación, mientras que la afiliación a partidos y sobre todo, sindicatos, baja de forma sustancial. Y una segunda etapa de crecimiento gradual, aunque tímido, de la participación en diversos tipos de asociaciones, con excepción de los partidos políticos y sindicatos que en promedio mantienen tasas similares de entre seis y siete por ciento de la población en sindicatos y, entre, dos y tres por ciento en partidos políticos. A finales de los noventa y a lo largo de la primera década del nuevo milenio se mantiene estable una tasa de participación en torno a 40% de la población, lo que implica un incremento positivo de diez por ciento respecto a los primeros años ochenta. Ambas etapas coinciden con los cambios en la intervención del Estado en el asociacionismo: durante los ochenta se limita a mantener un marco legal de garantías del derecho pero gradualmente pone en marcha incentivos y barreras que obligan a una mayor estructuración de las asociaciones, que hasta ese momento mantienen un institucionalización frágil (Morales y Mota, 2006).

Tabla 3.1 *Tasa de pertenencia a asociaciones con fines políticos y de ciudadanos 1981-2011*

<b>Total población</b>	1981	1990	1994	1996	2001	2005	2008	2011
Asociaciones y grupos deportivos	/	5	7	9.7	9.4	13.7	7.0	9.6
Organizaciones Religiosas	15	6	6.5	6	8.4	5.7	4.3	5.1
Organizaciones y grupos juveniles (scouts, guías, clubes, etc.)	3	1	1.1	4.1	1.6	2,1	1.4	2.3
Asociaciones de carácter benéfico social	5	/	7.5	5	9.0	2.8	4.4	5.3
Asociaciones educativas, artísticas y culturales	5	4	6.6	7.6	9.1	9,8	8.6	8.6
ONG	/	/	4.6	3.7	4.4	5.9	6.3	5
Sindicatos u organizaciones agrarias	11	6	6.5	4.6	6.7	7.7	4.4	4.4
Partidos Políticos	3	1	2.7	2.4	2.2	3.1	1.9	2.4
<b>Total pertenencia a asociaciones</b>	<b>31</b>	<b>34</b>	<b>35</b>	<b>34</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>39.7</b>	<b>42.7</b>
No pertenece a ninguna asociación	69	66	65	66	60	54	61.3	57.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos y encuestas del CIS. La pregunta realizada en el estudio se refiere el grado de afiliación a asociaciones. CIS 1981, número de estudio 1268; CIS 1994, número de estudio 2107; CIS 1996, numero de estudio 2218; CIS 2001, número de estudio 2419; CIS 2005, número de estudio 2588, LATINOBARÓMETRO 2005 CIS, número de estudio 2620; CIS 2008, número de estudio 2749; CIS 2011, número de estudio 2914. Nota. Cuando se especifica se tienen en cuenta sólo los datos de la población adulta para homogeneizar los datos de todos los años. También se han consultado los datos de Andrés Orizo (1996) para los porcentajes de 1981.



### *Regulación gradual: incentivos y barreras de acceso*

El Estado incrementa gradualmente la intervención en la estructuración de las asociaciones de interés general a partir de finales de los ochenta, a medida que incrementa la tasa de participación en asociaciones aunque de forma tímida (Ver tabla 3.1 y Subirats, 1999; Mota, 1999; Morales y Mota, 2006). En otras palabras, la regulación tiene un carácter reactivo a los cambios que se producen en la sociedad. La intervención del Estado crea vías de acceso a través de incentivos fiscales y reconocimiento de derechos, aunque al mismo tiempo establece una serie de requisitos para el reconocimiento legal de las asociaciones y fundaciones que actúan como barreras de acceso. De esta forma, el Estado no sólo busca fomentar la participación de las ONG en la provisión de servicios del Estado del bienestar sino que también está interesado en conseguir un mayor control del sector. Las barreras de acceso consisten en una serie de requisitos administrativos y jurídicos para la constitución de asociaciones y fundaciones, así como para obtener beneficios fiscales. No todas las organizaciones reúnen los requisitos para acceder a la financiación pública y atraer a nuevos donantes, entre ellos contar con una estructura organizativa estable y, por lo tanto, estar constituidas legalmente.

Se crea un marco normativo orientado a controlar y dirigir las actividades de las organizaciones no lucrativas, que puede resumirse en: a) proveer incentivos selectivos y oportunidades de financiación e b) imponer barreras a la acción colectiva y a la creación de organizaciones limitando las formas organizativas con identidad legal. Ambos mecanismos pueden elevar los costos de organización al solicitar informes y requisitos que dificultan la formación o mantenimiento de las ONG y establecer mecanismos de sanción por incumplimiento de sus obligaciones legales (Ebrahim, 2005; Bloodgood, 2010). La evolución de la regulación se resume en la tabla 3.2, que divide la normativa en: 1) incentivos para su creación y consolidación, principalmente a través de subvenciones y beneficios fiscales, 2) legislación de derechos y obligaciones, que se consolida con la aprobación de la Ley Orgánica de Asociaciones 1/2002 y 3) desarrollo de la normativa.

Tabla 3.2 Regulación de asociaciones y fundaciones de ámbito estatal

<i>Objeto</i>	<i>Normativa</i>
Incentivos para su creación y su consolidación (estímulos fiscales, subvenciones y fomento del voluntariado)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Real Decreto 2631/1982, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades.</li> <li>- Ley 33/1987 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos</li> <li>- Ley 33/ de Presupuestos del Estado para 1988</li> <li>- Real Decreto 825/1988, de 15 de julio por el que se regula los fines de interés social a los que puede afectarse la asignación tributaria.</li> <li>- Real Decreto 195/1989, por el que se establecen los requisitos y procedimientos para fines de interés social, derivadas de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.</li> <li>- Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, 19/1991 de 6 de junio</li> <li>- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines de lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.</li> <li>- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE 276 de 18 de noviembre de 2003)</li> <li>- Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.</li> </ul>
Legislación básica de derechos y obligaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones (BOE 311 de 28 de diciembre). Derogada.</li> <li>- Ley 30/1994, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general.</li> <li>- Ley del Voluntariado de 1996 (6/1996).</li> <li>- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (BOE 73 de 26 de marzo de 2002).</li> <li>- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.</li> </ul>
Desarrollo del marco normativo sobre derechos y obligaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones (BOE 306 de 23 de diciembre de 2003).</li> <li>- Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública (BOE 11 de 13 de enero de 2004).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

#### a) Incentivos y fomento de la actividad

El fomento económico de las asociaciones y fundaciones es un mecanismo que busca su institucionalización y estructuración. Uno de los primeros cambios se introduce en 1982 a través del Real Decreto 2631/1982 que concede a las empresas deducir impuestos sobre sus beneficios a través de donaciones a asociaciones y fundaciones sin fines de lucro. El objetivo es atraer un mayor número de donantes a las actividades de las asociaciones sin fines de lucro y conseguir que una parte de sus actividades sea financiada por la iniciativa privada.

Un segundo paso, sin duda más ambicioso es el que introduce la Ley 33/1987 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y su reglamento. La legislación permite que los sujetos pasivos del IRPF<sup>54</sup> dediquen un porcentaje de este impuesto a “fines de interés social”. Desde entonces, el Estado distribuye la suma resultante entre la Cruz Roja y otras ONG para la realización de programas de acción social<sup>55</sup>. La Ley 33/1987 es relevante no sólo porque crea una vía de financiación sino también otorga prestigio, legitima y reconoce la actividad de las ONG<sup>56</sup>. A partir de aquí, la intervención del Estado en el fomento de su actividad aumenta los recursos disponibles para las ONG, al menos en tres ocasiones.

1) La primera a través de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, 19/1991 de 6 de junio refuerza este mecanismo y establece una deducción de diez por ciento del importe de los donativos hechos asociaciones y fundaciones, mientras que las donaciones sobre herencias y legados quedan libres de impuestos.

2) La segunda, con la aprobación de la ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que reduce la dispersión normativa y mejora los instrumentos de gestión privada en las actividades sin fines de lucro con carácter de bienes o públicos o de interés general. Crea deducciones atractivas para las donaciones provenientes de la sesión de patrimonio o beneficios de la empresa privada, con el objetivo de incrementar las cantidades donadas (fijas o esporádicas) por los miembros de organizaciones, más de lo que sucedería de otra forma. De acuerdo con algunos autores, la aprobación de esta ley, convierte a España en uno de los países miembros de la OCDE que hacen las deducciones más generosas, junto con Japón y Francia, con 30, 20 y 25%, respectivamente (Bloodgood, 2010). Para acceder a estos incentivos, las organizaciones deben demostrar: a) que persiguen fines de interés general, a través de la presentación de memorias anuales sobre su actividad y los resultados obtenidos a lo largo de su historia; b) los cargos directivos y de gobierno no tienen carácter oneroso; c) inscribirse

---

<sup>54</sup> Siglas de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

<sup>55</sup> Esta Ley se desarrolla posteriormente en una serie de normativas que especifican los fines de interés social a los cuales se puede asignar dicho porcentaje del IRPF y los requisitos que deben cumplir las organizaciones lucrativas para acceder a la financiación. En 1988, por ejemplo, se incluye explícitamente a la cooperación al desarrollo.

<sup>56</sup> Para el Estado, la financiación directa de las ONG a través de este mecanismo posibilita obtener información importante sobre la estructura y objetivos de las organizaciones a partir del trámite de concurso para la obtención de la ayuda, así como controlar a qué destinan el dinero.

en el registro de asociaciones o fundaciones; 4) destinar el 70% de sus ingresos a fines de interés general; 5) que la actividad desarrollada por la organización no consista en la realización de explotaciones económicas diferentes a las contempladas como exentas por la ley: entre ellas la cooperación para el desarrollo y 18 actividades más consideradas de interés general<sup>57</sup>.

3) La tercera es el incremento de la cuota del IRPF para fines sociales que pasa de 0,52 a 0,7% en 2007 (Ley 51/2007 de Presupuestos Generales). También se abre la posibilidad de elegir simultáneamente la casilla para fines religiosos y para fines sociales, con lo cual la suma total destinada a estos fines es de 1,4 por ciento. Si se tiene en cuenta que una parte importante de ONG tiene una vinculación institucional con la Iglesia católica, este cambio en la regulación de los incentivos fiscales supone un cambio que incrementa sus posibilidades de obtener financiación pública por dos vías. De acuerdo con datos de 2011, del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y de la Taula del Tercer Sector de Cataluña, el número de ONG que accede a subvenciones a través de la distribución de la cuota del IRPF para fines sociales, el número de organizaciones beneficiadas pasa de 188 en 1994 a 410 en 2011. La mayor parte de los fondos se distribuye en pocas ONG, entre ellas Cáritas, Cruz Roja y la ONCE. Mientras que más de la mitad de las ayudas se concentra en diez ONG. Tal como se explica más adelante, esta tendencia se repite también en el caso específico de la cooperación al desarrollo.

#### b) Formas organizativas con identidad legal

La legislación reconoce con carácter general dos formas jurídicas sin ánimo de lucro bajo las cuales se pueden constituir las ONG, las asociaciones y fundaciones. En el ámbito de las asociaciones también se contemplan las asociaciones de asociaciones o confederaciones, federaciones y uniones. Las asociaciones se regulan por la Ley

---

<sup>57</sup> En el artículo 2, la ley señala que las entidades sin fines lucrativos deben perseguir fines de interés general, como pueden ser, entre otros, 1) los de defensa de los derechos humanos, 2) de las víctimas del terrorismo y actos violentos, 4) los de asistencia social e inclusión social, 5) cívicos, educativos, culturales, científicos, 6) deportivos, 7) sanitarios, 8) laborales, 9) de fortalecimiento institucional, de 10) cooperación para el desarrollo, 11) de promoción del voluntariado, 12) de promoción de la acción social, 13) defensa del medio ambiente, 14) de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, económicas o culturales, 15) de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, 16) de fomento de la tolerancia, 17) de fomento de la economía social, 18) de desarrollo de la sociedad de la información, 19) de investigación científica, desarrollo o innovación tecnológica y de transferencia de la misma hacia el tejido productivo como elemento impulsor de la productividad y competitividad empresarial.

Orgánica 1/2002 de 22 de marzo y las fundaciones por Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. La ley también especifica la diferencia entre las asociaciones sin fines lucrativos y aquellas reguladas por leyes especiales. Artículo 3 de la Ley 1/2002:

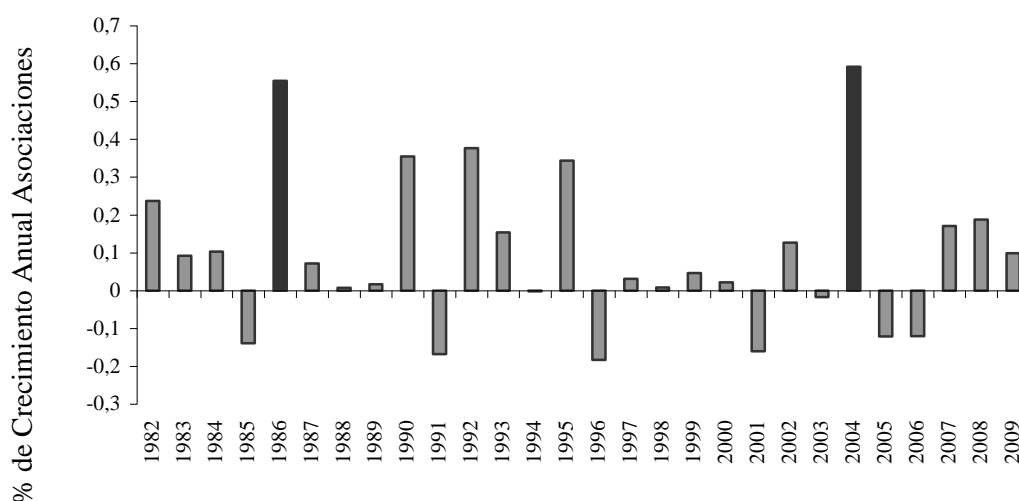
*Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales. Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.*

Ley Orgánica 1/2002 articula en una sola ley los diversos procedimientos relativos a las asociaciones de utilidad pública y elimina algunas de las ambigüedades creadas por la coexistencia de un marco legal pre-constitucional como la Ley de Asociaciones de 1964 y de los derechos reconocidos por la Constitución. Por ejemplo, la nueva ley especifica que la administración no podrá adoptar medidas preventivas o suspensiones que interfieran en la vida interna de las asociaciones. Además, determina aspectos relacionados con el funcionamiento general de las asociaciones (normas de constitución de la asamblea de socios, miembros, elección de la junta directiva etc.); y los requisitos para su formación y para su registro.

Un cambio fundamental es que la ley orgánica reconoce de forma implícita el papel del Estado como promotor de la actividad no lucrativa. Se establecen mecanismos de asistencia, servicios de información y campañas de divulgación de las actividades de las asociaciones que persigan objetivos de interés general. Se delimitan los requisitos para acceder a ayudas y subvenciones de actividades concretas, para lo cual se valora especialmente la presencia y la actividad de los voluntarios. También se concretan las situaciones bajo las cuales, las asociaciones pierden algunos beneficios obtenidos, como por ejemplo el incumplimiento de los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación o del criterio de rendición de cuentas anual que incluye una auditoría y una memoria de actividades. Las asociaciones, además, pueden formar federaciones, confederaciones o uniones.

Al mismo tiempo, la creación de un marco legal único reconoce el creciente fenómeno del asociacionismo en España, que representa una proporción importante de la economía y de la creación de empleo (Ruiz Olabuenaga, 2006). Su aprobación durante la legislatura de José María Aznar, y no antes, constata la transformación del sector del asociacionismo de España en un sector cada vez más numeroso y con capacidad para interactuar con el Estado. Aún cuando no tiene las dimensiones de otros países de la Unión Europea (UE) como Holanda o Suecia (con una tasa de participación en asociaciones es superior a 70%), es similar al de Francia o Alemania (Ruiz Olabuenaga, 2000, Montero, Font y Torcal, 2008), en los cuales existe una tasa de participación en asociaciones entorno a 40% de la población. De acuerdo con datos del anuario del MIR de 2010, el número de asociaciones de ámbito estatal activas e inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones (RNA) pasa de 2.596 en 1982 a 37.017 en 2010. El crecimiento porcentual anual muestra algunos periodos de estabilidad y periodos de mayor incremento, con dos picos importantes en 1987, tras la aprobación de la reforma del IRPF y en 2004 y 2005 tras la aprobación de la Ley de Mecenazgo (ver gráfico 3.1).

Gráfico 3.1 *Crecimiento porcentual anual de las asociaciones activas a nivel estatal*



Fuente: Elaboración propia a partir del anuario estadístico del MIR (periodo 1999-2010). \* El crecimiento registrado en 2005 se debe en parte a la ampliación al ámbito estatal de 463 asociaciones de ámbito territorial.

Conocer el número de organizaciones no lucrativas, entre ellas las ONG, se dificulta debido a la inexistencia de una base de datos única que incluya a las asociaciones de ámbito estatal y a las asociaciones de ámbito autonómico. Por otra parte, los datos publicados por el MIR entre 1999 y 2010, incluyen dos formas diferentes de cuantificar el número de asociaciones que se puede prestar a confusión entre 1999 y 2002, la cifra que aparecía sobre asociaciones inscritas en el RNA sumaba el total de las asociaciones anuales y daba un resultado acumulado bastante más elevado del que se refleja actualmente en las estadísticas. Así en 1995, se publicaba una cifra total de 159.966; en 2002 de 259.359; en 2003 de 268.826. (Mota, 1999). Es a partir de 2004 cuando la cifra total acumulada publicada por el anuario estadístico suma no el número total acumulado año tras año de las asociaciones registradas, sino que cuantifica el número de nuevas asociaciones activas a las del año anterior, dando una cifra mucho menor; así en 2004 había inscritas 25.277 asociaciones de ámbito nacional activas y 37.017 en 2010. A esto se suma la dispersión de datos sobre el número de fundaciones y otras entidades sin fines de lucro, habiendo una diversidad de registros relativos al sector de actividad de este tipo de organizaciones, como es el caso del registro de ONGD, dependiente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y activo desde 1999.

### *Fundaciones*

La ley 50/2002 de 26 de diciembre de Fundaciones difiere poco respecto de la ley de asociaciones en cuanto a los principios y fines, que se concentran en el carácter no lucrativo y de interés general. De igual forma se establecen los requisitos legales para su constitución y los derechos y obligaciones de este tipo de organización, así como las características generales que deben cumplir sus órganos de gobierno. El artículo 1.1 de la Ley define las fundaciones como "*organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general*". Siendo la existencia de un patrimonio constitutivo destinado a los fines de la organización una de las principales diferencias respecto a las asociaciones. La legislación obliga a la actualización de los estatutos de las fundaciones existentes para adaptarse a los nuevos requisitos en cuanto a la dirección y la administración de los bienes de que dispone la fundación.

La nueva ley busca poner fin a la dispersión normativa en la materia y, en particular, adaptarla al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Merecen destacarse, además, dos aspectos que inciden sobre la actividad de las fundaciones: 1) La posibilidad de que ejerzan directa o indirectamente actividades mercantiles o industriales, a diferencia de las asociaciones. 2) La exigencia de que 70% de las rentas y de cualesquiera otros ingresos que obtenga la Fundación sea destinada a la realización de fines de la fundación indicados en los estatutos y que deben ser de interés general. Como se verá en la segunda parte de este capítulo, la delimitación de las formas jurídicas condiciona la estructura de las ONGD ya que de ella se derivan diferencias en cuanto al poder en la organización, su organización y el tipo de donativos a los que pueden acceder.

### **Cambio de paradigma en la función pública de las ONG**

El principal indicador del cambio institucional en la regulación del asociacionismo lo constituye la aprobación de la Ley Orgánica 1/2002 que sustituye la legislación pre-democrática de las asociaciones, reconoce la corresponsabilidad de estas organizaciones en el espacio colectivo y en la concepción de lo público, y al mismo tiempo obliga al Estado a ser promotor de su actividad. Este cambio es precedido por un cambio en el paradigma sobre el papel de este tipo de organizaciones en el sistema político (Baumgartner y Jones, 1993). Cambia la forma en la que el Estado y la sociedad entienden a las asociaciones. Las asociaciones dejan ser organizaciones asistencialistas con una motivación moral y una estructura frágil a ser organizaciones que vehiculan la participación ciudadana en actividades relacionadas con fines de interés general. Se abandona la idea de las asociaciones sociales como representantes de la caridad cristiana, de la compasión y misericordia hacia los más pobres para dar paso a la idea de asociaciones con vinculaciones institucionales diversas en relación con el crecimiento pluralismo de la sociedad; necesarias para la consolidación de la democracia y para la solución de los problemas sociales. El viejo paradigma que define a las asociaciones como entidades poco estructuradas y profesionalizadas, es sustituido por un paradigma que considera que la acción profesionalizada de las organizaciones no lucrativas complementa la acción del Estado.



Un hito importante que precede a la aprobación de la Ley 1/2002, es la aprobación de la ley del Voluntariado aprobada en 1996 (Ley 6/1996), que define los límites del voluntariado y enfatiza la corresponsabilidad del Estado y la sociedad en el mantenimiento y fomento de los servicios de interés general. Su objetivo es crear un marco de derechos y obligaciones, tanto de los voluntarios como de las organizaciones sin fines de lucro. Y, además, evitar solapamiento y ambigüedad con otros ámbitos de trabajo sin carácter voluntario (García Inda, 2003). Al mismo tiempo, fomenta la actividad de estas organizaciones al vincular el campo de actuación del voluntariado con las actividades sin fines de lucro y de interés general. El trabajo voluntario es una fuente de legitimación para las ONG y al mismo tiempo es un recurso que aporta conocimientos y experiencia a la organización, sin representar un costo elevado que permite a las organizaciones destinar la mayoría de los fondos obtenidos a sus fines y otros objetivos. Manos Unidas es un ejemplo de una ONGD que basa su identidad y gran parte de su actividad en el trabajo voluntario. Desde su creación, esta organización mantiene una estructura organizativa en la cual más de 90% del personal es voluntario, los cargos directivos son también voluntarios. En la actualidad tienen una plantilla estable de 90 personas contratadas y 4.500 voluntarios repartidos en todo el territorio español. Esta característica, por otra parte, le permite acceder al reconocimiento como asociación de interés general otorgado por el Ministerio del Interior (MIR), que además de ser considerado como un reconocimiento público a su labor altruista y no lucrativa le otorga beneficios fiscales especiales.

El nuevo paradigma del interés general y corresponsabilidad de las asociaciones en el espacio público, concibe a las ONG como entidades altamente profesionalizadas que persiguen la eficacia y la eficiencia en sus acciones. Además, complementan el papel del Estado en la provisión de servicios sociales, con base en una serie de principios en relación con el servicio público y el interés general como la solidaridad, la dignidad y el respeto de los derechos humanos. Las asociaciones pasan a ser vistas como corresponsales de lo público y de la construcción del espacio colectivo. El Estado abandona la idea de ser el único proveedor de las necesidades y el bienestar de la sociedad para ser contraparte y promotor de las ONG y otras formas de relación con el sector privado (Ysa et al, 2007).

El cambio de paradigma coincide con la crisis del Estado del Bienestar en España a finales de los noventa y con las preferencias del partido en el gobierno, en

favor de una menor implicación del Estado en la provisión de servicios sociales y una mayor implicación de la iniciativa privada a través de las asociaciones no lucrativas (Montagut, 2009). El gobierno conservador de Aznar acelera la creación de un marco regulador de las asociaciones y reforma la legislación de fundaciones, además de aprobar la ley del Mecenazgo de 2002.

Finalmente, el papel del Estado se transforma y deja de ser únicamente garantía de control y sanción sobre sus actividades. Se convierte en uno de los principales promotores de su actividad. Ello queda claramente manifiesto en la Ley del Voluntariado (Ley 6/1996 de 15 de enero) que establece que esta *“participación es la que reconoce expresamente nuestra Constitución a los ciudadanos y a los grupos que estos integran, en el artículo 9.2, y la que, en razón del mismo artículo, están obligados a promover, impulsar y proteger los poderes públicos”*. Las variables de este cambio de paradigma se resumen en la siguiente tabla (3.3).

Tabla 3.3 *Cambio de paradigma en las funciones de las ONGs*

<b>Variables</b>	<b>Paradigma del Estado proveedor de bienestar social y asociaciones asistencialistas</b>	<b>Paradigma del Interés General y de la corresponsabilidad pública de las asociaciones</b>
Naturaleza de las asociaciones y organizaciones no lucrativas.	Iniciativa de grupos sociales, de carácter caritativo y benevolente. Basada en la idea de compasión hacia el más necesitado. Acciones aisladas para aliviar necesidades inmediatas de la población.	Acción colectiva de ciudadanos que se agrupan con fines de interés general. Complementa la función del Estado y son corresponsables de la construcción colectiva de lo público.
Características del sector asociativo.	Débil estructura organizativa, alto grado de informalidad jurídica. Poca importancia de la eficacia y eficiencia.	Estructura organizativa estable, capacidad jurídica. Se basa en la eficacia y eficiencia en la provisión de servicios. Rinde cuentas de su actuación.
Ámbito de actuación.	Servicios sociales a la población marginada al margen de la actuación del Estado, que es el principal responsable de proveer servicios públicos.	Provisión de servicios públicos, principalmente de carácter social y otros ámbitos en los que la iniciativa privada se considera valiosa como el deporte y la educación.
Funciones del Estado.	Único responsable del bienestar social. Controla y sanciona.	Corresponsable del bienestar social. Regula, promueve, impulsa y protege la actividad de las asociaciones con fines de interés general.

Fuente: Elaboración propia.

## **Regulación de las ONGD**

La regulación de la cooperación al desarrollo y de las ONGD, en particular, tiene sus propios ritmos en paralelo al régimen general de asociaciones y fundaciones. La interacción con el Estado no sólo está delimitada por el régimen general de las asociaciones y fundaciones; de forma paralela existe una política sectorial que condiciona el poder y las acciones de las ONGD. A partir de la primera normativa en materia de subvenciones directas a las actividades de las ONGD (1993) y, más en concreto, a partir de la aprobación de la Ley marco de la Cooperación Internacional (1998), el Estado mantiene una política cada vez más activa que delimita el número de organizaciones que realmente pueden acceder a los incentivos y medidas de fomento; obligando a una especialización y burocratización de las ONGD. Los cambios y la evolución en las ONGD, de forma particular y como colectivo, se ven afectados por la regulación que incentiva su actividad, condicionan sus estrategias, y al mismo tiempo pueden impedir su expansión o arraigo (Ebrahim, 2005). La influencia de la regulación en las ONGD afecta su capacidad para acceder a recursos económicos que permiten su supervivencia. Por otra parte, afecta la forma jurídica que adoptan, y por lo tanto los derechos y obligaciones a las que están sujetas.

### *Consecuencias de la forma jurídica en la estructura de las ONGD*

De acuerdo con datos de la CONGDE, la mayoría de las ONGD adopta el carácter de asociación y de fundación; en algunos casos se crean coaliciones de asociaciones bajo la forma de federación de asociaciones, y otras formas específicas. No existen datos sistematizados sobre el número total de ONGD; sin embargo, la CONGDE realiza desde 2005 un estudio de sus miembros que informa, con una muestra variable de 80 a 90 ONGD sobre su evolución. La tabla 3.4 resume las formas jurídicas en asociación, fundación, y divide en dos la forma jurídica de las asociaciones de organizaciones (federación y confederación). El apartado otras se refiere a los casos específicos de la Cruz Roja Española<sup>58</sup>, Caritas y Comisión General Justicia y Paz; en el

---

<sup>58</sup> De acuerdo con los estatutos vigentes de la Cruz Roja Española se trata de “una Institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público, que desarrolla su actividad bajo la protección del Estado Español ejercida a través del Consejo de Protección. Se rige por los convenios internacionales sobre la

primer caso se trata de una organización que cuenta con la protección del Estado español como firmante del tratado internacional que rige a la Cruz Roja, mientras que Cáritas y Justicia y Paz son organismos oficiales de la Iglesia regidos por el derecho canónico y civil, cuyos fines expresos son de carácter religioso. Sin embargo, no se incluye en esta categoría a Manos Unidas que también tiene un carácter mixto similar al de Justicia y Paz como asociación de fieles de sujeta al derecho canónico y civil, la diferencia radica en que sus fines se limitan a la provisión de servicios sociales en los países del tercer mundo, dejando de lado la acción religiosa.

Tabla 3.4 *Evolución de la forma jurídica de las ONGD*

	2004		2005		2006		2007		2008	
	No.		No.		No.		No.		No.	
<b>Asociación</b>	44	<b>52%</b>	37	<b>44%</b>	35	<b>45%</b>	40	<b>46%</b>	41	<b>46%</b>
<b>Fundación</b>	30	<b>35%</b>	31	<b>36%</b>	35	<b>45%</b>	39	<b>45%</b>	40	<b>45%</b>
<b>Federación</b>	6	7%	13	16%	5	6%	5	6%	5	6%
<b>Confederación</b>	1	1%	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Otras</b>	4	5%	4	4%	3	4%	3	3%	3	3%
<b>TOTAL</b>	<b>85</b>		<b>85</b>		<b>79</b>		<b>87</b>		<b>89</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir del informe anual de la CONGDE, del 2005 al 2009.

Los datos de la tabla 3.4 sugieren una tendencia a la equiparación entre el número de asociaciones y fundaciones; siendo previamente las asociaciones quienes mantenían un dominio en el sector. De acuerdo con datos de finales de los noventa, el número de asociaciones llega a dos terceras partes de las ONGD de la Coordinadora, mientras que las fundaciones representan 25% y las federaciones diez por ciento (Jerez et al, 2008). Estos porcentajes cambian sustancialmente en los últimos años, uno de los factores explicativos es la aprobación de la Ley del mecenazgo (Ley 49/2002); que otorga una amplia legitimidad y estimula las iniciativas privadas que destinan un capital inicial propio tienen como obligación la creación de bienes públicos y la defensa de

---

materia en los que sea parte España, por el Real Decreto 415/96, de 1 de marzo, modificado por el Real Decreto 2219/1996, de 11 de octubre”.

intereses generales, que beneficia de forma importante a las fundaciones. Una de las consecuencias de las diferencias entre la ley de fundaciones y la ley de asociaciones, es que la primera permite obtener beneficios a partir de las actividades propias, como es el caso del Comercio Justo en Intermón Oxfam. Las asociaciones en cambio pueden percibir donativos pero no obtienen beneficios sobre las actividades que llevan a cabo. Por otra parte, con esta nueva ley los donativos a las fundaciones, entre ellas ONGD como Intermón, Acción Contra el Hambre, Ayuda en Acción o Entreculturas, tiene exenciones fiscales que determinan que las aportaciones de las personas físicas a las fundaciones tienen deducción del 25% frente al 20% previo, y una empresa desgrava 35% respecto al 30% previo; así como las asociaciones que hayan sido declaradas de interés general como en el caso de Manos Unidas. El artículo tres también especifica cuales son los requisitos que se deben cumplir para acceder a este tipo de beneficios, entre los cuales se especifica destinar los fondos a la cooperación al desarrollo.

Artículo 3 (Ley 49/2002):

*Que persigan fines de interés general (asistencia social, promoción voluntariado... cooperación al desarrollo), que destinen a la realización de dichos fines al menos el 70% de las siguientes rentas: 1) Rentas de explotación económica; 2) Rentas derivadas de transmisión de bienes; 3) Ingresos obtenidos por cualquier otro concepto (deducidos los gastos concurridos para obtenerlos). Que la actividad realizada no consista en el desarrollo de explotaciones económicas ajenas a su finalidad estatutaria; que los fundadores, patronos, miembros de gobierno hasta 4º grado, no sean los destinatarios principales; que los cargos de patrono sean gratuitos (con excepción de devolución de gastos); en caso de disolución, su patrimonio se destine en su totalidad a otra entidad considerada como entidad beneficiaria del mecenazgo.*

La decisión de crear una asociación o una fundación se basa en el análisis sobre las consecuencias para estructura de la organización que puede reportar la existencia de tres diferencias sustanciales entre asociaciones y fundaciones. 1) La primera es la naturaleza misma de la organización: las asociaciones son agrupaciones de personas organizadas para conseguir unos fines, mientras que las fundaciones son un patrimonio puesto al servicio de un fin (Lasarte, 1990, Jerez et al, 2008). 2) La segunda es que mientras las asociaciones pueden tener socios y donantes, las segundas sólo pueden

tener donantes. Esta diferencia tiene importantes consecuencias para la organización interna ya que en una asociación los socios tienen derecho a formar parte de la Asamblea General que toma las decisiones sobre el futuro de la organización, mientras que en una fundación la existencia de una asamblea general de donantes es una decisión discrecional de la ONGD. 3) La tercera reside en la cuestión del poder y la estructura jerárquica. En una asociación el poder reside en la Asamblea General de Socios, por el contrario en la fundación el máximo órgano de decisión es el Patronato que elige la junta directiva y no tiene obligación de responder ante los donantes económicos ni miembros de la organización. Se trata de una organización piramidal, mientras que la asociación es una organización horizontal (ver el resumen en la tabla 3.5). De acuerdo con algunos autores, la tendencia a un mayor incremento en el número de fundaciones, e incluso a la transformación de algunas asociaciones en fundaciones responde a la voluntad de preservar el patrimonio constituido y a tener una mayor agilidad en la toma de decisiones (Ruiz Olabuenaga, 2006; Jerez et al, 2008).

Tabla 3.5 *Diferencias básicas entre asociaciones y fundaciones*

Tipo de Organización	Naturaleza	Tipos de donativos	Estructura jerárquica
Asociación	<b>Personas</b> organizadas para conseguir un fin	Socios y donantes	Horizontal
Fundación	<b>Patrimonio</b> puesto al servicio de un fin	Donantes	Piramidal

Fuente: Elaboración propia.

#### *Incentivos y barreras de acceso en las ONG de la cooperación al desarrollo*

Además de la aplicación de la regulación general, existen incentivos y barreras de acceso específicos para el sector de la cooperación al desarrollo. Hasta mediados de los noventa, no existía una regulación de las ONGD como sector específico dentro del universo asociativo. Se pueden distinguir tres periodos críticos en la intervención del Estado en este tipo de organizaciones; el primero se caracteriza por la ausencia de una regulación y por una interacción informal, que se basa en ayudas puntuales, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico. El segundo por la iniciación de la regulación de las

ONGD, en la que, sin embargo, el Estado no tiene la capacidad real para controlar la eficacia de las ayudas y subvenciones que les son otorgadas ante la persistente falta de organismos capaces de gestionar de forma coordinada la política; y el tercero por cambios sustanciales en la regulación que demuestran una mayor autonomía por parte de los poderes públicos para fortalecer el crecimiento de las ONGD. En la última década el Estado sigue una estrategia de reforzar y premiar a aquellas organizaciones que cumplen con los criterios establecidos para cumplir con sus funciones como proveedoras de servicios, a partir de planes y criterios específicos a largo plazo.

Las primeras iniciativas que estimulan el crecimiento de las ONGD se dan en el contexto de la entrada a la Unión Europea en 1986. El Estado manifiesta un interés por acercarse a estas organizaciones en su carácter de expertas en cooperación al desarrollo, una materia en la que el gobierno español tiene poca experiencia. España tiene la necesidad de adquirir rápidamente un estatus de país donante de ayuda internacional que le confiere legitimidad en la comunidad de países del primer mundo, específicamente al interior de la OCDE. Otorgar un reconocimiento público a las ONGD como interlocutores de la política de cooperación al desarrollo es parte de la estrategia del Estado para mostrar que tiene rango de país desarrollado, es decir, forma parte de lo que Marcuello (2007) denomina un “ejercicio de exhibición exterior”.

Los contactos entre las ONGD y el MAE comienzan poco antes de 1986 y se aprueban las primeras partidas presupuestarias dedicadas a la cooperación al desarrollo a través de ONGD como preludio a la integración europea (Ortega Carpio, 1994). Tal como se explica en los siguientes capítulos, la organización del sector en una única organización que representa sus intereses, la CONGDE, facilita la interlocución con el Estado y es un elemento de presión para crear una regulación específica de subvenciones a las ONGD. Una tendencia similar existe en algunas Comunidades Autónomas, en particular en 1985 se crea una comisión mixta de ONG Generalitat de Cataluña, en la cual participan el Presidente de la Generalitat (Jordi Pujol) y cinco organizaciones con presencia o sede en Cataluña (Intermón, Justicia y Paz; Manos Unidas - Campaña contra el Hambre, Medicus Mundi, Movimiento 0,7%). Se planifica una comisión de enlace que sirva como canal de diálogo y colaboración (*Intermon*, no. 372, marzo-abril 1985). De forma paralela, en 1986, se crea la primera partida presupuestaria de la Generalitat de Cataluña.

La primera normativa que afecta de forma específica a las ONGD es la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1993 por la que se regula las bases generales para la concesión de subvenciones. Esta orden desarrolla aspectos generales contemplados en el Ley 33/1987 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, estableciendo los requisitos que deben cumplir estas organizaciones para acceder a los fondos públicos destinados a los proyectos de cooperación al desarrollo. Por primera vez, los poderes públicos basan los objetivos de la política en un enfoque de complementariedad entre las acciones de la sociedad civil y el Estado para alcanzar objetivos a mediano plazo. Este mecanismo forma parte del Programa de Subvenciones de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)<sup>59</sup> a ONGD estructurado en una doble convocatoria anual, una de carácter ordinario ligada a los presupuestos anuales y la segunda extraordinaria financiada con la aportación de los contribuyentes en la declaración del IRPF a otros fines de interés social.

La regulación de subvenciones responde al creciente éxito que tienen las ONGD en convencer al gobierno de la conveniencia de crear un mecanismo que facilite sus actividades y al mismo tiempo les otorgue apoyo institucional. Este éxito sólo es posible en un contexto de mayor actividad del Estado en la cooperación al desarrollo a partir de su entrada al CAD de la OCDE, en 1991, y a la creciente presión internacional por incentivar el papel de las ONG en la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo que empujen el crecimiento económico de los países pobres. La presión es ejercida principalmente por organismos multilaterales como el BM (1994) y la OCDE, tal como se manifiesta en uno de sus documentos marco sobre el desarrollo internacional *Shaping the world of the XXI Century. The contribution of Development Co-operation* (1996).

En resumen, el Estado se interesa en incentivar el crecimiento de las ONGD con dos objetivos: 1) el primero asimilar la política española de cooperación al desarrollo al de otros países europeos y otros miembros de la OCDE, cumplir por lo tanto, con las expectativas internacionales sobre los países donantes de la ayuda internacional en el seno del CAD. 2) El segundo es responder a la presión de las ONGD que demuestran tener un creciente apoyo social (Jerez et al, 2008). De acuerdo con el estudio realizado por Demoscopia<sup>60</sup> para *El País* en 1994, las personas que consideran como muy importante su participación en la política de cooperación al desarrollo, más de 70%

---

<sup>59</sup> Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica

<sup>60</sup> Estudio de Demoscopia sobre cooperación internacional al desarrollo y el objetivo del 0,7%, 1994.



Desde finales de los ochenta, la CONGDE mantiene un papel activo de intercambio de información y de creación de borradores sobre la regulación de subvenciones destinadas a las actividades de cooperación al desarrollo, y en particular a las ONGD reconocidas como tales. Para ello lleva a cabo una labor de investigación sobre el estado de la cuestión en otros países de la UE y del CAD que sirven como documentos de apoyo de sus propias propuestas<sup>61</sup>. Las ONG buscan la financiación pública como una forma de desarrollo (incrementar la capacidad de la organización) y como ayuda para garantizar su supervivencia, en ocasiones al precio de que la causa que defienden como fin principal no tenga éxito (Bloodgood, 2010). No obstante, como se explica más adelante, existen diferencias importantes en la estructura financiera de las ONGD. En particular aquellas que cuentan con más recursos y que cuentan con más años de experiencia, como Intermón, Manos Unidas, Cáritas y Cruz Roja no tienen una dependencia demasiado elevada de los recursos públicos, ya que más de 60% de sus ingresos (y en el caso de Manos Unidas 80%) proviene de fondos privados.

La primera reforma de ley de bases generales para la concesión de subvenciones a ONGD se basa en la orden ministerial del 17 de julio de 1996; dos meses después del inicio del gobierno de José María Aznar del Partido Popular (PP), cuyo fin es adaptar las bases aprobadas por el anterior gobierno a las nuevas prioridades políticas. Al igual que ésta, las posteriores reformas de ley responden a cambios en los objetivos de la política y a las preferencias políticas del partido en el gobierno. De acuerdo con la tipología de Peter Hall (1993) sobre el cambio en la política, se trataría de un cambio de segundo nivel, en el sentido que se limita a cambios en los instrumentos de la política, sin que ello signifique un cambio de paradigma o un cambio radical en la regulación de este tipo de organizaciones. En general, la reforma de la regulación se utiliza como un mecanismo para modificar la herencia política de un gobierno anterior y dotar al nuevo gobierno de una nueva legitimidad. Las bases son reformadas nuevamente en 2001 durante el segundo mandato de Aznar en concordancia con cambios en la dirección del MAE<sup>62</sup>. Y vuelven a ser modificadas en 2005, durante el gobierno de Rodríguez Zapatero, una vez que se reforma su estructura orgánica para convertirlo en el actual

---

<sup>61</sup> Información obtenida en notas informativas y documentos del archivo interno CONGDE).

<sup>62</sup> En el capítulo siguiente sobre el proceso político y la existencia de una red de políticas públicas en torno a la cooperación al desarrollo se profundiza en el análisis sobre los cambios en la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores, y más en concreto sobre los cambios en la secretaría técnica encargada de la cooperación internacional. Baste decir que el segundo gobierno de José María Aznar se caracteriza por una clara voluntad de control y de una mayor regulación tanto de las ONGDs como de la cooperación al desarrollo; y de la aprobación de diversas reformas que le otorgan al Estado una mayor autonomía.

MAEC. Los cambios en la regulación favorecen la concentración de los recursos públicos en un grupo reducido de ONGD y buscan un control del Estado sobre las ONGD a partir de un marco que crea estabilidad en el sector, en específico la reforma de 2001 reconoce abiertamente que el objetivo es: “*consolidar aquéllas que por su dimensión, implantación, profesionalidad y especialización lleguen a mantener, a través del nuevo sistema de subvenciones, relaciones estables y continuas con la AECEI*”<sup>63</sup> (Ley de Bases de Subvenciones a ONGD, 2001).

En ambas reformas se mantiene el objetivo de estabilizar el sector de las ONGD a partir de la creación de programas durante el gobierno de José María Aznar que otorgan una estabilidad de cuatro años a los proyectos de las ONGD y las intervenciones de alto impacto a largo plazo; y de los convenios modalidad que sustituye a los programas del periodo del PP y aumenta el plazo con una prórroga de dos años. Los continuos cambios en la regulación imponen costos y barreras de entrada para las ONG: la organización tiene que destinar recursos a contratar expertos capaces de interpretar la normativa, seguir los cambios en la regulación, y cumplir con la obligación cotidiana (anual o semestral) de informar sobre los resultados de sus acciones. Estos costos o barreras de entrada tienen que ver con la necesidad de experiencia y conocimiento para identificar, entender y cumplir con todas las reglas que aplican a las ONGD (Bloodgood, 2010). Por otra parte, la necesidad de entregar informes anuales exige que las organizaciones tengan personal especializado o la contratación de una auditoría externa, obligando de este modo a algunas ONG a quedarse fuera del repartimiento de los fondos públicos.

De acuerdo con la Ley de Bases de 2005 de subvenciones a ONGD, los convenios son un instrumento que instaura la figura de colaboración entre gobierno y ONG en el desarrollo de un proyecto, al cual pueden acceder un número limitado de organizaciones. La reforma busca aumentar la calidad de la cooperación subiendo el límite que establece qué organizaciones pueden ser beneficiarias y cuáles no. El requisito principal para acceder a este tipo de ayuda es tener la calificación de ONGD calificada, este estatus puede modificarse y perderse en el tiempo, en la actualidad de 1300 organizaciones registradas ante la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo), sólo 48 cumplen con este requisito<sup>64</sup>. Por primera vez se fija

---

<sup>63</sup> Siglas de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

<sup>64</sup> Información consultada en la página web de la AECID ([www.aecid.es](http://www.aecid.es)), el día 8 de agosto de 2011.

una cantidad para este tipo de actuaciones, que suma máximo 20 millones de euros a lo largo de cuatro años. El procedimiento de acreditación de las ONGD calificadas crea incertidumbre entre las ONGD ya que cada año puede haber cambios en los requisitos que solicita la convocatoria, y otorga un amplio margen de maniobra al Estado ya que la norma puede ajustarse a las prioridades políticas del momento. Este proceso, consolida a las ONGD con mayor trayectoria histórica en detrimento de nuevas organizaciones al establecer como uno de los requisitos demostrar una experiencia de más de diez años, su presencia en las regiones y países, especialización en determinados sectores y la estructura profesional permanente.

Además de la ley de bases, el registro de ONGD ante la AECID, creado por el Real Decreto 993/1999, de 11 de junio es un requisito necesario para acceder a las ayudas y subvenciones computables como ayuda oficial al desarrollo, o bien beneficiarse de los incentivos fiscales a que se refiere la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998). Es indispensable estar legalmente instituidas, es decir, contar con una estructura organizativa y unos estatutos que la avalen. A través del registro, el Estado obtiene información valiosa y detallada sobre las ONGD, el artículo 4 de la normativa establece que se deben presentar, entre otros los siguientes datos para el registro: Estatutos; órganos de gobierno y representación; e identidad de las personas que forman parte de los mismos; organismos públicos de los que se ha recibido ayudas y subvenciones, objeto de las mismas y cantidades recibidas durante los cinco años anteriores a la inscripción; y sanciones administrativas firmes recaídas en aplicación de la normativa reguladora de subvenciones públicas.

La tabla 3.6 resume el contenido de los instrumentos del estado para fomentar y controlar la actividad de este tipo de organizaciones y las reformas que sufren, clasificadas en tres aspectos: requisitos básicos referidos a las condiciones necesarias que se deben cumplir para acceder a la convocatoria, experiencia y solvencia. Estos dos últimos requisitos cambian de forma gradual a lo largo del tiempo, a medida que la propia comunidad de ONGD crece y aumenta la competencia entre ellas, por lo tanto es necesario crear mecanismos que regulen el flujo de subvenciones y limiten su acceso a aquellas organizaciones que consigan demostrar una cierta permanencia en el tiempo.

Tabla 3.6 *Fomento y control de la actividad de las ONGD*

Normativa	Requisitos		
	Básicos	Solvencia	Experiencia
<b>1993</b> Orden de 29 de marzo por la que se regula las bases generales para la concesión de subvenciones a ONGD.	Estar legalmente constituidas	Capacidad mostrada de tener los recursos humanos y económicos para llevar a cabo el proyecto.	a) Años de experiencia - En la ley de Bases de 1993 se establece tener como mínimo dos años de experiencia anteriores a la solicitud de la ayuda.
<b>1996</b> Orden de 17 de julio de bases generales del Ministerio de Asuntos Exteriores para concesión de subvenciones a ONGD	Carecer de fines de lucro	Informar del estado contable e ingresos correspondientes al año anterior, así como de las fuentes de financiación, el número de socios, directivos y miembros del patronato o consejo de administración.	- En la última ley de Bases (2007) este requisito aumenta a cinco años para proyectos y a seis años para programas
<b>1999</b> Real Decreto 993/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de ONGD adscrito a la Agencia Española de Cooperación Internacional	Tener como fin institucional expreso en los estatutos la realización de actividades de cooperación al desarrollo	Las ONGD que excedan montos específicos de financiación deben presentar auditorías externas.	b) Gestión de proyectos - Acreditada experiencia en los sectores de actuación. - Presencia comprobable en regiones y países de actuación
<b>2001</b> Orden de 31 de enero de 2001 de bases reguladoras del Ministerio de Asuntos Exteriores para la concesión de ayudas a ONGD.	Capacidad jurídica y de obrar en España.	Entrega de memoria y de informes técnicos sobre los programas y proyectos (anuales o plurianuales)	- En la ley de Bases de 1993 se exige haber llevado a cabo como mínimo seis acciones antes de recibir la primera subvención.
<b>2005</b> Orden AECI/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a ONGD.	Estar inscritas en el Registro de ONGD de la AECID (RD, 993/1999)		c) Manejo de fondos - Haber accedido a convocatorias anteriores con una cantidad mínima que varía a lo largo del tiempo

Fuente: Elaboración propia.

Los límites impuestos por el Estado a las ONGD para acceder a fondos públicos se rigen por la lógica del cambio incremental con pocas modificaciones a lo largo del tiempo. Entre 1993 y 1996, la única modificación en cuanto a los requisitos se refiere a la necesidad de contar con el registro de la AECID para acceder a las convocatorias. Este mecanismo de control sirve a los poderes públicos para contar con información de primera mano sobre la constitución de este tipo de organizaciones, su origen, recursos y objetivos. Sin embargo, no sirve como instrumento para consolidar al sector de las ONGD ya que los requisitos no obligan a las organizaciones a dedicarse de forma exclusiva a la cooperación al desarrollo; se permite el registro de aquellas organizaciones que tienen entre sus fines, aunque no como único fin, la cooperación al desarrollo. Otros mecanismos de control del Estado demuestran ser más eficaces en consolidar y estabilizar el número de ONGD, entre ellos los requisitos sobre la experiencia y la solvencia de las organizaciones que se modifican de forma *ad-hoc* a lo largo de las últimas legislaturas. Los requisitos de solvencia incluyen demostrar que la organización tiene financiación propia. El Estado fija como monto máximo de la financiación de un proyecto el 80%, mientras que el 20% restante la ONGD debe acreditar la fuente de financiación que no puede provenir de otra fuente pública (fondos comunitarios, estatales, autonómicos y locales).

Este requisito se modifica en diversas ocasiones, principalmente en 1996 cuando una cláusula establece que este monto puede elevarse a de forma excepcional a 95%, el único criterio para modificar la suma es el acuerdo unánime de la Comisión Evaluadora (Ley de Bases, 1996). En las posteriores reformas, este requisito vuelve a la equivalente de 80 sobre cien de los fondos aportados por el Estado, mientras que el resto puede ser financiado por las entidades beneficiarias, los destinatarios y otros niveles de gobierno. De forma paralela, se controla el acceso a los recursos estableciendo montos mínimos gestionados por las ONGD en ejercicios anteriores. En 2001, por ejemplo, se establece que las organizaciones participantes en un programa deben acreditar haber accedido a 600 millones de pesetas en los últimos seis años en fondos públicos, o bien, haber obtenido en los últimos seis años un volumen mínimo de recursos financieros privados de, al menos, 3.000 millones de pesetas. Los mecanismos de control sobre la solvencia de las ONGD limitan a lo largo del tiempo el acceso a los recursos, exigiendo una serie de requisitos que sólo puede cumplir un número determinado de ONGD. Los datos publicados en las memorias de la CONGDE demuestran que al menos cinco ONGD

concentran a lo largo del tiempo la financiación pública estatal (Ver tabla 3.7). Aunque la lista puede variar, existe un número reducido de ONGD, aproximadamente diez, que consigue y tiene la capacidad para acceder a la mayor parte de estos recursos, esto se explica en parte por los recursos propios con los que cuentan estas organizaciones, la mayoría organizaciones grandes ya establecidas y que llevan varias décadas en la cooperación al desarrollo. Estas organizaciones son las que cumplen mayoritariamente con los requisitos técnicos y económicos que exige participar en las convocatorias anuales, de carácter abierto y concurrente pero que limitan el acceso a partir de los criterios señalados anteriormente en la tabla 3.6.

En otras palabras, se premia la experiencia y la solidez de la estructura organizativa de la ONGD a la hora de acceder a los fondos públicos; por ejemplo se tiene en cuenta los recursos materiales y humanos acumulados a lo largo del tiempo y una actividad continuada que se puede demostrar a la hora de solicitar subvenciones. Estas medidas señalan el interés de los poderes públicos por mantener un núcleo estable de organizaciones como mecanismo de control de la política. A través de las diferentes convocatorias de fondos públicos (que incluye a diferentes niveles de gobierno)<sup>65</sup>, se favorece la consolidación de aquellas organizaciones con las que mantiene relaciones de largo plazo. El número de organizaciones que concentra más de 50% del total de las subvenciones públicas (incluyendo los fondos estatales, autonómicos y europeos) oscila entre 12 y 16 (ver tabla 3.7). La mayoría de ellas son ONGD que tienen una experiencia de más de 20 años en la cooperación al desarrollo, y no pocas fueron creadas antes de la transición democrática y antes de la existencia de un marco institucional propio de la política de cooperación al desarrollo. Existen casos como el de Entreculturas que fue creada en España formalmente en 1999 pero que cuenta como parte de su historia la experiencia de Fe y Alegría en América del Sur, donde nació en 1955.

---

<sup>65</sup> Por fondos públicos se entiende, todos aquellos que proceden de subvenciones y convenios con las diferentes administraciones. Se clasifica por ámbito estatal, en el cual se integran los fondos de los Ministerios y los organismos especializados en cooperación al desarrollo. Los fondos de ámbito autonómico, incluyen los fondos de las diferentes administraciones públicas de ámbito local y autonómico, mientras que los fondos internacionales provienen tanto de la UE como de otras organizaciones y organismos multilaterales.

Tabla 3.7 Organizaciones que concentran entre 50 y 75% del total de fondos públicos destinados a ONGD (2003-2008)

ONGD	Año fundación	2003	2005	2007	2008
		Total Fondos Públicos			
<b>Cruz Roja Española</b>	1863	31.062.369	11.845.513	164.148.172	174.385.871
<b>Intermón Oxfam</b>	1956	16.197.000	14.723.000	19.518.000	26.449.000
<b>Medicus Mundi</b>	1962	10.403.891	14.962.133	16.856.871	14.953.147
<b>Acción contra el Hambre</b>	1979*	15.432.961	14.470.070	24.187.442	31.252.055
<b>ACPP**</b>	1990	7.955.956	11.857.171	14.394.998	13.319.499
<b>MPDL***</b>	1983	9.654.655	9.036.671	9.536.606	9.800.633
<b>Cáritas Española</b>	1947	10.009.342	8.335.621	79.381.598	83.049.933
<b>Manos Unidas</b>	1959	13.543.191	8.058.391	11.768.917	11.854.596
<b>Médicos del Mundo</b>	1988	12.062.249	7.313.813	13.457.479	13.219.442
<b>UNICEF Comité Español</b>	1961	11.830.558	4.405.711	7.309.762	8.743.814
<b>Solidaridad Internacional</b>	1986	9.374.852	6.983.477	6.385.790	7.734.980
<b>ACSUR-Las Segovias</b>	1986	1.251.708	6.855.441	9.712.321	15.085.009
<b>PTM Mundubat</b>	1988	13.830.481	5.806.789	7.115.521	9.266.627
<b>Fe y Alegría - Entreculturas</b>	1955	8.541.499	9.321.053	9.269.208	11.492.090
<b>CESAL</b>	1988	4.598.664	3.559.242	8.068.782	9.741.808
<b>Ayuda en Acción****</b>	1981	6.044.283	6.854.294	10.790.508	11.730.669
<b>Total</b>		174.747.568	142.846.854	396.697.460	442.337.365
<b>Total CONGDE*****</b>		230.607.833	291.510.355	555.716.712	621.954.973
<b>% sobre el total de la CONGDE</b>		<b>78,83%</b>	<b>49,53%</b>	<b>74,12%</b>	<b>72,68%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Directorio de ONGD de 2004 y 2006 de la CONGDE; y del informe de la CONGDE sobre el sector 2008 y 2009. Se incluyen la suma total de los fondos públicos, que incluye subvenciones estatales, autonómicas de la UE y de otros organismos internacionales. Cifras en millones de euros. En el caso de Cruz Roja y Cáritas se recoge la cifra total de fondos públicos que incluye subvenciones para otros sectores, diferentes al de la cooperación al desarrollo.

\* La organización se crea en Londres en 1979, la delegación de España se crea en 1995. \*\* Asamblea de Cooperación por la Paz

\*\*\* Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. \*\*\*\* Forma parte de la alianza internacional *Action Aid* fundada en 1972 en Reino Unido.

\*\*\*\*\* La cifra suma el total recibido por el número de ONGD que forma parte de la CONGDE, incluyendo a las subvenciones públicas que de forma individual obtienen las coordinadoras autonómicas.

En las últimas tres décadas, la regulación de los derechos y obligaciones de las ONGD cambia gradualmente. A finales de los ochenta, en relación con los dramáticos cambios sociales que vive España y el incremento en el número de ONG (tanto fundaciones como asociaciones), el Estado muestra mayor interés por intervenir en su desarrollo. Por ejemplo, con la creación de una serie de incentivos fiscales para fomentar su desarrollo y creación. Entre la segunda mitad de los noventa y principios del nuevo milenio sucede un cambio importante en la regulación en consonancia con la consolidación de un nuevo paradigma sobre el papel de las ONG en el sistema político. Pasan de ser organizaciones frágiles y sostenidas por la idea de caridad y altruismo a ser actores político clave en la gobernanza y en el sostenimiento del Estado del Bienestar.

El caso concreto de las ONGD muestra que reconocimiento por parte del Estado, así como la creación de un marco regulador estable, son condicionantes importantes de la capacidad de actuación de este tipo de organizaciones. La intervención estatal legitima su papel en el sistema político como organizaciones que intervienen en la definición de las políticas y en su implementación. Y al, mismo tiempo, crea las condiciones estables para la financiación de sus actividades a través de subsidios directos y de un régimen fiscal específico que busca aumentar los fondos privados de las ONG, entre ellas las del sector de la cooperación al desarrollo.

En resumen, la intervención del Estado en la regulación de las asociaciones y ONG tiene diversas consecuencias: 1) un incremento en el número, 2) un mayor acceso a recursos económicos; 3) estabilización del sector de las ONGD; 4) concentración de los recursos públicos en aquellas organizaciones que cuentan con la estructura organizativa necesaria para avalar los requisitos y condicionantes de las convocatorias de subvenciones. 5) La normalización de las relaciones entre los poderes públicos y el sector asociativo, sobre este último aspecto se profundiza en el próximo capítulo. Se argumenta que la capacidad de influencia de las ONGD está condicionada por el papel de las instituciones que regulan la red de actores en torno al subsistema político de la cooperación al desarrollo. Mientras que la capacidad de las ONG para organizarse y crear un grupo de representación de intereses es un factor que facilita su integración en la red de actores.



## 4 Instituciones y red de actores de la cooperación al desarrollo

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución de la red de actores entorno a la cooperación al desarrollo, y explicar hasta qué punto condiciona la capacidad de las ONGD para conseguir que los resultados y objetivos de la política se acerquen a su ideal o propuestas (Dür y De Bièvre, 2007). La estructura de la red define quien tiene acceso a los diferentes escenarios en los que se discute y se decide sobre la política; así como los objetivos, valores y creencias considerados validos por los participantes (Skocpol et al, 1985; Hall, 1993). Las ONGD pasan de ser organizaciones que actúan de forma aislada sin tener acceso a los escenarios de la política a ser actores clave de la política de cooperación al desarrollo. Ello es posible gracias a la creación de una organización de interés que monopoliza la representación de intereses de las ONGD ante el Estado (la CONGDE) y a su reconocimiento por parte del Estado como representante legítimo de las ONGD y como parte activa en el proceso de elaboración de las políticas.

El análisis parte de la aproximación de las redes de políticas públicas. Tal como se explica en el capítulo anterior, el Estado delega de forma creciente parte de la responsabilidad en el proceso de elaboración de las políticas públicas en organizaciones privadas. Esta delegación se justifica dada la creciente complejidad y sobrecarga de funciones del Estado, así como la voluntad de transformar la forma en que dirigen y se gestionan las políticas públicas en un proceso más abierto y plural en el que las organizaciones privadas asumen parte de la responsabilidad de la política (Rhodes, 1997; Richardson, 2000)<sup>66</sup>. La cuestión es explicar cómo Estado y ONG institucionalizan y formalizan su relación para definir y gestionar problemas públicos. Para ello se utiliza la tipología Marsh y Rhodes (1992) que tiene en mente dos modelos ideales de la estructura de la red de políticas públicas: comunidad política (*policy community*) y la red entorno a problemas (*issue network*). Estos autores desarrollan un

---

<sup>66</sup> Inicialmente, el análisis de redes se inspira en las políticas de ámbito estatal. El principal argumento es que el proceso político es cada vez más complejo, especializado y fragmentado debido a la creciente intervención del Estado en la sociedad y en la economía. Por lo tanto, el Estado busca una mayor estabilidad, recursos y la cooperación de actores no estatales. Los gobiernos no pueden actuar de forma unilateral ante problemas complejos y necesitan del apoyo de los grupos sociales (Marsh y Rhodes, 1992). El resultado es la existencia de subsistemas políticos en los cuales el Estado y actores privados participan activamente en la formulación de la política.

esquema que describe la red a partir de la integración o consenso entre los actores, número de miembros y distribución y tipo de recursos entre ellos. Definen a la comunidad política como redes con un alto grado de integración y de estabilidad, redes de carácter cerrado con pocos actores, que impiden de forma sistemática la entrada de nuevos participantes que comparten valores y creencias comunes sobre la política. En el otro extremo se encuentra el *issue network*, como redes abiertas en las que interactúa una diversidad de actores que no necesariamente comparten las mismas creencias y objetivos sobre la política y que incluso incluyen a miembros en conflicto con otros miembros de la red<sup>67</sup>. Existe además un bajo grado de institucionalización y de integración, una elevada inestabilidad, ya que cada actor defiende sus propios intereses respecto a la política<sup>68</sup>.

Desde el surgimiento de las primeras ONGD al presente, la red de actores en torno a la cooperación al desarrollo se transforma de forma radical. Pasa de un modelo abierto en el que el Estado y otros actores de la política actúan de forma dispersa sin objetivos comunes, estrategias o valores compartidos en cuanto a los fines de la política, a un modelo cada vez más concentrado en un número estable de actores, aunque numeroso, cuya interacción se institucionaliza a través de su participación y acceso a los diferentes escenarios de la política (en concreto las diferentes comisiones y consejos de cooperación al desarrollo a nivel estatal y autonómico, así como la Comisión Permanente del Congreso de Cooperación al Desarrollo). La participación estable de los actores no implica la anulación del conflicto o de creencias dispares entre los miembros sobre los objetivos de la política. El cambio en la estructura de la red a un modelo con

---

<sup>67</sup> Entremedio existen diversas distinciones, basadas en diferentes dimensiones como el número y tipo de participantes, las funciones que llevan a cabo y el equilibrio de poder en la red (por ejemplo, Van Waarden 1992). Una de las primeras tipologías desarrollada por Atkinson y Coleman (1989) se basa en ocho prototipos de redes políticas, que se diferencian con base en los recursos con los que cuenta el Estado y otros actores que intervienen en la red. Estos autores distinguen dos ejes estructurales en una red: 1) por una parte los recursos que tienen el Estado y que definen su capacidad y su autonomía para controlar la política, y 2), por otra parte la capacidad de organización y cohesión de los grupos de interés.

<sup>68</sup> El análisis de redes es utilizado desde otras perspectivas con el fin de explicar las características de redes de actores que trascienden las fronteras del Estado y que tienen un carácter “global o transnacional” (Keck y Sikkink, 1998). Estas aproximaciones son interesantes porque permiten describir la existencia de una red en la que participan de forma simultánea los actores de la cooperación al desarrollo. Aunque en este capítulo el análisis se centra en la evolución y los cambios en la red de actores de la cooperación al desarrollo en España, no se pierde de vista que, en particular las ONGD, participan de forma paralela en redes transnacionales que incluyen a una diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales entorno a temas que por su naturaleza rebasan las fronteras nacionales como la pobreza mundial, el narcotráfico, el calentamiento global y el desarrollo sostenible o la seguridad internacional, consiguiendo crear alianzas que buscan cambios significativos en la política (Keck y Sikkink, 1998; Tarrow, 2005, Alcalde, 2010).

tendencias similares a la de una comunidad política garantiza el acceso de estas ONG al proceso de elaboración de las políticas, y en algunos casos a conseguir que sus intereses y preferencias prevalezcan en la política de cooperación al desarrollo<sup>69</sup>.

La transformación de esta red de actores, y en definitiva de quién y cómo ejerce el poder en torno al problema de la cooperación al desarrollo va unido a un cambio en la imagen de la política. De acuerdo con Jones y Baumgartner (2005), el cambio institucional sucede en concordancia con un cambio en la imagen de la política. La aparición de diversos factores externos (crisis, cambios de gobierno, nuevas ideas) genera una mayor atención por parte de quienes gobiernan y, en ocasiones, provocan un cambio radical en la forma de entender el problema. Esto sucede en el caso de la cooperación al desarrollo en España en un periodo relativamente corto de tiempo, entre 1994 y 1995, se presenta una ventana de oportunidad política que permite el consenso entorno a un nuevo paradigma que considera la pobreza mundial y la cooperación al desarrollo un problema de carácter global, que afecta no sólo a los países del tercer mundo sino que es crucial para la gobernanza mundial. Por lo tanto, su dimensión sólo económica y comercial queda desfasada para integrar otras dimensiones como el desarrollo sostenible y el respeto a los derechos humanos.

Para explicar este proceso, el capítulo se divide en tres partes. En la primera se analiza los cambios en la autonomía del Estado y la creación de un marco institucional entorno a la cooperación al desarrollo, inexistente en España hasta mediados de los

---

<sup>69</sup> Las ONGD influyen en la creación de un marco legislativo propio de la cooperación al desarrollo y de diversas instituciones que controlan, vigilan y coordinan la planificación de la política como la Comisión Interterritorial de Cooperación y el Consejo de Cooperación al Desarrollo. En cambio, consiguen pocos avances en su objetivo de establecer una gestión unificada de la cooperación al desarrollo en un sólo ministerio. Y en otras preferencias como en la asignación de 0,7% del PIB a la ayuda al desarrollo o la reconversión de los créditos FAD, que dependen más de la coyuntura económica y del cambiante contexto político tienen escaso éxito. Como parámetro de las preferencias e intereses de las ONGD, en 1996, Intermón resume los objetivos del sector en una lista de diez puntos: 1) Considerar la ayuda oficial al desarrollo como un gasto social más, como la educación, las pensiones y la sanidad básica; 2) Fijar un marco legislativo; 3) Fomentar la especialización geográfica de la ayuda por parte de la cooperación autonómica y local; 4) Crear Consejos de Cooperación con una presencia importante de la sociedad civil para marcar criterios básicos y realizar el seguimiento de las ayudas; 5) Creación de un organismo estatal que gestione y coordine el trabajo de todos los ministerios y las líneas a seguir; 6) Reconversión de las partidas de créditos destinadas a la compra de bienes y servicios españoles (créditos FAD) y separarlos de aquellos dirigidos a la cooperación al desarrollo; 7) Evitar la comercialización de la ayuda, estableciendo una normativa sobre trabajo empresarial en relación con los proyectos de cooperación al desarrollo; 8) Acuerdo social que consiste en fomentar el apoyo de la sociedad civil a la cooperación oficial y buscar el acuerdo de todos los partidos políticos (Boletín Intermón Fundación para el Tercer Mundo, no. 431, p 10). Otro de los objetivos conjuntos de las ONGD es la asignación del 0,7% del PIB a la cooperación al desarrollo, que con el tiempo demuestra ser uno de los objetivos genéricos de la política en los que tienen menor influencia.

ochenta. En la segunda parte se explica la movilización de las ONGD y la institucionalización de su interacción con el Estado a través de la creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo, en la tercera parte se comprueba hasta qué punto la hipótesis de Baumgartner y Jones para explicar el cambio institucional a partir del cambio en la imagen de la política se cumple en el caso de la cooperación al desarrollo.

### **Escenarios institucionales y organización del poder estatal**

Por las circunstancias históricas y sociopolíticas, la cooperación al desarrollo, entendida como el envío de ayuda para combatir la pobreza en otros países y no sólo como cooperación técnica o comercial, tiene un desarrollo tardío en España respecto de otros países de la Unión Europea y de América del Norte. Durante el franquismo, el Estado, ausente del problema, delega la responsabilidad de estas cuestiones a las organizaciones caritativas con presencia en el exterior a través de sus misiones evangelizadoras o a iniciativas privadas también de orden religioso (entre ellas las ONGD de mayor tamaño en la actualidad como Manos Unidas, Intermón Oxfam y Cáritas). Ello significa que ninguna institución pública asume funciones específicas respecto de la cooperación al desarrollo y que el problema es inexistente en la agenda política.

La transición democrática se caracteriza por una marcada atención a problemas internos. No obstante, el Estado muestra interés por intervenir en la cooperación para el desarrollo al igual que sus contrapartes europeas (Marcuello, 2007). De forma gradual el Estado comienza a definir los objetivos de la política, primero con la aprobación del Real Decreto Ley 16/1976, de 24 de agosto, sobre ordenación económica, de medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior que crea los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD). Además, se aprueba la entrada al Banco Africano de Desarrollo (1974), lo cual obliga a España a destinar fondos para el desarrollo de los países del Tercer Mundo, principalmente a través de la construcción de infraestructuras y cooperación técnica. Más adelante, también ingresa al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y al Banco de Desarrollo Asiático (BDA). Es

interesante que algunas de estas medidas se lleven a cabo antes de que el BM deje de considerar a España como país receptor de ayuda en 1981<sup>70</sup>.

La existencia de los créditos FAD le otorga un papel relevante al Ministerio de Economía, que comparte competencias con el Ministerio de Comercio y el MAE. La dispersión de poder entre Ministerios explica la creación de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo en 1977<sup>71</sup>, cuyas funciones básicas son coordinar y gestionar las diferentes modalidades de ayuda otorgadas con base en los créditos FAD, la mayoría de ellas vinculadas a la exportación y el impulso de las empresas españolas en el exterior, con una elevada concentración de las acciones en América Latina. El artículo cinco del Real Decreto de su constitución señala expresamente:

*Los recursos del fondo se destinarán primordialmente al otorgamiento de créditos concesionarios y ligados, directa o indirectamente, a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles. Las condiciones financieras de estos créditos se fijarán teniendo en cuenta tanto la naturaleza de las operaciones planteadas como las características de los países receptores de los mismos. Excepcionalmente, con cargo al fondo, se podrán otorgar créditos y ayudas de carácter financiero no ligado.*

Se sientan las bases del paradigma de la política que domina durante casi dos décadas, en el que la cooperación al desarrollo se concibe como un instrumento para conseguir los objetivos de la política exterior y la política comercial fuera del país.

El Estado aumenta su control sobre la política a través de la creación de una serie de organismos e instituciones encargadas de gestionar la política como la SECIPI

---

<sup>70</sup> España ingresa al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en 1958 como país receptor de fondos. Esta decisión responde a la estrategia de apertura internacional que Franco inicia en esa época y al interés de Estados Unidos por mantener a la mayoría de países posibles dentro del ámbito de influencia del bloque capitalista durante la guerra fría (Sanahuja, 2000). El cierre de los créditos que mantenía con el BIRF se alarga hasta 1990.

<sup>71</sup> La presidencia de la Comisión recae en el subsecretario de Economía Financiera del Ministerio de Hacienda; cuenta con dos vicepresidentes, uno del Ministerio de Comercio y otro del MAE, que tiene un papel secundario en esta primera Comisión. Además, de nombrar vocales de estos tres ministerios, también se nombran representantes de los Ministerios de Agricultura, Industria y Obras Públicas. La composición de la Comisión varía a lo largo del tiempo en función de las reformas administrativas de los diferentes gobiernos, la primera de ellas en 1982 cuando el gobierno de Felipe González decide la creación del Ministerio de Economía y Hacienda. Esta distribución de competencias funciona de forma continuada hasta el presente, con la excepción de la séptima legislatura, bajo la presidencia de José María Aznar, en la que se separan en dos las carteras de Hacienda y de Economía.

y el primer organismo gestor especializado, la AECI, creadas respectivamente en 1985 y 1986. Estos cambios se profundizan con la integración de España a la UE y al CAD de la OCDE, y el inicio de la cooperación descentralizada a finales de los ochenta. Sin embargo, la política se sigue gestionando a través de diversos ministerios. No existe una coordinación entre ellos ni un marco legislativo que fije objetivos claros sobre la política y carecen de recursos, por ejemplo capacidad para generar información así como de personal experto. Esta dispersión y falta de consenso en los objetivos disminuye con la aprobación de la ley de cooperación internacional (Ley 23/1998).

La Ley de Cooperación Internacional fija los objetivos, recursos, la planificación<sup>72</sup> y establece las bases para la regulación de los principales actores públicos y privados de la red: el Consejo de Cooperación al Desarrollo (como principal organismo consultivo y de planificación); la Comisión Interministerial; la Comisión Interterritorial y reconoce la relevancia de las ONGD como actores principales de la política. Fija además, los criterios de la participación del Congreso en la política y el establecimiento de una Comisión Permanente Legislativa. Al mismo tiempo, se consolida el marco legislativo de la cooperación al desarrollo y la movilización de intereses en el ámbito autonómico. Esta ley también implica la institucionalización de la interacción entre el Estado y los grupos sociales, en específico las ONGD reconocidas como interlocutoras validas.

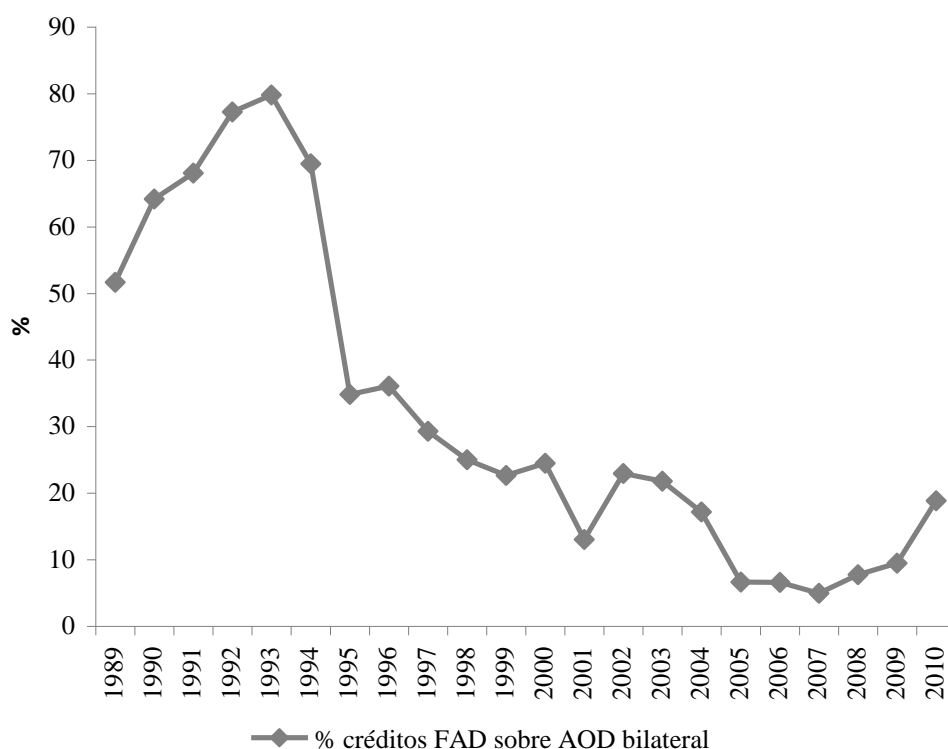
La creación de un marco estable de la cooperación al desarrollo se consolida con la reforma de la AECI y del MAE, que además consiguen más protagonismo y mayor control en la gestión de la cooperación al desarrollo. Este cambio institucional es influenciado por la existencia de un paradigma nuevo que sitúa a la lucha contra pobreza mundial y el subdesarrollo como un problema global y multidimensional. Movimientos sociales y ONGD se movilizan con el fin de dar visibilidad y garantizar la importancia del problema de la pobreza mundial sobre los objetivos económicos y

---

<sup>72</sup> Sobre la eficacia del marco institucional y sobre el funcionamiento de los diferentes organismos de la política existe un amplio debate y una cantidad importante de artículos y documentación, elaborada por el Estado y otros grupos sociales como las ONGD que cuestionan ampliamente hasta qué punto los objetivos planteados por la Ley de Cooperación al Desarrollo y por la normativa de planificación y coordinación de las políticas es efectiva y consigue sus fines. En particular, se puede mencionar el informe anual sobre la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo en España de Intermón, publicado desde 1993 y las investigaciones de Sanahuja (2000); Rodríguez Gil (2001) y Alonso (2006). Aunque este debate es muy relevante esta fuera del alcance de esta tesis y de su propósito principal.

comerciales con los que se inicia la cooperación al desarrollo en España<sup>73</sup>. Estas movilizaciones tienen éxito en el sentido de que la política de cooperación deja de centrarse únicamente en los aspectos socio-económicos para prestar atención a otros temas de carácter transversal o tangencial, como el medio ambiente, la igualdad de la mujer y los derechos humanos, la seguridad y la paz mundial, y el impacto de las migraciones de los ciudadanos de países pobres hacia los países ricos. El cambio en el paradigma se observa al analizar la evolución del porcentaje de los créditos FAD sobre la ayuda total bilateral (que incluye fondos reembolsables y no reembolsables) entre 1989 y 2010 (Ver gráfico 4.1). A partir de 1995 se produce un descenso notable en el porcentaje que representa la ayuda reembolsable a través de créditos FAD que pasa de más de 80% en 1993 a 20% en 2010. A partir de 2004, la ayuda bilateral reembolsable contempla otros instrumentos como los microcréditos.

Gráfico 4.1 *Porcentaje de la ayuda reembolsable (en forma de deuda) sobre la ayuda bilateral total 1989-2010*



Fuente: Elaboración propia a partir de informes del PACI 2002-2010.

<sup>73</sup> Por otra parte, la existencia de un nuevo paradigma, no impide la pervivencia o convivencia con el viejo paradigma tal como lo demuestra la lenta reforma de los créditos FAD.

Este cambio de paradigma se produce de forma paralela al cambio en la estructura de la red, que pasa de ser una red en torno a un problema (*issue network*) a tener características semejantes a las de una comunidad política, en cuanto a la estabilidad en el número de actores que participan y a la institucionalización de la relación entre los grupos sociales (ONGD) y el Estado. Aunque, el grado de consenso varía a lo largo del tiempo, entre momentos de crisis y consenso. Por otra parte, tampoco se puede argumentar que exista una coincidencia plena entre los objetivos y valores de los actores de la red aunque se eleva el consenso sobre diversos criterios como la planificación y los recursos. En suma, aunque se multiplica el número de actores, la institucionalización de la interacción con el Estado y un mayor consenso sobre los objetivos de la política entre los actores participantes, la actual red de cooperación al desarrollo tiene una mayor tendencia hacia el modelo de comunidad política (Marsh y Rhodes, 1992). Esta evolución se resume en la tabla 4.1.



Tabla 4.1

*Estructura de la red de actores en la política de cooperación al desarrollo de España de 1975 a 2010*

Periodo	Distribución de poder dentro del Estado	Grado de movilización de los actores sociales	Distribución de recursos	Estructura básica de la red	
Transición y primer gobierno socialista 1975-1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Economía y Hacienda</li> <li>- Ministerio de Asuntos Sociales</li> <li>- Ministerio de Industria y Comercio</li> <li>- Ministerio de Asuntos Exteriores (SECIPI)</li> </ul>	<p><b>Dispersión</b> Lucha de poder entre ministerios. Cooperación inexistente.</p>	<p><b>Bajo</b>, contactos entre las ONGD para intercambiar experiencias no se fijan objetivos ni prioridades políticas. Bajo grado de cooperación y coordinación entre ellas. Dispersión entre las ONGD, escasa capacidad para crear un grupo de coordinación y representación. Pocas ONGD</p>	<p><b>Asimétrica</b>, el estado no controla la información sobre las características y el proceso de los proyectos de cooperación al desarrollo. ONGD acceden a escenarios institucionales informalmente de ámbito estatal y autonómico</p>	<p><i>Issue Network</i> Bajo control por parte del Estado Baja movilización de los actores sociales. Dispersión y fragmentación de intereses.</p>
Integración a Europa y al CAD 1986 - 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Economía y Hacienda</li> <li>- Ministerio de Industria y Comercio</li> <li>- Ministerio de Asuntos Exteriores</li> <li>- Comisión Interministerial</li> <li>- Consejo de Cooperación al Desarrollo</li> <li>- Ministerio de Asuntos Exteriores.</li> <li>- Comunidades Autónomas</li> <li>- SECIPI-AECI (Agencia Estatal)</li> <li>- CAD de la OCDE</li> <li>- Dirección general de la UE de Cooperación al Desarrollo</li> <li>- Parlamento: discusión de la Ley de Cooperación</li> </ul>	<p><b>Dispersión</b> de poder entre ministerios. Reducción de la dispersión administrativa y normativa. Aprobación de la Ley Marco (23/1998). Descentralización de la política Aumenta coordinación UE</p>	<p><b>Elevado</b>, creación de la CONGDE Incrementa la cohesión del grupo y de los objetivos, especialmente durante las movilizaciones por el 0'7 en 1994. Integración en las redes internacionales de ONGD. Integración al grupo de interés de ONG europeas. Entrada de nuevos actores a la red: sindicatos, universidades y la CEOE Aumenta número de ONGD</p>	<p><b>Asimétrica</b>. El estado crea diferentes mecanismos de control de las ONGD: regulación sobre subvenciones y el registro de ONGD (1999). Fija criterios básicos para la actividad de las ONGD subvencionada por el Estado. Abre el acceso para la consulta de ONGD en aspectos claves de la política, como su implementación y sus características técnicas.</p>	<p><i>Transformación de issue network a un modelo cercano al de comunidad política</i> Institucionalización de la relación. Bajo control por parte del Estado Elevada movilización de intereses</p>
Tras la aprobación de la ley 1998 - 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Economía y Hacienda</li> <li>- Ministerio de Industria y Comercio</li> <li>- Ministerio de Asuntos Exteriores</li> <li>- Comisión Interministerial</li> <li>- Consejos de Cooperación al Desarrollo de ámbito estatal y autonómico</li> <li>- SECIPI-AECI y Agencias autonómicas</li> <li>- CAD de la OCDE</li> <li>- Dirección general de la UE Coop. Des.</li> <li>- Comisión Parlamentaria Coop. Des.</li> </ul>	<p><b>Dispersión</b> aunque la política se concentra gradualmente en el MAE. Se crean instrumentos de coordinación de la política que incluyen diferentes niveles de gobierno. <b>Incrementan recursos materiales y humanos.</b> El Estado cuenta con expertos que gestionan la política.</p>	<p><b>Elevado</b>. Coordinación de la representación de las ONGD a nivel estatal y nivel autonómico. Aumentan los contactos con la UE y con otros organismos multilaterales, Incrementa la fragmentación a partir de la creación de las coordinadoras en torno a regiones o países receptores de ayuda: entrada de nuevos actores a la red: empresas que defienden la Responsabilidad Social Corporativa.</p>	<p><b>Asimétrica/Simétrica</b>. El Estado utiliza a las ONGD como un canal privilegiado de información al tiempo que crea sus propias unidades de información. El estado participa de forma conjunta con diversas ONGD en foros internacionales, compartiendo información e intercambiando relaciones en el ámbito internacional.</p>	<p><i>Modelo cercano al de comunidad política a nivel estatal.</i> Declaración de intereses compartidos entorno a un problema político en la que intervienen redes de actores que actúan en diferentes niveles de gobierno entorno a un problema mundial. Elevado control de la política por parte del Estado Elevada movilización de los actores sin concentración.</p>

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de la creciente atención que se le presta al problema, durante el primer gobierno de Felipe González, la cooperación al desarrollo mantiene una estructura frágil, caracterizada por la confrontación entre ministerios (Sanahuja, 2000; Jerez et al, 2008: 120). En esta confrontación, las ONGD deciden aliarse al MAE, a través de José Luis Pardo, titular de la subdirección Técnica de Cooperación Internacional de la SECIPI, que desempeña el papel de emprendedor político en las filas del Estado. En los ochenta promueve el primer borrador de la Ley de Cooperación Internacional y para ello consigue el apoyo de la CONGDE. Sin embargo, el anteproyecto no se discute por falta de recursos para implementarlo y porque no se considera una prioridad (según datos obtenidos en la documentación del archivo interno de la CONGDE). Otro motivo de mayor relevancia es que, a pesar del apoyo de la mayoría de los partidos y de las ONGD, la negociación de la ley se estanca por problemas relacionados con la lucha entre los diferentes ministerios de las competencias de cooperación, principalmente en materia de financiación y la falta de consenso sobre un presupuesto plurianual para la política.

Otro tipo de iniciativas, como el Programa de Cooperación Integral con Centroamérica fomenta el entendimiento entre el MAE y algunas ONGD, simpatizantes del movimiento de liberación nacional en Centroamérica, especialmente de la revolución sandinista. El Programa es defendido por este ministerio como un “tema vital” (Jerez et al, 2008), así como la celebración de los 500 años del “Descubrimiento de América”, que impulsa un debate sobre la relación y la herencia española en los países latinoamericanos, afectados seriamente por problemas de pobreza estructural.

La creación de la SECIPI en 1985 (R.D. 1485/1985 de 28 de agosto) deja la gestión de la política en manos de los dos ministerios: MAE y el Ministerio de Hacienda y Economía. Además de potenciar la relación con Latinoamérica, la normativa prevé mejorar la incorporación de la cooperación española a los programas comunitarios de ayuda a los países en desarrollo<sup>74</sup>. De forma paralela, la creación de la AECI,

---

<sup>74</sup> En la reforma de 1988 (R.D. 1527/1988, de 11 de noviembre) se establece que las funciones de la SECIPI son: 1) Dirigir, programar, controlar y evaluar las actividades que en materia de cooperación al desarrollo y de relaciones económicas, culturales, científicas y técnicas realicen los órganos del MAE; 2) Coordinar las actividades que, en esas mismas áreas, tengan atribuidas otros organismos de la Administración del Estado; 3) Impulsar las actividades conmemorativas del Descubrimiento de América. La última reestructuración de la SECIPI (en 2008), prevé su división en cuatro órganos superiores, la SECI (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional), la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores,

contemplada en el decreto de reforma de la SECIPI de 1988 supone otro cambio importante en la gestión de la cooperación al desarrollo como política sectorial. Cumple la función de ser un organismo experto dependiente de la SECIPI y se concibe como un organismo autónomo, sin competencias reguladoras, cuyo objetivo es incrementar la eficacia de la política. No obstante, la AECI es uno de los primeros pasos del Estado hacia incrementar su control sobre la política gracias a la existencia de un organismo que le permite disminuir el déficit de información que mantiene respecto a ONGD con más experiencia en la planificación y gestión de proyectos en países y sectores concretos.

En la década de los noventa, la Agencia es reformada en dos ocasiones (1994 y 1996) para adaptarla a los cambios en la distribución de competencias entre ministerios. Las sucesivas reformas son una muestra del carácter incremental de la política, se llevan a cabo cambios de primer nivel que modifican algunos de los instrumentos de gestión pero no modifican el paradigma de la política (Hall, 1993). No se altera, por ejemplo, la representación de la AECI ante el resto de organismos de coordinación y consulta de la política; además de la Comisión Interministerial y del Consejo de Cooperación al Desarrollo también desempeña la función de enlace con la Comisión Interterritorial. En suma, la AECI tiene el objetivo de ser el principal organismo de creación y difusión de información del Estado en materia de cooperación al desarrollo<sup>75</sup>.

---

la Secretaría de Estado para la Unión Europea y la Secretaría de Estado para Iberoamérica, diferenciando las tareas de cooperación para el desarrollo de otros intereses de política exterior en Latinoamérica.

<sup>75</sup> La aprobación de la Ley de Cooperación Internacional en 1998, tampoco supone un cambio radical en las funciones de la AECI. En particular, la agencia se encarga de planificar y articular los dos ejes de prioridades de la política y determinar las líneas de actuación preferentes: 1) las de carácter geográfico y 2) las de carácter sectorial. Las primeras se refieren a los países y regiones que tienen preferencia y las segundas determinan los ámbitos de actuación (medio ambiente, género, servicios sociales; infraestructuras, etcétera). Los primeros estatutos de la AECI, aprobados en 2000, modifican la estructura orgánica, que hasta ese momento se definía únicamente con base en criterios geográficos. Como consecuencia, de ella depende el registro de las ONGD y mantener la interlocución con los grupos sociales de forma directa, actuando como un canal de acceso de estas organizaciones a los escenarios de la política. En 2007, se aprueban los nuevos estatutos, se deroga la existencia de la AECI para crear la Agencia de Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El objetivo formal es incrementar sus recursos y mejorar su capacidad de gestión. De acuerdo con los estatutos, desempeña al menos 14 funciones, entre ellas: 1) dirigir, diseñar, coordinar y ejecutar programas y proyectos y otras actuaciones de cooperación para el desarrollo; 2) asegurar la concertación de las políticas de desarrollo con otras agencias de cooperación y desarrollo bilaterales y multilaterales, especialmente en el ámbito de la UE y del sistema de Naciones Unidas; 3) ejecutar y financiar programas y proyectos de desarrollo con otras agencias de cooperación y desarrollo bilaterales y multilaterales en el marco de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y otros acuerdos y declaraciones internacionales suscritos por el gobierno español; 4) representar, por sí misma o en coordinación con otros órganos u organismos al

### *Dispersión y dominio en la gestión de la política*

En 1986, un año después de la creación de la SECIPI, el Estado da un paso para disminuir la fragmentación y dispersión de la política con la creación de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (Real Decreto 415/1986). El análisis de la evolución de este organismo permite observar la dispersión en las competencias del Estado y los cambios en la estructura de la red de actores. Se trata de un organismo que actúa como escenario de discusión, de intercambio de ideas y de coordinación entre los diversos ministerios que llevan a cabo programas de cooperación al desarrollo. Además de esta función, establece los criterios básicos que guían la posición española en la elaboración de la política de cooperación de la Comisión Europea, incluido el fondo europeo de desarrollo. También fija los criterios que debe seguir el Estado en los organismos internacionales de cooperación. El decreto de su creación establece la participación de los siguientes ministerios: Asuntos Exteriores; Economía y Hacienda; Comercio, Industria y Turismo; Trabajo y Seguridad Social; Cultura y Educación y Ciencia.

A partir de mediados de los noventa se producen dos cambios relevantes, 1) por una parte el MAE incrementa su control sobre la política frente al Ministerio de Economía, en consonancia con el cambio en la imagen de la política y 2) se reconoce a las Comunidades Autónomas como actores que participan en el proceso de elaboración de la política de cooperación al desarrollo a nivel estatal. Estos cambios quedan expresados en la siguiente tabla (4.2), que sintetiza la evolución en la creación de los diferentes órganos de coordinación y consulta de la cooperación al desarrollo, en los que se incluyen (además de la Ley Marco como eje de la planificación), la normativa relativa a la creación de la Comisión Interministerial (que estructura la distribución de poder y tareas entre ministerios); la Comisión Interterritorial (que estructura la coordinación entre diferentes niveles de gobierno); y el Consejo de Cooperación al Desarrollo (que institucionaliza la relación entre el Estado, las ONGD y otros actores sociales de la cooperación al desarrollo).

---

gobierno de España, foros e instituciones nacionales e internacionales; 5) Coordinar y ejecutar la acción humanitaria en el exterior .

Tabla 4.2 *Instituciones y mecanismos de planificación de la Cooperación al Desarrollo*

Objeto	Justificación	Instrumento
<b>Estructura Institucional</b>	<p>Crear un marco estable que determine las líneas básicas de las instituciones que gestionan la política</p> <p>La ley sobre el Fondo de Ayuda al Desarrollo y la ley de la gestión de la deuda externa amplían las líneas básicas de la política y establecen nuevos principios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, art Ley 23/1998 de 7 de julio de cooperación internacional para el Desarrollo. (BOE n.162 de 8 /7/1998)</li> <li>• Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Disposición adicional vigésima segunda. Fondo de Ayuda al Desarrollo. (BOE n. 313, de 31/12/2003)</li> <li>• Ley 38/2006 de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa. (BOE n.293 de 8/12/2006)</li> </ul>
<b>Organismos de la Cooperación Internacional al Desarrollo</b>	<p>Disminuir la dispersión administrativa.</p> <p>Adaptar los organismos de la cooperación a los cambios políticos y sociales del sector</p> <p>Aumentar la legitimidad de la política a partir de la creación de una agencia especializada y gestora de la política</p>	<p><b>Consejo de Cooperación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• R.D. 795/1995, de 19 de mayo, por el que se crea y regula el Consejo de Cooperación al Desarrollo.</li> <li>• R.D. 21/2000, de 14 de enero, sobre competencias, funciones, composición y organización, modificado por el R.D. 281/2001, de 19 de marzo y el R.D.D 2217/2004, de 26 de noviembre.</li> </ul> <p><b>Comisión Interministerial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• R.D. 415/1986, por el que se crea la Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo</li> <li>• R.D. 810/1999, de 14 de mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial para Coordinar los Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior, modificado por Real Decreto 291/2003, de 7 de marzo</li> <li>• R.D. 23/2000 de 14 de enero sobre la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, modificado por el R.D. 1412/2005, de 25 de noviembre (BOE n.303 de 20/12/2005)</li> </ul> <p><b>Comisión Interterritorial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• R.D. 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo modificado por el Real Decreto 2124/2004, de 3 de noviembre (BOE n.278 de 4/11/2004)</li> </ul> <p><b>Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Real Decreto 3424/2000, de 15 de Diciembre, por el que aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional (BOE nº 301, de 16/12/ 2000).</li> <li>• Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional (BOE nº 283, de 26/11/ 2007)</li> </ul>
<b>Planificación</b>	<p>Establecer las bases para la planificación anual de la política.</p> <p>Crear un programa de largo plazo basado en el Plan Director de la Cooperación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, art Ley 23/1998 de 7 de julio de cooperación internacional para el Desarrollo. (BOE n.162 de 8 /7/1998). Plan Director de la Cooperación 2001-2004; Plan Director de la Cooperación 2005-2008, Plan Director de la Cooperación 2009-2012</li> </ul>

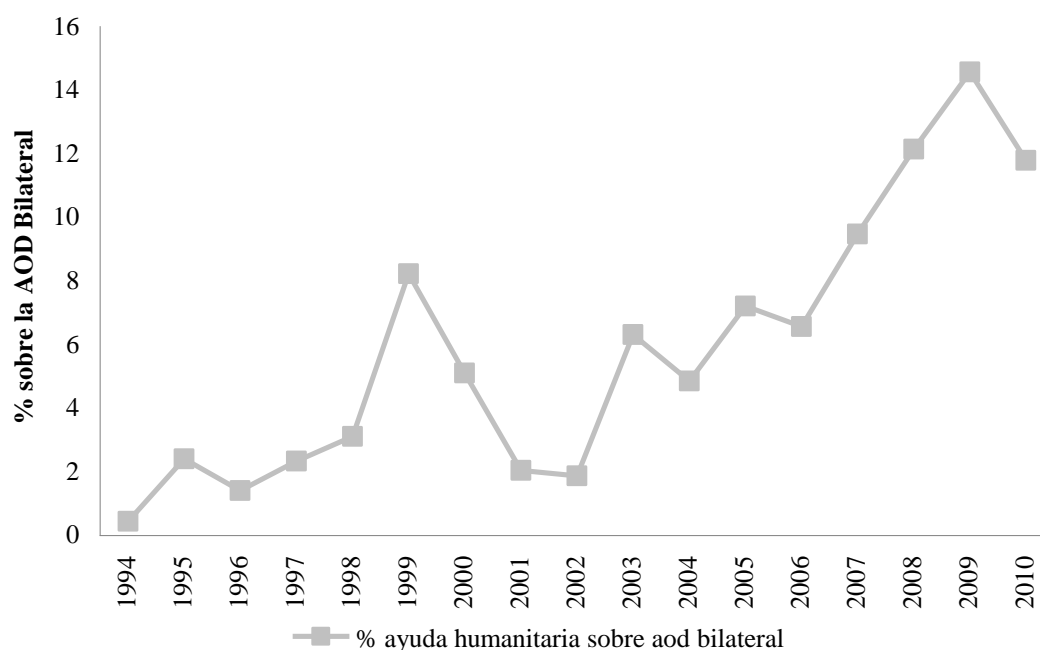
Fuente: elaboración propia.

La primera reforma de la Comisión Interministerial se lleva a cabo en 2000, durante el primer mandato de José María Aznar (PP), que tiene un claro interés en incrementar el control del Estado sobre la política. La reforma no altera la principal función de la Comisión, que es la coordinación de ministerios y fijación de criterios que guían su actuación. Pero se suman algunas como la de informar al Estado (a través del MAE) sobre las propuestas de plan director y plan anual. Aunque no se trata de un cambio radical, la última reforma de 2005 incrementa el control de la política por parte de Asuntos Exteriores, tal como sugiere el documento examen periódico realizado por el CAD de la OCDE en 2002 y como señala la Ley Marco de Cooperación Internacional (Ley 23/1998).

El principal cambio de la reforma de 2000 y 2005 reside en integrar la representación del Ministerio de Defensa y el Ministerio del Trabajo. Este cambio en la estructura de la red de actores públicos se justifica como parte de la adopción de un nuevo paradigma de la política, en un doble sentido: 1) incrementa la atención prestada a otras dimensiones de la cooperación al desarrollo, como la ayuda humanitaria y de emergencia en la cual participa el Ministerio de Defensa a través de actuaciones de carácter especial. El gráfico 4.2 muestra el incremento en el porcentaje de recursos destinados a las crisis y ayuda humanitaria sobre la ayuda bilateral total. Y 2) incrementa la atención al codesarrollo, una idea que vincula la inmigración en España con el desarrollo de sus países de origen. Al mismo tiempo, la distribución de cargos entre el MAE, el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, disminuye gradualmente en favor del primero.

Los cambios en la distribución de poder en la gestión de la cooperación al desarrollo se explica por el cambio en la imagen de la política, aunque no desaparece la dispersión entre Ministerios el MAE asume más responsabilidades en la gestión de acuerdo con el nuevo paradigma que domina la política, que considera prioritaria la lucha contra la pobreza y la importancia de destinar recursos a solucionar este problema no ligados a otros objetivos. Aunque ello no quiere decir que otros intereses no se manifiesten en la política, la persistencia de los intereses comerciales de España en el extranjero continúa siendo una de las características de la política de cooperación al desarrollo (Gómez Gil, 2008).

Gráfico 4.2 *Fondos para crisis humanitarias sobre el total de la AOD bilateral 1994-2010*



Fuente: Elaboración propia a partir de informes del PACI (Plan Anual de Cooperación Internacional) 2002 -2010.

Los cambios en la distribución de poder en la gestión de la cooperación al desarrollo se explican por el cambio en la imagen de la política, aunque no desaparece la dispersión entre Ministerios. El MAE, como principal gestor de la ayuda bilateral no reembolsable asume más responsabilidades de acuerdo con el nuevo paradigma que considera prioritaria la lucha contra la pobreza frente a los intereses comerciales de la política, más vinculados a la gestión del Ministerio de Economía y Hacienda a través de los créditos FAD. Aunque ello no quiere decir que otros intereses no se manifiesten en la política, la persistencia de los intereses geopolíticos y económicos de España en el extranjero continúa siendo una de las características de la política de cooperación al desarrollo (Gómez Gil, 2008).

La tabla 4.3 resume los cambios en la representación de los ministerios desde su creación en 1986, hasta la última reforma de 2005. La primera distribución de cargos en la Comisión Ministerial demuestra un cierto balance entre el MAE (con seis miembros, entre ellos el presidente) y los ministerios de Economía y de Comercio con cuatro

representantes. Por otra parte, entre 1986 y 2005, el número de miembros de la Comisión se duplica, mientras que la representación conjunta del Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Comercio pasan de cinco a tres miembros. Siguen siendo los ministerios con más representación en la Comisión Interministerial después del MAE, que pasa de seis miembros en 1986 a diez en 2005.

Tabla 4.3 *Evolución de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional*

Ministerios	1986	2000	2005
Asuntos Exteriores  (Desde 2008 <b>Asuntos Exteriores y Cooperación</b> Real Decreto 432/2008)	1 Presidente  1 Secretario General - Política Exterior  4 Directores Generales - Cooperación Técnica Internacional - Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria - Cooperación Informativa - Relaciones Económicas Internacionales  <b>Total 6</b>	1 Presidente  2 Secretario General - SECIPI - AECI  5 Directores Generales - Instituto de Cooperación Iberoamericana - Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo - Relaciones Económicas Internacionales - Asuntos políticos y para las Naciones Unidas - Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo  <b>Total 8</b>	1 Presidente  2 Secretario General - SECIPI - AECI  6 Directores Generales - Política Exterior - Relaciones Económicas Internacionales - Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo - Cooperación con Iberoamérica de la AECI - Cooperación con Asia, África y Europa Oriental de la AECI - Relaciones Culturales y Científicas de la AECI 1 Subdirector General <b>Total 10</b>
Economía y Hacienda; y Comercio	2 Secretario General - Hacienda - Comercio 2 Directores Generales - Política Comercial - Tesoro y Política Financiera  <b>Total 4</b>	1 Secretario General - Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa 2 Directores generales  <b>Total 3</b>	1 Secretario General - Turismo y Comercio 2 Directores Generales - Presupuestos - Financiación Internacional  <b>Total 3</b>
Cultura; Educación y Ciencia <sup>76</sup>	1 Director General  2 Secretarios Técnicos	1 Director General	2 Director General
Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	1 Secretario Técnico	1 Director General	2 Director General - Integración de los inmigrantes
Administraciones Públicas		1 Director General	1 Director General
Agricultura, Pesca y Alimentación		1 Director General	1 Director General

<sup>76</sup> La nominación sufre diversas modificaciones. La más reciente en 2004, cuando se divide en Ministerio de Cultura y Ministerio de Educación y Ciencia. Durante la segunda legislatura del presidente Rodríguez Zapatero (2008-2011) este último se transforma en Ministerio de Ciencia e Innovación.



Defensa		1 Director General	1 Director General
Fomento		1 Director General	1 Director General
Industria y Energía <sup>77</sup>		1 Director General	1 Director General
Interior y Justicia <sup>78</sup>		1 Director General	2 Director General
Medio Ambiente <sup>79</sup>		1 Director General	1 Director General
Sanidad y Consumo		1 Director General	1 Director General
<b>Número total miembros</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>26</b>

Fuente: Elaboración propia.

La organización de las tareas en el MAE también se reestructura, en particular durante el segundo periodo del gobierno del presidente socialista Rodríguez Zapatero (2008-2011). Los cambios son de carácter simbólico en el caso de la cooperación al desarrollo, como la conversión del MAE en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) (Real Decreto 432/2008, de 12 de abril). La misma normativa señala que la justificación de esta medida es “desarrollar el programa político del gobierno y conseguir la máxima eficacia en su acción y la mayor racionalidad” (artículo. uno). Este cambio de denominación legitima a la política de cooperación al desarrollo como una política prioritaria para el Estado. Corresponde con la atención prestada al problema por el Ejecutivo, que nunca es tan elevada como durante el primer periodo del gobierno de Rodríguez Zapatero. El gráfico 4.3 muestra la evolución en la atención prestada al problema en el debate sobre el estado de la nación 1982 y 2010. La atención captada por este problema en la agenda simbólica<sup>80</sup> del Ejecutivo tiene diferentes ciclos de subidas y bajadas. Después de un periodo errático entre 1982 y 1995, surge un ciclo de atención bastante estable que se mantiene durante una década, y cuyo punto más alto se alcanza en 2006, durante el gobierno de Rodríguez Zapatero. Desde esta fecha, la atención dedicada al problema atraviesa un nuevo periodo errático hasta el presente.

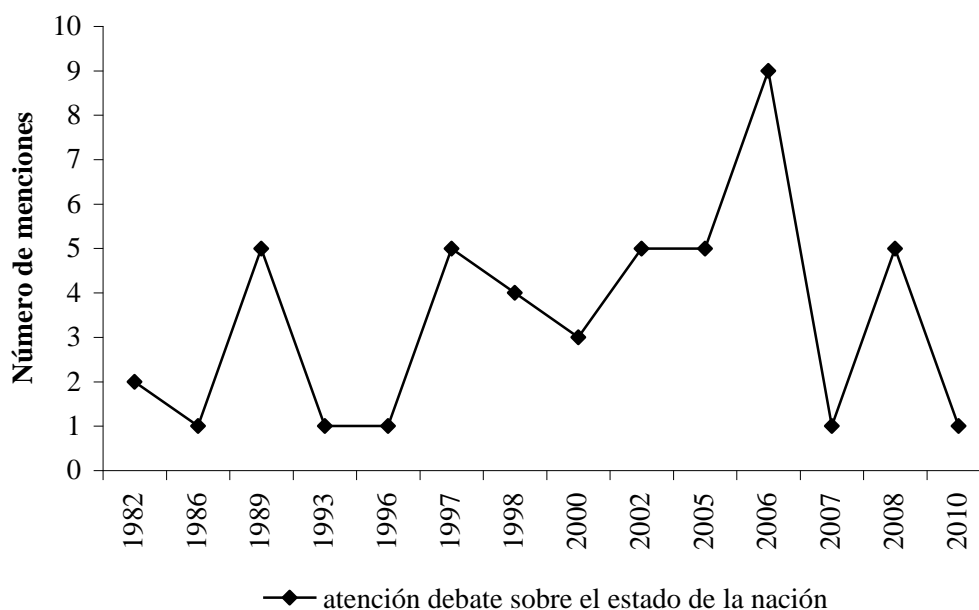
<sup>77</sup> La denominación cambia en 2004 por Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

<sup>78</sup> El ministerio sufre una división en 2004, entre el Ministerio de Interior y el Ministerio de Justicia de forma separada.

<sup>79</sup> El La denominación cambia 2004 por Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda

<sup>80</sup> Que no tiene vinculación decisoria como las leyes aprobadas durante una legislatura y los presupuestos.

Gráfico 4.3 *Prioridad en el discurso sobre el estado de la nación 1982-2010*



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre la agenda del Ejecutivo de España del *Spanish Policy Agendas Project*.

Finalmente, durante la segunda legislatura de gobierno de Rodríguez Zapatero, se crean dos órganos consultivos que amplían la distribución horizontal de competencias del Estado: la Comisión Delegada del Gobierno para Cooperación al Desarrollo, creada en abril de 2008 y la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo, de octubre de 2009. La primera se constituye como un escenario de debate político sobre el problema de la coherencia de la política a nivel estatal. Está formada por el Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro del Interior, que la preside; la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda; y los ministros de las siguientes carteras: Asuntos Exteriores y Cooperación; Educación; Industria, Turismo y Comercio; Sanidad, Política Social e Igualdad; Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino; Presidencia del Gobierno; Economía, de Inmigración y Emigración; el Secretario de Estado de Comercio; y el Secretario de Estado de Cooperación Territorial. La segunda Comisión se encarga de la coordinación y de discutir problemas relacionados con la coherencia de la política entre las distintas administraciones públicas. Se tratan asuntos como la planificación, ejecución y

seguimiento en diferentes niveles de gobierno (local, autonómico y estatal). Los principales organismos representados son los Ministerios de Política Territorial y de Asuntos Exteriores y de Cooperación. También tienen representación la SECI y la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, representantes de cooperación internacional de las Comunidades Autónomas y el presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Por su relación con la movilización de intereses de las ONGD, el análisis sobre las funciones y composición del Consejo de Cooperación, principal órgano consultivo de la política, se realiza más delante en el apartado sobre la institucionalización de la representación de intereses.

A pesar de la dispersión de poder entre ministerios en lo que se refiere a la gestión de los recursos y de la planificación, el Estado consigue un cierto grado de autonomía. Existen, al menos, cuatro indicadores que señalan el control del Estado sobre la política aumenta, en particular desde finales de los noventa: 1) La creación de un marco institucional que garantiza la estabilidad de la política y elimina la dispersión normativa a través de la Ley de Cooperación Internacional, aprobada en 1998. 2) Un incremento en los recursos destinados a la ayuda oficial al desarrollo, que incluye diferentes partidas de ayuda multilateral, ayuda bilateral y cooperación descentralizada<sup>81</sup>. El gráfico 4.4 muestra un primer periodo de incremento a partir de 1989 y un segundo más importante que inicia en 2004 y acaba en 2008, con el primer descenso de la última década, como consecuencia de la política de control de déficit y austeridad iniciada durante la actual crisis financiera. 3) El establecimiento de un grupo de personal experto que permite al Estado crear información propia sobre el problema y tener un conocimiento técnico. Su constitución es el resultado de un largo proceso de negociación y conflicto al interior del MAE, en donde existen otros grupos como el cuerpo diplomático que ven con recelo la existencia de un grupo paralelo de expertos técnicos en la gestión de la cooperación al desarrollo<sup>82</sup>. En la última década, la ampliación de la cooperación al desarrollo en la administración estatal implica la apertura de oficinas técnicas de cooperación al desarrollo de la mano de la AECI y de

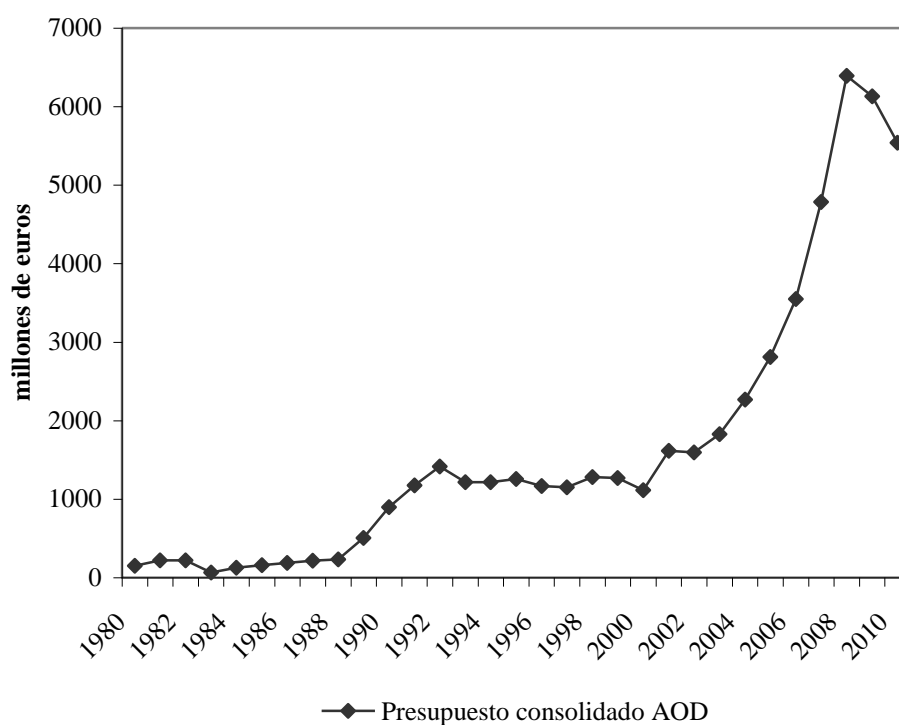
---

<sup>81</sup> Existe un debate muy extenso sobre si los recursos que se destinan a la cooperación al desarrollo responden realmente a la lucha contra la pobreza o a los intereses comerciales de España. Sobre este tema se puede consultar Gómez Gil (1996) y Rodríguez Gil (2001).

<sup>82</sup> A lo largo de las tres legislaturas socialistas (1982-1996), la existencia de un cuerpo de personal experto es cuestionada por los intereses del cuerpo de diplomáticos y funcionarios ministeriales que de forma continuada asumen responsabilidades. De acuerdo con la normativa, éstas funciones le corresponden a la AECI (Rodríguez Gil, 2011).

otros organismos autónomos como la Fundación Carolina. En 1994, existen 28 oficinas técnicas de cooperación, 20 en Latinoamérica; cuatro en África subsahariana (Angola, Guinea Ecuatorial, Mozambique y Namibia); dos en el Magreb (Marruecos y Túnez), una en Jerusalén y una en Filipinas. En la actualidad, el número llega al doble con oficinas técnicas, 15 centros culturales y seis centros de formación. 4) Aunque la existencia de un ethos profesional es puesta en cuestión por las divisiones y lucha de poder entre el MAE y el Ministerio de Economía, se extiende en los diversos organismos de la administración pautas y objetivos que responden a una planificación de la política.

Gráfico 4.4 *Recursos destinados a la ayuda oficial al desarrollo 1980-2010*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos estadísticos por países de la OCDE.

### *Órganos de coordinación vertical y descentralización*

La dispersión de competencias en la cooperación al desarrollo no sólo es de carácter horizontal sino también vertical. La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo es el principal organismo coordinador de la política a nivel estatal y autonómico, se trata de un foro de intercambio de información y de control de la coherencia de la política. Se crea en 2000, durante el primer gobierno del PP ante la importancia que adquiere la cooperación al desarrollo descentralizada. En esta comisión no sólo intervienen representantes de los gobiernos autonómicos sino también de las entidades locales (ayuntamientos y diputaciones). Está formada por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Presidente), la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (Vicepresidenta primera), los titulares de las Secretarías de Estado de Turismo y Comercio e Inmigración y Emigración, de la Secretaría General de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de las Direcciones Generales de Financiación Internacional y de Presupuestos (Ministerio de Economía y Hacienda) y representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Justicia, Interior, Fomento, Educación y Ciencia, Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura, Pesca y Alimentación, Administraciones Públicas, Cultura, Sanidad y Consumo y Medio Ambiente; el Subdirector General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo; un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla; y diecinueve representantes de las entidades locales.

Su función es controlar la coherencia entre las actividades del Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales; garantizar la participación de los diferentes niveles de gobierno en la planificación de la política (plan director y plan anual de cooperación al desarrollo) y en el establecimiento de las prioridades. Se encarga de proponer y promover la inclusión de las acciones conjuntas y los programas de las Comunidades Autónomas en la planificación. En principio, la Comisión Interterritorial también debe hacer un seguimiento de la ejecución de los proyectos de la cooperación descentralizada. Sin embargo, en la práctica los recursos para mantener una estructura de coordinación e información de la política son insuficientes. Y, a nivel individual, existe una disparidad en los recursos que cada comunidad destinada a este objetivo. Por ejemplo, la inexistencia de una base de datos única sobre los proyectos,

programas y procedimientos de la cooperación descentralizada dificulta y eleva los costos de la coordinación de la política a nivel estatal y autonómico.

De forma paralela al proceso de institucionalización a nivel estatal, la cooperación al desarrollo se adapta a la distribución de competencias en el ámbito territorial. La cooperación descentralizada se basa en la autonomía presupuestaria y en el principio de colaboración entre administraciones públicas (artículo 20, ley 23/1998). El desarrollo del gobierno multinivel en la cooperación al desarrollo implica un cambio en la estructura vertical de la red de actores hacia abajo. Hasta mediados de los ochenta, la actuación exterior de las Comunidades Autónomas se resumía en algunos intercambios comerciales y culturales, y eran sobre todo los municipios los que tenían alguna organización formal. Los gobiernos autonómicos incrementan su actividad en la cooperación para el desarrollo, por una parte institucionalizando la política con la aprobación de leyes, la creación de organismos capaces de gestionar la política y creando un marco de relación con otros actores que normaliza las prácticas y los criterios de implementación. Cataluña y el País Vasco son las primeras en desarrollar una normativa propia y organismos relacionados con la política. A mediados de los ochenta, se aprueban las primeras partidas presupuestarias, en 1984 en el País Vasco y en 1986 en Cataluña se crea la partida Ayuda al Tercer Mundo (*Ajuts al Tercer Món*), y a partir de 1995 la ley de presupuestos obliga a los departamentos de la Generalitat a destinar una partida a este sector.

Es interesante que tras la aprobación de la ley de ámbito estatal se aprecia un salto en la normativa autonómica con la aprobación de una ley específica de cooperación internacional (ver tabla 4.4). El desarrollo del marco legislativo se inicia gradualmente en todas las comunidades desde 1999, con excepción de Canarias y Murcia y es un indicador de la creciente institucionalización e importancia de la cooperación descentralizada (Ruiz Seisdedos, 2006). Existe un efecto cascada y un mimetismo importante entre las diferentes administraciones públicas, al menos respecto a la estructuración del marco institucional que consiste en la aprobación de una legislación única que regula, los organismos consultivos y de coordinación, y específica la organización de las tareas y los tiempos para la planificación de la política.

Tabla 4.4. *Leyes y Agencias de cooperación al desarrollo: Estado y CCAA*

	<b>Marco Normativo</b>	<b>Agencia u órgano que gestiona</b>
Estado	Ley 23/1998	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
Madrid	Ley 13/1999	Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación.
Aragón	Ley 10/2000	Oficina de Cooperación para el Desarrollo.
Cataluña	Ley 26/2001	Agencia Catalana de Cooperación por el Desarrollo.
Navarra	Ley 5/2001	Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo.
La Rioja	Ley 4/2002	Consejería de Acción Exterior
Andalucía	Ley 14/2003	Agencia andaluza de Cooperación Internacional.
Castilla-la Mancha	Ley 3/2003	Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional
Extremadura	Ley 1/2003	Secretaría Técnica de Cooperación al Desarrollo.
Galicia	Ley 3/2003	No existe
Baleares	Ley 9/2005	Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares
Asturias	Ley 4/2006	Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo.
Castilla y León	Ley 9/2006	Consejo de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo.
Cantabria	Ley 4/2007	Oficina de Cooperación al Desarrollo.
País Vasco	Ley 1/2007	Hondo de Cooperación de Ayuda al Desarrollo
Valencia	Ley 6/2007	Agencia Valenciana de Cooperación Internacional
Murcia	No existe	Secretaría General de Presidencia y Relaciones Externas
Canarias	No existe	Comisión Gestora de Cooperación para el Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia. \* Organizado por fecha de aprobación de la legislación.

La normativa establece los siguientes criterios:

- Planificación estratégica por objetivos (planes anuales o periódicos). Por lo tanto, indicadores de evaluación.
- Mecanismos de colaboración y coordinación entre múltiples actores. Entre ellos, los Consejos de Cooperación al Desarrollo de ámbito autonómico y
- Regulación de las actuaciones y organización de las tareas (diferentes tipos de cooperación: técnica, financiera y/o multilateral y bilateral).

Estos criterios responden a objetivos similares a los planteados a nivel estatal, tal y como se observa en la tabla 4.5 que compara el contenido de la Ley de Cooperación Internacional de Cataluña, Andalucía, Galicia y el País Vasco y las contrasta con la del Estado. En cada uno de los casos se incentiva el papel de los expertos en la gestión de la política a través de la creación de una agencia.

Tabla 4.5 *Instrumentos y estructura institucional de la cooperación descentralizada vs. Estado*

	<b>ESTADO</b>	<b>ANDALUCÍA</b>	<b>CATALUÑA</b>	<b>GALICIA</b>	<b>PAÍS VASCO</b>
Ley Marco Año	1998	2003 (Diciembre)	2001	2003 (Junio)	2007
Instituciones gestoras y reguladoras	Parlamento MAE Secretaría de Estado <b>AECI</b>	Consejo de Gobierno Consejería competente <b>Agencia</b> (no prevista en la ley pero creada en 2005)	Parlamento Consejero competente Dirección General a cargo <b>Agencia</b> (prevista en la ley y creada al 2003)	Parlamento Consejo de la Junta de Galicia <b>Agencia</b> (se estudiará su pertinencia)	Parlamento Consejería competente Departamento a cargo <b>Agencia</b> (prevista en la ley)
Organismos consultivos y de coordinación	<b>Consejo de Cooperación al Desarrollo (con participación de ONGD)</b> Comisión Interministerial Comisión Interterritorial	<b>Consejo de Cooperación al Desarrollo (con participación de ONGD)</b> Comisión de Cooperación para el Desarrollo	Comisión Interdepartamental Comisión de coordinación de Entidades Locales <b>Consejo de Cooperación al Desarrollo (con participación de ONGD)</b>	Comisión Interdepartamental Comisión Interterritorial <b>Consejo de Cooperación al Desarrollo (con participación de ONGD)</b>	Comisión Interinstitucional <b>Consejo de Cooperación al Desarrollo (con participación de ONGD)</b>
Planificación	Plan director (cuatrienal) – previsión de recursos, prioridades geográficas y sectoriales Planes anuales Programas operativos por países.	Plan director (cuatrienal) – previsión de recursos, prioridades geográficas y sectoriales Planes anuales Programas operativos por países.	Plan director (cuatrienal) – previsión de recursos, prioridades geográficas y sectoriales Planes anuales	Plan director (cuatrienal) – previsión de recursos, prioridades geográficas y sectoriales Planes anuales	Plan director (cuatrienal) – previsión de recursos, prioridades geográficas y sectoriales Planes anuales
Organización de tareas		Cooperación técnica Cooperación económica y financiera Ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia Educación y sensibilización Programas de formación y de investigación para el desarrollo	Cooperación técnica Cooperación económica y financiera Ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia Educación y sensibilización Fondos especiales de cooperación	Cooperación técnica Cooperación económica Ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia Educación para el desarrollo y sensibilización Derechos humanos y valores democráticos Investigación	Cooperación técnica Cooperación económica y financiera Ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia Educación y sensibilización Fondos especiales de cooperación

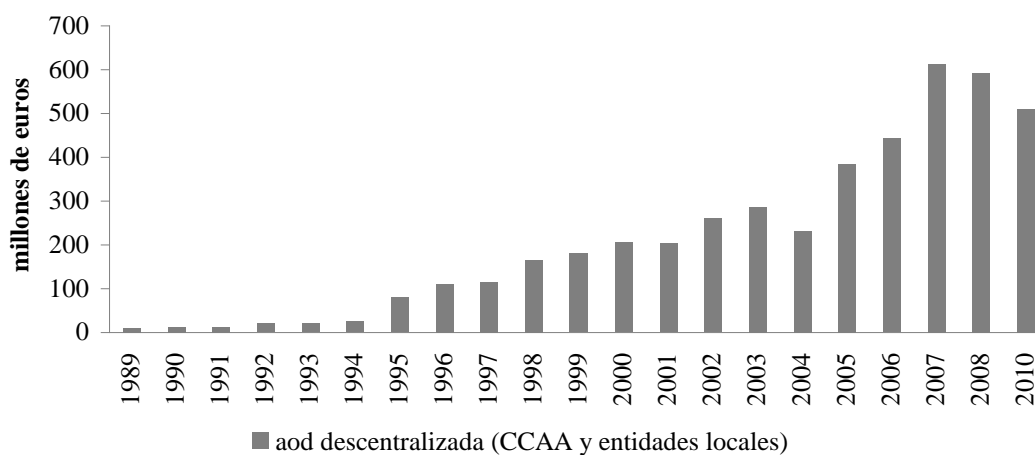
Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 23/1998 y leyes autonómicas de Cooperación Internacional de Andalucía (2003); Cataluña (2001); Galicia (2003) y País Vasco (2007).



Los objetivos son ganar eficacia, mejorar la transmisión de información entre los diferentes actores públicos y privados; además de coordinar los proyectos y programas de cooperación al desarrollo de los distintos departamentos, consejerías y entes locales, principalmente diputaciones y ayuntamientos. Los órganos consultivos también se encargan de calificar y discutir los planes anuales y cuatrienales de la cooperación al desarrollo, que buscan darle una estabilidad a largo plazo. La descentralización es relevante también en cuanto a la distribución de recursos que se destinan a la política. El incremento en las partidas presupuestarias de los últimos diez años se explica en gran parte por los fondos de la cooperación descentralizada.

A partir de 1995, el protagonismo de las Comunidades Autónomas se visualiza en la proporción que representa la cooperación descentralizada sobre el presupuesto total de la política, de los cuales una proporción importante se gestiona a través de programas y proyectos dirigidos por ONGD. El porcentaje de la AOD descentralizada, que suma los fondos de las autonomías, y las entidades locales, pasa de 2, 52% en 1993 a 14.95% en 1999, cuando alcanza la cifra más alta. El gráfico 4.5 expresa la evolución del monto de los fondos de la ayuda descentralizada en términos absolutos entre 1989 y 2010. Tras el importante aumento de finales de los noventa, hay un descenso en 2000 y 2001 que corresponde con el final del primer ciclo de crecimiento en los fondos de la cooperación, como también se aprecia en el caso del Estado y con el inicio del segundo mandato de José María Aznar del PP.

Gráfico 4.5 *Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas 1989-2010*



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes PACI de 1997 a 2010.

### *Integración a Europa y al Comité de Ayuda al Desarrollo*

El nivel vertical de la estructura se modifica tras la entrada de España a la Comunidad Europea y a otros organismos multilaterales que agrupan a los países donantes como el CAD. La integración a Europa y al CAD en 1991 supone una mayor exigencia para el Estado y las Comunidades Autónomas en cumplir con los estándares internacionales sobre la calidad de la ayuda. La mayoría de documentos de planificación y evaluación de la política, en específico el informe del PACI menciona o se refiere a los diferentes acuerdos en la materia alcanzados a nivel europeo y en el CAD como argumentos para justificar la orientación de la política. Los documentos de investigación y evaluación de esta institución son una guía sobre los avances en materia social y económica en relación con el desarrollo de los países más pobres. *Shaping the World of the XXI* (1996) es un documento clave para el actual paradigma mundial de la cooperación al desarrollo, en el cual se consolidan ideas como la importancia del desarrollo sostenible, los derechos humanos, la equidad de género y el fortalecimiento institucional como factores clave en el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Otra dimensión del problema que cobra relevancia a partir de este documento es la relación entre paz y desarrollo para mejorar la seguridad internacional.

La existencia de un nivel supranacional en la estructura vertical de la red de cooperación al desarrollo aumenta la presión para que España redefina los objetivos globales de la política hacia la lucha contra la pobreza; y una mayor coordinación e intercambio con los principales organismos multilaterales de la ayuda. Al mismo tiempo, se convierte en un incentivo para la expansión de la presencia de España en diferentes foros internacionales, a la par de otros socios europeos y países del primer mundo como Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda. En la década de los noventa, España incrementa considerablemente los fondos destinados a programas de ayuda multilateral a través de diferentes organizaciones y organismos como el BM, la Corporación Latinoamericana de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización de la Unidad Africana, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo (Informe *Peer Review* del CAD, 2002).

Por otra parte, tanto la UE como el CAD aumentan la presión sobre España para incrementar la legitimidad de la política, constantemente cuestionada por parte de las ONGD por su carácter excesivamente comercial y economicista. La política de cooperación al desarrollo de España es sujeta a cuatro exámenes entre pares desde 1994 (*Peer Review*), aproximadamente cada cuatro años (1994, 1998, 2002 y 2007) se publican estos informes que analizan los avances y las reformas de los principales instrumentos de la política; realizan recomendaciones sobre su futuro, no sólo en relación a los objetivos marcados por el Estado sino también en relación a los logros en otros miembros CAD. Los dos primeros centran sus recomendaciones en mejorar el marco normativo y los instrumentos de coordinación entre los múltiples actores de la política. Ambos subrayan la necesidad de aprobar una Ley Marco y de otorgar al MAE un mayor protagonismo en la coordinación y control de la política. Más que una delegación en la gestión o implementación de la cooperación al desarrollo, siendo esta una de las políticas europeas que más dificultades de coordinación presenta, la integración a Europa y al CAD supone la entrada de nuevas ideas a la red de actores, que introducen nuevos criterios sobre la gestión de la política. Gracias a la participación de España en diferentes organismos multilaterales, la cooperación al desarrollo comienza a ser vista entre los diferentes organismos y ministerios como una oportunidad política para mejorar la imagen exterior de España como miembro de pleno derecho de la comunidad de países desarrollados.

A partir de la primera legislatura de José María Aznar (1996-2000), el Estado promueve la presencia de España en el proceso de discusión de la reforma de la cooperación al desarrollo a nivel europeo. Uno de los objetivos es situar algunos temas en la agenda que históricamente tienen menos relevancia en la política europea como la ayuda y la relación con los países de habla hispana en América Latina. Al mismo tiempo, se consolida el objetivo de utilizar la cooperación al desarrollo como una herramienta para incentivar las exportaciones y propiciar la penetración de la industria, los servicios y la tecnología española (Rodríguez Gil, 2001). En suma, la integración a la UE impulsa una mayor estructuración de la política, con la adaptación de elementos presupuestarios y extra-presupuestarios, de lo que lo había hecho la pertenencia a Naciones Unidas y a los diferentes organismos financieros multilaterales (Granell, 1997).

## **Institucionalización de la representación de intereses**

A diferencia de otras políticas públicas, como la política farmacéutica o los servicios de bienestar para determinados grupos de población, la cooperación al desarrollo no se caracteriza por un modelo previo corporativista basado en relaciones ancladas en el franquismo (Garvía, 1995; Chaqués, 2002). Aunque durante la dictadura se firman algunos convenios de cooperación internacional técnica, comercial y cultural, estos instrumentos se inscriben dentro del marco general de la política de asuntos exteriores, sin que exista una clara voluntad del Estado por intervenir en favor del desarrollo económico de países más pobres, sino de crear relaciones de políticas de privilegio con un tercer país (Rodríguez Gil, 2001).

Durante décadas, las ONGD (que en los cincuenta no llegaban sumaban un reducido número no mayor de cinco) actúan de forma autónoma al margen del Estado. A medida que el Estado asume un rol en la política de cooperación al desarrollo, estas organizaciones incrementan su participación en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Primero de forma difusa a través de los que Marsh y Rhodes definen como red entorno a problemas. Y a partir de los noventa como parte de una red cercana al modelo de comunidad política. Este cambio se produce como resultado 1) incremento en la autonomía estatal sobre el control de la política, 2) reconocimiento de las ONGD como interlocutor válido y 3) la creación de una organización que monopoliza la representación de las ONGD ante el Estado. En el resto del capítulo se explica el reconocimiento de las ONGD y la institucionalización de su relación con el Estado, y más tarde con las Comunidades Autónomas. Mientras que en el siguiente capítulo de la tesis se profundiza en las características de la CONGDE como organización capaz de monopolizar la representación de intereses del sector.

### *Movilización de intereses a nivel estatal*

La escasa interacción con el Estado heredada del franquismo la inexistencia de canales de interacción claros y de un entramado institucional específico de la política de cooperación al desarrollo conllevan, casi de forma natural, una dispersión y fragmentación de la representación de las ONGD (Ibarra et al, 2002). Durante la transición democrática, la relación con el Estado y otros actores políticos es anecdótica, se resume a escasos contactos *vis-à-vis* entre los líderes de las ONGD y representantes del Estado<sup>83</sup>.

Esta situación se transforma con las primeras movilizaciones por el 0,7% del PIB para la cooperación al desarrollo, convocadas en 1982 por Justicia i Paz en Barcelona. Comienza un periodo de toma de conciencia sobre los problemas del subdesarrollo y la pobreza mundial en algunos círculos de la sociedad española (intelectuales, estudiantes, miembros de movimientos sociales y de partidos políticos de izquierda) y de politización de las ONGD, con la creación de asociaciones de solidaridad con la revolución sandinista en Nicaragua y los grupos de resistencia civil en otros países centroamericanos (Gomis, 2000; Ibarra et al, 2002). Estos factores y la consolidación democrática actúan como incentivos en el crecimiento de las ONGD, su número de ONGD se triplica en la década de los ochenta (Ortega Carpio, 1994, también ver capítulo siguiente sobre estructura de la CONGDE).

En esta primera etapa, las ONGD tienen un aura de movimiento social, debido a la heterogeneidad<sup>84</sup> que las caracteriza, y a la inexistencia de una estructura organizativa capaz de representar los intereses del grupo. En diversas ciudades (principalmente Barcelona y Madrid), comienzan las reuniones informales entre líderes de diferentes ONGD que crean un grupo de intercambio de información y de reflexión sobre la cooperación al desarrollo, en esas primeras reuniones se establecen los objetivos iniciales para buscar un acercamiento de la opinión pública y a los poderes públicos.

---

<sup>83</sup> Algunas ONGD como Manos Unidas envían una serie de preguntas a los partidos políticos que participan en las elecciones de 1978 sobre sus objetivos en materia de cooperación al desarrollo. La mayoría de ellos manifiesta estar de acuerdo en destinar el 0,7% del PIB español a este objetivo, una meta fijada por Naciones Unidas en los años sesenta. (Boletín Campaña Contra el Hambre, no 45).

<sup>84</sup> En ese momento, algunas de ellas tienen un carácter religioso como Intermón y Justicia y Paz, otras progresistas e internacionalistas, otras con una vocación profesional como Medicus Mundi.

A partir de 1982, las organizaciones que más tarde forman la CONGDE se reúnen de forma regular, (Ibarra et al, 2002). No existe un consenso sobre cuáles fueron las ONGD que inician la coordinadora, en algunos documentos y artículos de prensa el número varía entre seis y nueve organizaciones. En cambio, en un boletín informativo de 1982, Manos Unidas informa sobre reuniones preparativas para la constitución de la Coordinadora y menciona a las siguientes organizaciones: Manos Unidas, Acción Solidaria Aragonesa, la Asociación de Amigos de Naciones Unidas (ADNU), Asociación de Investigación y Estudios sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Associació Nous Camins, Ayuda en Acción, Cáritas Española, Centro Interhospitario de Cataluña (CIC), Centro de Investigación sobre el Desarrollo y América Latina (CIDEAL), Instituto de Estudios para América Latina (IEPALA), Intermón, Justicia y Paz, Manos Unidas, Medicus Mundi, Movimiento 0,7%, Prosalus. Como miembros en régimen especial se menciona a Cruz Roja y UNICEF. Por su parte, el diario *ABC* informa en una nota del 9 de diciembre de 1982, de la constitución de la Coordinadora y menciona a Justicia y Paz, Cáritas Española, Ayuda en Acción, Manos Unidas, Misión y Desarrollo, Medicus Mundi y Cruz Roja Española. La CONGDE hace público que su objetivo prioritario es conseguir que España cumpla la resolución de Naciones Unidas – aprobada con el voto español-, que establece que 0,7% del PIB se destine a la ayuda de los “países tercermundistas”. Una de sus funciones como consiste, hasta la fecha, en controlar hasta qué punto se alcanza este objetivo.

Los objetivos que unen a las ONGD en la CONGDE se manifiestan en una de las primeras cartas que envía la organización a los partidos políticos con representación en el Congreso, el 17 de septiembre de 1982. La propuesta de la CONGDE es firmada por todos los partidos con representación en el Congreso en ese momento<sup>85</sup>. En la carta se solicita que se firme un manifiesto en los que se aceptan los siguientes compromisos:

- 1) El compromiso de alcanzar gradualmente, en un plazo razonable, pero breve, por ejemplo cinco años, el 0,7% del PIB como ayuda pública a los países más necesitados por su nivel de renta, según resoluciones de la ONU.

---

<sup>85</sup> Alianza Popular-Partido Demócrata Popular, Centristas de Cataluña UCD, Centro Democrático Social, Convèrgencia i Unió, Euskadiko Esquerra, Partido Comunista de España. Partido Socialista Andaluz, Partido Socialista Obrero Español, Partit Socialista de Catalunya, y Unión de Centro Democrático.

2) Que por lo tanto se asuma que, ya desde los presupuesto generales de 1983, se aumente en ellos de modo realmente importante –sugerimos un mínimo de 0,15% del PIB.

3) Que durante la próxima legislatura se apruebe una ley de cooperación para el desarrollo internacional de la que ya se había hablado en las cámaras. (Documento De la Coordinadora)

A mediados de los años ochenta comienza una segunda etapa, marcada por una elevada politización entre las ONGD. A pesar de sus diferencias ideológicas y políticas, las ONGD formalizan la creación de la CONGDE en 1989, cuando adquiere estatus legal como organizaciones sin fines lucrativos. Se forma la primera Junta de Gobierno, constituida por Lluís Magrinyà (Intermón), primer presidente de la organización; Miguel Ángel Argal (Médicos Mundi), vicepresidente; Juan Carmelo García, secretario (IEPALA); Carmen de Miguel, tesorera (Manos Unidas), y los vocales Marisa Álvarez (Ayuda en Acción); Pilar Villar (Cáritas), Luis García Ramos (Movimiento 0,7%); Josep Riba (Servicio Civil Internacional) y Javier Alonso (Justicia y Paz). De esta forma se crea un grupo único de representación de intereses, que con el tiempo es capaz de monopolizar la representación de intereses del sector y de mantener un canal estable de interacción con el Estado.

Ese mismo año, la CONGDE se integra y asiste, por primera vez, a la Asamblea General del comité europeo de ONGD (CLONG)<sup>86</sup>. Durante la elección de la directiva de la organización europea, formada por un presidente, un vicepresidente, un tesorero y un representante de cada país, la representación de España recae en Lluís Magrinyà por un periodo de tres años (*Boletín Intermón*, 1986: no 378). La participación de las ONGD españolas en el comité europeo abre la puerta a una red de contactos, información y nuevas ideas sobre problemas compartidos. Además permite a las ONGD tener acceso a otras organizaciones similares con más experiencia en la interacción con

---

<sup>86</sup> El CLONG se reforma en 2003 y se convierte en la actual CONCORD, que además de integrar a los grupos de interés de las ONGD a nivel estatal en una plataforma europea, suma a diversas redes internacionales de ONG como CIDSE, Eplo, EU-CORD, Euronaid, Eurostep, Euronad y World Vision. La mayoría de ellas son redes de ONGD europeas que representan a sectores concretos, como las ONGD católicas representadas por CIDSE (de la cual forma parte Manos Unidas) o EU-CORD que agrupa a las ONGD de la iglesia cristiana protestante. Algunas de ellas como World Vision y Actionaid no sólo funcionan como grupo de interés a nivel europeo sino que también interactúan en diversos foros de la ONU.

sus respectivos Estados. Tanto la CONGDE como el CLONG funcionan como foros de intercambio de información y de discusión sobre problemas compartidos, capaces de formar una comunidad que comparte ciertos valores y creencias sobre la política<sup>87</sup>.

En menos de una década, las ONGD habían pasado de ser organizaciones poco visibles para la política a ser un grupo plenamente legitimado por las instituciones públicas. En 1988, se celebra una Conferencia entre parlamentarios europeos y representantes de las ONGD en Madrid sobre Interdependencia y Solidaridad Norte-Sur. De acuerdo con Intermón, las organizaciones del sector por primera vez actúan como interlocutoras, “a la par”, con gobiernos y el Parlamento del Consejo de Europa en relación con la cooperación al desarrollo (*Boletín Intermón*, 1988: 388). A la movilización de las ONGD se suma la incorporación al movimiento social de sindicatos, universidades y diversas asociaciones que desde mediados de la década de los ochenta presionan por un modelo de cooperación al desarrollo en España, independiente de objetivos y prioridades geopolíticas y económicas (Ibarra et al, 2002), centrado en la solidaridad y la lucha contra la pobreza.

La creación de la CONGDE es un factor que facilita las primeras reuniones formales con la Dirección General de Cooperación Técnica de la SECIPI. Además de discutir sobre la relación entre la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y las ONGD y el incremento de fondos para los proyectos llevados a cabo por las ONG, se discuten las primeras propuestas conjuntas: el estatuto de los cooperantes y campañas de sensibilización de la opinión pública. Algunos líderes de las ONGD viven esta experiencia como un momento crucial de politización de las organizaciones, durante el cual se percibe la primera oportunidad de posicionar el tema de la cooperación al desarrollo entre las prioridades de la agenda política<sup>88</sup> (Pérez Nieto, 2001; Jerez et al, 2008). Además de las reuniones informales con representantes de la AECI y de la Dirección Técnica de Cooperación Internacional, se convierten en interlocutoras directas del Congreso. Durante la cuarta legislatura (1989-1993), diez

---

<sup>87</sup> Tal y como se explica en el próximo capítulo, la heterogeneidad de las ONGDs, en parte, impide la creación de un monopolio o la cooptación de la CONGDE por parte de una o varias de las organizaciones más poderosas del sector. Desde los primeros estatutos, se decide que la Junta Directiva sea elegida en Asamblea General y el criterio de rotación en la representación.

<sup>88</sup> Información obtenida a partir de entrevistas con diferentes miembros de ONGDs, y en particular con el sacerdote jesuita Lluís Magrinyà.



ONGD<sup>89</sup> son convocadas en las comparecencias de la Ponencia Cooperación y Ayuda al Desarrollo, entre ellas Intermón Oxfam y Manos Unidas. El objetivo de esta comisión es elaborar un Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo<sup>90</sup>.

Dos características definen a la etapa actual de la movilización de intereses, inaugurada tras la creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo en 1995 en el que se institucionaliza la relación entre el Estado y las ONGD, el inicio de la descentralización de la política y la aprobación de la Ley Marco en 1998: 1) La profesionalización de las Coordinadoras y 2) una expansión horizontal de la red de ONGD. La expansión de la representación de intereses en diferentes redes se define por la participación de las ONGD en plataformas y campañas mundiales y de creación de coordinadoras autonómicas y la reciente creación de coordinadoras especializadas en un país específico del tercer mundo<sup>91</sup>. Durante, las dos últimas legislaturas el grado de consenso aumenta aunque la movilización de las ONGD no consigue el mismo grado de apoyo social como el conseguido durante las movilizaciones de 1993-1994. Sin embargo, gracias a un mayor entendimiento entre los objetivos del gobierno en materia de cooperación al desarrollo y los objetivos de la CONGDE y otras Plataformas de temas específicos como la Campaña contra las Minas Antipersonales y la Plataforma por la Abolición de la Deuda Externa se consiguen acuerdos que llevan a la aprobación de la ley sobre la deuda externa y a la ley que prohíbe el uso de minas antipersonales (Alcalde, 2010).

---

<sup>89</sup> Las ONGDs convocadas son la CONGDE, Intermón Oxfam, Manos Unidas, IEPALA, Asociación Las Segovias para la Cooperación con Centroamérica, Medicus Mundi, Médicos Sin Fronteras, UNICEF, Justicia y Paz, y Ayuda en Acción.

<sup>90</sup> A partir de 1992, el Parlamento se convierte en uno de los escenarios de la política de cooperación al desarrollo. Se crea la ponencia de Cooperación y Ayuda al Desarrollo en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores. Las ponencias son un órgano de estudio y propuesta que actúan como sesiones preparatorias para posteriores decisiones de las Comisiones. De acuerdo con el reglamento del Congreso, las ponencias se forman para cada asunto, actúan a puerta cerrada, y se integran normalmente por una pluralidad de miembros, que representan entre los distintos grupos parlamentarios. Esta comisión está activa a lo largo de 1992 con el objetivo de discutir el contenido y viabilidad de la Ley de Cooperación Internacional. En 1995, la ponencia se convierte en una Comisión no Permanente de Cooperación al Desarrollo que mantiene como principal tarea la discusión sobre la Ley de Cooperación Internacional. En 1996, tras el cambio de gobierno en el que el Partido Popular gana por primera vez las elecciones desde el inicio de la democracia, la Comisión asume el estatus de Comisión Permanente no Legislativa. Sus funciones aumentan para centrarse también en la discusión y análisis de los Planes Anuales de Cooperación Internacional presentados por el Consejo de Cooperación al Desarrollo. A pesar de que la Ley Marco del sector (28/1998) establece la creación de una Comisión Permanente Legislativa, este cambio no sucede hasta 2008. Cuando se constituye por primera vez.

<sup>91</sup> Por ejemplo la Coordinadora de ONGDs Españolas en Ecuador o la Coordinadora de ONGDs Españolas en Bolivia.

Para el análisis de la estructura de la red de la cooperación al desarrollo, la estructuración de los intereses de las ONGD a través de la CONGDE (y de las coordinadoras autonómicas) es relevante en cuanto es un paso necesario para la institucionalización de su interacción con el Estado. El indicador más importante de esta institucionalización es la creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo, en el cual están representadas las ONGD. A continuación se resumen sus principales funciones y la evolución de sus miembros, así como las diferentes etapas de mayor consenso y conflicto en el Consejo.

### *Consejo de Cooperación al Desarrollo*

La constitución del Consejo de Cooperación al Desarrollo representa el reconocimiento mutuo entre las ONGD y el Estado y legitima a los grupos sociales como actores claves de la cooperación al desarrollo. Su creación en 1995 es el resultado de la presión de las ONGD y del interés de los poderes públicos por darle una mayor visibilidad a la política en un contexto de cambio en la opinión pública entorno a la pobreza en el mundo, el cómo y el porqué se explica en la última parte del capítulo<sup>92</sup>. Por ahora baste decir que las diferentes reformas del Consejo reflejan las principales características de la actual estructura de la red y el interés del Estado en delegar parte de su responsabilidad aunque manteniendo el control sobre la política.

El Consejo de Cooperación pasa por diferentes periodos de colaboración y conflicto entre sus participantes. Se reforma en tres ocasiones que coinciden con cambios de gobierno y con cambios en la dirección del actual MAEC. La tabla 4.6 resume los cambios en la composición de los cargos, y también sobre las funciones del Consejo. Su contenido se analiza a continuación.

---

<sup>92</sup> Por una parte, se institucionaliza la relación con los grupos sociales y, por otra, se refuerza el control de la planificación y de los objetivos de la política, principalmente a través del MAE (actual MAEC). Ello no quiere decir, que una buena parte de los recursos económicos de la cooperación al desarrollo dejen de estar en manos del Ministerio de Economía a través de los créditos. FAD (Rodríguez Gil, 2001; Gómez Gil, 2005).

Tabla 4.6 *Reforma del Consejo de Cooperación al Desarrollo*

Instrumento	Funciones	Composición y duración de los cargos
Real Decreto 795/1995, de 19 de Mayo	<p>a) Fijación de criterios y prioridades</p> <p>b) Informar previamente los anteproyectos de ley de cooperación al desarrollo</p> <p>c) Informar el plan anual de cooperación internacional</p> <p>d) seguimiento de proyectos y de cumplimiento de objetivos.</p>	<p>No integrantes: 27 miembros</p> <p>Duración: dos años</p> <p><b>Presidente:</b> Ministro de Asuntos Exteriores</p> <p>Vicepresidente Primero: Secretario SECIPI</p> <p>Vicepresidente Segundo: Secretario de Estado de Comercio Exterior</p> <p>10 miembros de la Administración Central del Estado (Presidente de la AECI y representantes de los ministerios de Comercio y Turismo, Asuntos Exteriores, Educación y Ciencia, Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Asuntos Sociales, Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Economía y Hacienda)</p> <p>6 miembros de ONGD (4 ONG propuestas por la CONGDE, el presidente de la CONGDE y el representante de la Plataforma 0'7% del PIB)</p> <p>4 agentes sociales (dos representantes de organizaciones sindicales y dos de asociaciones empresariales)</p> <p>4 expertos</p>
Real Decreto 21/2000, de 14 de enero	<p>a) Informar de anteproyectos de ley y otras disposiciones generales del estado en la materia</p> <p>b) Informar de la propuesta del plan anual de CI y del plan director</p> <p>c) Informar de asuntos concernientes a su ámbito</p> <p>d) hacer llegar al gobierno sugerencias y propuestas relativas a la política.</p>	<p>No integrantes: 27 miembros (favorece representación equitativa de hombres y mujeres)</p> <p>Duración: tres años</p> <p><b>Presidente:</b> Secretario SECIPI</p> <p>2 Vicepresidentes elegidos por el Pleno</p> <p>Director de Planificación y Evaluación de la SECIPI</p> <p>Representante del Ministerio de Economía y Hacienda</p> <p>Representante del Ministerio de Asuntos Exteriores</p> <p><b>Participación con voz pero sin voto:</b></p> <p>Secretario general de la AECI</p> <p>6 miembros de ONGD, propuestos por la CONGDE. Se puede incluir a un representante de movimientos cívicos</p> <p>6 agentes sociales y miembros de organismos privados que actúan en la cooperación al desarrollo (dos representantes de sindicatos, dos de asociaciones empresariales, uno de universidades, y uno de asociaciones de derechos humanos.</p> <p>8 expertos, entre los cuales al menos uno en cuestiones de género y desarrollo.</p>

<p>Real Decreto 281/2001, de 19 de marzo</p>	<p>a) Informar de anteproyectos de ley y otras disposiciones generales del estado en la materia  b) Informar de la propuesta del plan anual de CI y del plan director  c) Informar de asuntos concernientes a su ámbito  d) hacer llegar al gobierno sugerencias y propuestas relativas a la política  e) Conocer los resultados del seguimiento del PACI</p>	<p>No. de integrantes: 28 miembros  Duración: tres años  Presidente: Secretario SECIPI  3 Vicepresidentes elegidos por el pleno  Representante por cada uno de los Ministerios de Defensa; Educación, Cultura y Deporte; Sanidad y Consumo; Trabajo y Asuntos Sociales.  Delegado de Extranjería y la Inmigración  1 Representante del Ministerio de Economía y 1 Representante del Ministerio de Hacienda  <b>Participación con voz pero sin voto:</b>  Representante oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI  <b>6 ONGD, cuatro en representación de las ONGD más representativas en el ámbito estatal y dos a propuesta de la CONGDE</b>  5 agentes sociales (dos de las organizaciones sindicales de CCOO y UGT; dos de la CEOE y la CEPYME)  1 representante de Universidad  1 representante de asociaciones de derechos humanos  4 expertos</p>
<p>Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre</p>	<p>Todos los anteriores más:  f) Informe anual sobre el cumplimiento del principio de coherencia de la política  g) Informe anual sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de ayuda oficial al desarrollo</p>	<p>No. de integrantes: 33 miembros y un Secretario  Duración: cuatro años  Presidente: Secretario de Estado de Cooperación Internacional (SECI)  Vicepresidente primero: Secretario General de la AECI  Dos vicepresidentes elegidos por el Pleno  Titular de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración  D. G. de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda  D. G. de Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda  D. G. de Comercio e Inversiones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio  Representante con rango de director general de: Ministerio de Defensa, Educación y Ciencia; Trabajo y Asuntos Sociales; Agricultura, Pesca y Alimentación; Cultura; Sanidad y Consumo; y Medio Ambiente.  <b>Participación con voz pero sin voto:</b>  Representante oficina de Planificación y Evaluación de la SECI  6 ONGD, Presidente de la CONGDE y 5 organizaciones propuestas por la misma  8 agentes sociales (2 representantes de CCOO y UGT; 2 de la CEOE y la CEPYME; 1 de por la Confederación Empresarial Española para la Economía Social; 2 de las universidades; 1 de las asociaciones de defensa de los derechos humanos).  6 expertos, uno especializado en género y desarrollo; y otro en ayuda humanitaria</p>

Las reformas del Consejo de Cooperación al desarrollo modifican aspectos como el número de miembros e incrementan sus funciones. Sobre las funciones del Consejo, además de discutir y aprobar la planificación y objetivos de la política, tiene el encargo de elaborar informes sobre los resultados de la cooperación al desarrollo y sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales. La reforma de 2004 le asigna nuevas funciones como la preparación de un informe sobre la coherencia de las políticas e informar a la Comisión de Cooperación al Desarrollo en el Congreso. El número de reuniones anuales se establece en tres al año; sin embargo, de acuerdo con el informe del CAD (2007), la regularidad de las reuniones es escasa, lo que conlleva dejar fuera de la discusión del Consejo temas como la aprobación de la Ley de Deuda Externa o el debate sobre la cooperación multilateral.

En cuanto a su composición, en la primera reforma de 2000, disminuye el número de representantes del Estado, que pasa de 13 a siete miembros; mientras que la representación de los grupos sociales se mantiene sin cambios de tal forma que aumenta su presencia en términos relativos. En cambio, el Estado decide, sin consultar a los grupos sociales, modificar el número de expertos (académicos e intelectuales) con la voluntad de crear un entorno más favorable a las preferencias del nuevo gobierno y equilibrar la distribución de poder en el Consejo frente al poder de las ONGD. Para el nuevo secretario de la SECIPI, la anterior distribución de cargos es demasiado favorable a las ONGD. No obstante esta distribución, en cuanto al número de expertos y representantes de los Ministerios se revierte con la reforma de 2001.

Las dos primeras reformas se encadenan tras la reelección de José María Aznar en 2000, y la sustitución del titular del MAE. Josep Piqué sucede a Abel Matutes durante un periodo de dos años (2000 y 2002), para ser relevado más tarde por Ana Palacio (2002-2004). La percepción de algunos representantes de ONGD es que durante el primer gobierno del PP (1996-2000), existe un clima de colaboración y de abierto intercambio de información, sobre todo en relación a la elaboración de la Ley de Cooperación al Desarrollo (Ley 23/1998).

Sin embargo, la relación no se puede calificar únicamente de entendimiento, al contrario persiste la oposición de las ONGD hacia algunos aspectos de la política, principalmente la gestión de los créditos FAD. A pesar de la colaboración a lo largo de

la elaboración del proyecto de Ley Marco de la cooperación internacional, el resultado final de la ley es decepcionante para los grupos sociales que forman el Consejo, que consideran que se decide aprobar una ley de mínimos respecto de la propuesta de la CONGDE. Intermón tiene un papel destacado en este proceso, en 1995 elabora un borrador de la ley que es asumido por la CONGDE como propio. Este borrador sirve como documento final a discutir en el Consejo de Cooperación al Desarrollo. Tras su aprobación, en una votación propuesta por los vocales de las ONGD, el Consejo decide rechazar una parte del contenido de la ley. El punto central del conflicto son los créditos FAD, que se mantienen sin modificaciones y que son denunciados por los grupos sociales como un instrumento contrario al que debería ser el objetivo global de la cooperación al desarrollo: la reducción de la pobreza mundial.

La segunda reforma promovida por el Secretario Estado para la Cooperación e Iberoamérica Miguel Ángel Cortés Martín marca el inicio de un periodo de abierto enfrentamiento con las ONGD. El objetivo es conseguir un mayor control de la planificación y programas de la política creando un clima de división en la representación de las ONGD. El nuevo titular de la SECIPI reforma el Consejo con el objetivo de cambiar las reglas del juego, el más importante disminuir el poder de la CONGDE como bloque. De acuerdo con la normativa previa, los seis representantes del sector son elegidos y propuestos por la CONGDE, uno de ellos es el presidente de la organización, mientras que los cinco restantes son elegidos por votación en la Asamblea General de la CONGDE.

A través del Real Decreto 281/2001, de 19 de marzo, el Estado modifica de forma unilateral las reglas para el nombramiento de los representantes de las ONGD. La reforma establece que el número de ONGD continúe siendo el mismo, pero sólo dos miembros serán consensuados por la CONGDE y el resto serán nombrados por la SECIPI con base en su representatividad, sin especificar los indicadores que se tienen en cuenta para medir dicha representatividad. Esta decisión crea un clima de desconcierto y desconfianza entre la CONGDE y las cuatro organizaciones elegidas por el Secretario de Estado, Miguel Ángel Cortés. También genera la crisis más severa en la historia de la CONGDE, que en ese momento cuenta con más de 80 organizaciones afiliadas. Las cuatro ONGD nombradas de forma unilateral por la SECIPI (Ayuda en Acción, Cruz Roja, Intermón Oxfam y Manos Unidas) tres de ellas, organizaciones fundadoras de la

Coordinadora, tienen un papel importante no sólo por la relación histórica sino también por los recursos materiales y humanos que aportan a la CONGDE. La confrontación con la SECIPI sube de tono ya que de forma paralela, la asamblea de la CONGDE elige por votación a *Médicus Mundi*, *Acsur-Las Sevogias*, *Intermón*; y con un empate a *Cáritas y Solidaridad Internacional*. Sólo *Intermón Oxfam* forma parte de ambas listas (Bayón, El País, 23/04/2001).

La Coordinadora duda en adoptar una posición conjunta sobre la reforma, debido a que tres de las ONGD en el conflicto aceptan la propuesta. El Estado busca la ruptura del grupo mientras que los otros miembros de la CONGDE se consideran traicionados. *Intermón* ejerce el liderazgo avalando la legitimidad de la CONGDE frente a la decisión unilateral del Estado, al renunciar su nombramiento como miembro del Consejo por parte de la SECIPI<sup>93</sup>. Este aval a la CONGDE y la mediación con el resto de ONG implicadas permite llegar a un acuerdo que impide la ruptura. Sólo *Ayuda en Acción* decide salir de la CONGDE y aceptar el nombramiento.

La CONGDE supera la crisis a partir de un acuerdo de la Asamblea General y las ONGD que deciden aceptar el nombramiento unilateral de la Secretaría de Estado, aunque la relación queda temporalmente dañada. Una de las ONG, *Ayuda en Acción* abandona la CONGDE durante el periodo que dura su nombramiento (2000-2004). El conflicto y la oposición entre las ONGD y el Estado se mantienen a lo largo de la legislatura<sup>94</sup>. La confrontación impide que haya un consenso real entre el Estado y la CONGDE sobre los objetivos de la política.

La tercera reforma del Consejo se aprueba en 2005, un año después de la elección de un nuevo gobierno, dirigido por el PSOE. Supone una reconciliación con la CONGDE con la restitución del derecho a nombrar, como resultado de una votación en Asamblea, a sus representantes. Se incrementa el número de 27 a 33 miembros a favor de la representación de los grupos sociales, que consiguen en total 20 vocales. La reforma busca generar una mayor estabilidad del Consejo al incrementar el número de años de los nombramientos de tres a cuatro años. Por último, esta reforma informa de

---

<sup>93</sup> La misma organización denuncia más tarde que los fondos de cooperación que recibe su organización disminuyen en 30% respecto del año anterior como represalia (Bayón, El País, 08/05/2001).

<sup>94</sup> Un ejemplo de ello es la decisión de la CONGDE de recurrir la decisión de la SECIPI ante el Tribunal Supremo. La presidenta de la coordinadora Marga Usano señala que se trata de una vulneración del derecho de las ONGD de elegir a sus propios representantes (Bayón, El País, 21/05/2001).

los cambios en la definición de la política al ampliar la representación de grupos y ministerios relacionados con la inmigración, las crisis humanitarias y la paz. Además se incluye una representación de la Confederación Empresarial Española para la Economía Social (CEEES). El reconocimiento de la CEEES como actor de la política es un gesto favorable a las ONGD, en particular a Intermón que desde finales de los noventa sigue como una de sus estrategias de movilización de recursos y captación de fondos que incluye acciones relativas a la responsabilidad social corporativa.

El cambio de gobierno en 2004, implica un importante giro en las prioridades de la política; y en particular en la relación con las ONGD. Una vez ganadas las elecciones, el nuevo gobierno socialista informa que pretende duplicar la AOD, de 0,25% al 0,5% en 2006 y 0,7% en 2012; y anuncia la restructuración del MAE como principal protagonista de la cooperación. Esta decisión se acerca a los objetivos de las ONGD, que solicitan desde los noventa la existencia de un Ministerio de Cooperación para superar la fragmentación entre Exteriores y Economía. En ese sentido, la nueva titular de la SECIPI, Leire Pajín declara que “la cooperación debe adquirir rango de consejo de ministros aunque no tenga un ministerio específico” (Bayón, El País, 26/03/2004). El nombramiento de Pajín asegura un cambio favorable para las ONGD, ella misma tiene vínculos con una de las ONG con más recursos del sector, Solidaridad Internacional. Su experiencia como secretaria del PSOE para movimientos sociales y relaciones con las ONG la coloca en una posición de relación directa con los líderes del sector y en una emprendedora política que sitúa en la frontera de diversas instituciones (Scott, 2008).

En suma, la creación de un vínculo formal con las autoridades, a través de su participación en el Consejo de Cooperación al Desarrollo, tiene una implicación ambivalente en la movilización de intereses de las ONGD: Por una parte, el reconocimiento público, el acceso a los escenarios en los que se discute la política y los subsidios públicos proveen recursos cruciales y representa un importante éxito; por otra parte, la integración en el sistema establecido de intermediación de intereses impone límites a la capacidad de movilización de las ONG, tal como se explica más adelante.



### *La movilización de intereses a nivel autonómico*

La movilización de intereses es influenciada por la distribución del poder en el Estado, los sistemas descentralizados favorecen la dispersión de los grupos de interés tal como demuestra el caso de las ONGD en España, que a partir de finales de los ochenta estructuran su movilización de acuerdo con la evolución de la cooperación descentralizada (Rucht, 1999). La representación de los grupos sociales se expande a medida que las Comunidades Autónomas destinan más recursos a la cooperación al desarrollo y las ONGD son reconocidas como interlocutores y organizaciones profesionalizadas capaces de implementar la política. Las ONGD son coparticipes de este proceso, lo impulsan y presionan por un incremento de los recursos a nivel autonómico.

La existencia de una representación de intereses institucionalizada permite a las coordinadoras autonómicas acceder a la administración pública de ámbito local y autonómico, no sólo participan en los Consejos de Cooperación al Desarrollo existentes en todas las autonomías sino que también tienen acceso a los Fondos locales de cooperación al desarrollo creados por los Ayuntamientos en Cataluña, País Vasco, Cantabria, Navarra y La Rioja. En algunas comunidades el número de actores de la red aún es mayor, como Castilla y León existe una red de Consejos Locales de Cooperación en cuatro Ayuntamientos (Ávila, León, Valladolid y Burgos), así como diversos Consejos Provinciales. Por otra parte, el poder de las coordinadoras autonómicas y la CONGDE no sólo deriva de su estructura organizativa y su interacción con las diferentes administraciones públicas, la pertenencia a diferentes redes temáticas también explica su capacidad de movilización, la mayoría de coordinadoras pertenece a más de una red, entre ellas la Alianza Pobreza Cero y la red ¿Quién debe a quién? La tabla 4.7 resume la estructura organizativa de las coordinadoras, los organismos públicos con los que interactúan y el número de redes a las que pertenecen.

Taula 4.7 Estructura organizativa y representación de las Coordinadoras Autonómicas de ONGD

	Estructura de Gobierno	Estructura Administrativa	Representación ante autoridades	Pertenencia a redes de ONG
Coordinadora Andaluza de ONG para el Desarrollo <a href="http://www.caongd.org">http://www.caongd.org</a>	Asamblea general Comité ejecutivo	Grupos de trabajo Comisión de seguimiento del código de conducta Gabinete de asesoría técnica (GAT)	- Consejo Andaluz de Cooperación - Junta directiva del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional	*Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España Plataforma del Voluntariado Social de Sevilla *Alianza Andaluza contra la Pobreza
Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament <a href="http://www.fcong.org">www.fcong.org</a>	Asamblea General Junta Directiva	Comisión de seguimiento del Código ético Equipo Técnico Áreas de trabajo Comisión de Trabajo	- Generalitat de Catalunya - Ayuntamiento de Barcelona - Área Metropolitana de Barcelona	*Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España Coordinadoras Territoriales de ONGD Coordinación de Federaciones de ONG Taula ONG Catalunya per la Pau, els DDHH i el Desenvolupament Taula Catalana per la Pau i els DDHH a Colòmbia Plataforma contra la Ayuda Reemborsable Campaña Quien debe a Quien?
Coordinadora de ONGD de Euskadi - Euskadiko GGKEen Koordinakundea <a href="http://www.ongdeuskadi.org">http://www.ongdeuskadi.org</a>	Asamblea General Junta de Gobierno	Grupos de Trabajo	- Consejo de Cooperación Gobierno Vasco - Consejo Ayto Vitoria-Gasteiz - Consejo de cooperación del Ayto de Bilbao - Comisión Permanente Consejo Ayto Bilbao - Consejo de Cooperación del Ayto de Donostia	*Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España Mewando Asamblea de Mujeres
Coordinadora Galega de ONGD <a href="http://www.galiciasolidaria.org">http://www.galiciasolidaria.org</a>	Asamblea General Junta Directiva	Secretaría Técnica Comisiones de Trabajo	Consello Galego de Cooperación ao Desenvolvemento	*Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España *Alianza Española contra la Pobreza Foro Social Galego Plataforma Pro-Fiare Galicia Iniciativa polos Dereitos Humanos Plataforma Pro-Coop 57 Galicia Foro Mundial de Educación 2010
Coordinadora Cántabra de ONGD <a href="http://www.ongdcantabria.org">http://www.ongdcantabria.org</a>	Asamblea General Junta de gobierno	Comisiones de Trabajo	Fondo Cántabro de Cooperación Consejo Cántabro de Cooperación	*Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España *Alianza Cantabra contra la pobreza

Coordinadora d'ONGD Illes Balears <a href="http://www.congdib.es/">http://www.congdib.es/</a>	Asamblea General Junta de Gobierno Comisión Permanente	Comisiones de Trabajo	Consell de Cooperació al desenvolupament de les Illes Balears	*Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España *Alianza Balear contra la pobreza
Coordinadora de ONGD de Asturias <a href="http://www.codopa.org">http://www.codopa.org</a>	Asamblea general Junta Directiva	Grupos de Trabajo	Consejo Asturiano de Cooperación al Desarrollo	*Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España *¿Quién Debe a Quién?
Coordinadora de ONGD de Canarias <a href="http://www.coordinadoracanarias.org">www.coordinadoracanarias.org</a>	Asamblea general Junta Directiva	Grupos de Trabajo	Consejo de Solidaridad de Gran Canaria Consejo Asesor de Cooperación del Gobierno de Canarias	*Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España *Plataforma pobreza CERO-Gran Canaria
Coordinadora de ONGD de Castilla La Mancha <a href="http://www.ongd-clm.org">http://www.ongd-clm.org</a>	Asamblea General Junta Directiva	Grupos de Trabajo	Consejo Regional Cooperación Patronato de la fundación Castellano Manchega de Cooperación	* Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España One World
Coordinadora de ONGD de La Rioja <a href="http://www.congdcar.org">www.congdcar.org</a>	Asamblea General Junta Directiva	Secretaría Técnica Grupos de Trabajo	Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo Foro Riojano para la Responsabilidad Social	* Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España Campaña Pobreza Cero * Alianza Riojana contra la Pobreza
Coordinadora de ONGD Región de Murcia <a href="http://www.rmurciaongd.org/">http://www.rmurciaongd.org/</a>	Asamblea General Junta Directiva	Consejo asesor Grupos de trabajo	Consejo Regional de Cooperación Comisión de estudio de valoración de proyectos de educación y sensibilización	* Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España * Alianza Regional Contra la Pobreza Foro Social de la Región de Murcia Foro Ciudadano
Coordinadora Extremeña de ONGD <a href="http://www.congdex.org">www.congdex.org</a>	Asamblea General Junta Directiva	Secretaría Técnica Grupos de Trabajo	Consejo Asesor de Cooperación de la Junta de Extremadura	* Coordinadora Española de ONGD para el Desarrollo Plataformas Pobreza Cero Cáceres, Plasencia, Mérida, Badajoz. Plataforma 07
Coordinadora ONGD Navarra <a href="http://www.congdnavarra.org">www.congdnavarra.org</a>	Asamblea General Junta Directiva	Secretaría Técnica Comisiones de Trabajo	Consejo Navarro de Cooperación para el Desarrollo Consejo Municipal de Cooperación para el Desarrollo	* Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España Plataforma Pobreza Cero de Navarra - Pobreziarik ez Nafarroan Asociación Banca Ética Fondo Cero CO2
Coordinadora Valenciana de ONGD (CVONGD) <a href="http://www.cvongd.org">http://www.cvongd.org</a>	Asamblea General Junta Directiva	Grupos de Trabajo Unidades territoriales	Consejo valenciano de cooperación Consejo asesor diputación de valencia	* Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España Plataforma pobreza cero comunidad valenciana

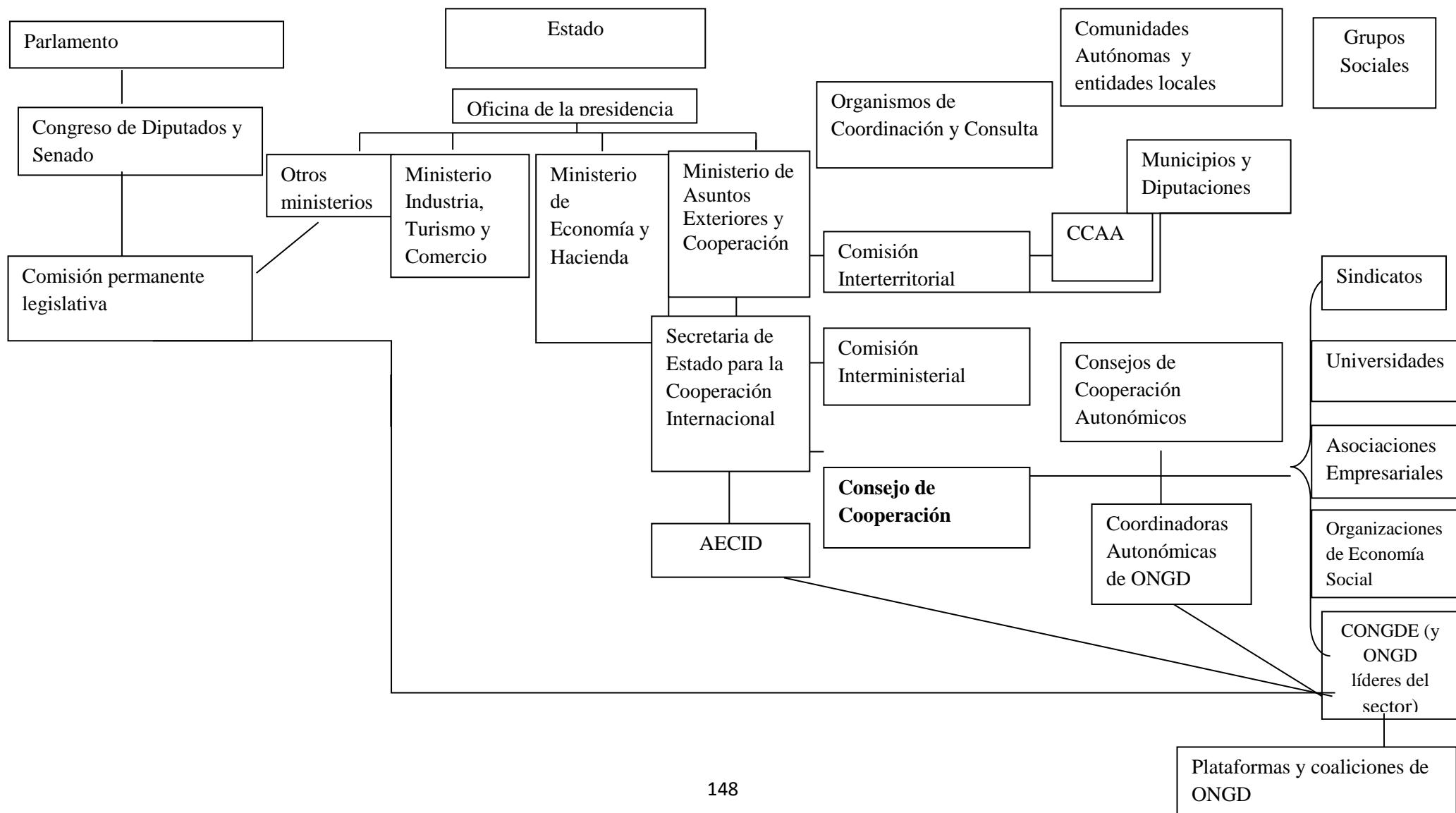
Federación Aragonesa de Solidaridad (FAS) <a href="http://www.aragonsolidario.org">http://www.aragonsolidario.org</a>	Asamblea General Comisión Permanente	Comisiones de Trabajo	Consejo Aragonés de Cooperación al Desarrollo Comité Autonómico de Emergencias	* Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España * Alianza Aragonesa contra la Pobreza
FONGDCAM - Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid <a href="http://www.fongdcam.org">www.fongdcam.org</a>	Asamblea General Junta Directiva	Secretaría Técnica Grupos de Trabajo	Consejo de Cooperación de la Comunidad de Madrid Consejo de Cooperación del Ayto. de Madrid Comisión Técnica de Valoración de la Comunidad de Madrid Comité de Coordinación de Ayuda Humanitaria y de Emergencia	* Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España
Coordinadora ONGD CyL <a href="http://www.congdcyl.org">http://www.congdcyl.org</a>	Asamblea General Junta Directiva	Secretaría Técnica Grupos de Trabajo Unidades territoriales	Consejo de Cooperación de la Junta de Castilla y León Consejo Local de Cooperación - Ayuntamiento de Ávila Comisión Asesora del Fondo Provincial de Cooperación al Desarrollo de Ávila Consejo Local de Cooperación al Desarrollo en la Ciudad de Burgos Consejo Municipal de Cooperación al Desarrollo - León Consejo Provincial de Cooperación al Desarrollo – León Consejo de Cooperación del Ayuntamiento de Valladolid Consejo Provincial de Cooperación Internacional al Desarrollo - Valladolid Foro Solidario de Segovia Consejo de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la UVA	* Plataforma Pobreza Cero - España * Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España

Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada por las coordinadoras en su página de internet y memorias anuales de actividad.

A través de las Coordinadoras Autonómicas, las ONGD institucionalizan la presencia de estas organizaciones en los órganos consultivos y decisión sobre el futuro de la política, no sólo en el ámbito autonómico sino también en el ámbito local. Tienen acceso a información valiosa sobre las decisiones en diferentes niveles de gobierno, y de esta forma consiguen mantener un papel crítico como actores relevantes en el sistema multinivel en las que transcurre la política. La estructura institucional de las Comunidades Autónomas se asemeja en cuanto a recursos y organismos dedicados a la gestión de la cooperación al desarrollo, pero también existe un importante mimetismo en la estructura organizativa de las Coordinadoras Autonómicas y de la CONGDE. La mayoría de ellas tiene un gobierno que se divide, en Asamblea General, un poder político encabezado por la Junta Directiva y un poder administrativo o técnico formado por las Secretarías Técnicas, encargadas de proveer servicios, información y formación a los miembros.

Como resumen de este apartado, el esquema 4.1 agrupa a los miembros de la red de actores de cooperación al desarrollo y los niveles de interacción entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los grupos sociales.

Esquema 4.1 Red de actores y acceso de las ONGD a diferentes escenarios institucionales de la cooperación al desarrollo



## **Instituciones y cambio en la imagen de la política**

La ley de cooperación internacional (Ley 23/1998) genera un cambio en el marco institucional y en el contenido de la política. Este cambio se produce como resultado de la presión de las ONGD que buscan: 1) un cambio en el contenido y en la forma de definir la política de cooperación al desarrollo; 2) el reconocimiento de su papel en el proceso de elaboración de la política. Y como resultado de un cambio en la imagen de la política que es posible en gran parte gracias a la entrada del problema en la agenda de la opinión pública, a la movilización social y a la creciente atención que le prestan los medios de comunicación al problema.

En concreto, en el marco de las movilizaciones sociales por el 0,7% del PIB para la cooperación al desarrollo, una ola de entusiasmo perturba al sistema político elevando el consenso entre actores políticos sobre la importancia de adoptar un conjunto de ideas que conforman un nuevo paradigma de la política. Este cambio se produce gracias a la combinación de la entrada de nuevas ideas, o cambios en el sistema político que provocan un cambio en la atención prestada al problema y abren una ventana de oportunidad política (Kingdon, 1993)<sup>95</sup>.

### *Movilización social, opinión pública y medios de comunicación*

En 1993, la Plataforma 0,7% lanza la “Campaña 0.7 sí”, para exigir que 0,7% del PIB de España se destine a la ayuda contra la pobreza en el mundo, tal como señalan diversos acuerdos internacionales desde la década de los setenta. Más de 31 ciudades en todo el Estado participan en acampadas y huelgas de hambre, convirtiéndose en un evento inesperado que concentra la atención de los medios, la opinión pública y los políticos (Ibarra et al, 2002). La movilización social y la atención prestada por los medios de comunicación a las acampadas que durante meses realizan en diversas ciudades españolas provocan, por primera vez, que la cooperación al desarrollo sea considerada como un problema prioritario (Demoscopia, 1994; Jerez et al, 2008). Las

---

<sup>95</sup> De acuerdo con Kingdon, en este proceso se produce una confluencia entre tres corrientes de problemas: 1) nuevas ideas y cambios en los indicadores reales del problema; 2) la aparición de crisis y eventos inesperados que provocan un cambio en la definición del problema, y 3) cambios en el sistema político. El modelo de las ventanas de oportunidad política explica una parte del proceso de cambio pero deja de lado la importancia de las instituciones.

ONGD, que cuentan con una estructura previa de movilización, capitalizan este momento para cambiar la imagen de la política.

La experiencia de la CONGDE y su creciente profesionalización son ventajas organizativas que le permiten sacar rendimiento de la elevada politización en torno a la cooperación al desarrollo que surge con las movilizaciones sociales por el 0,7% del PIB<sup>96</sup> (Gómez Gil, 2005). La CONGDE, y a título individual diferentes ONGD se suman al movimiento social como parte activa, otorgando recursos y una estructura necesaria para el éxito de la movilización (Tarrow, 1997; Giugni et al, 1999). Tal y como demuestra este caso, las ONG se suman con facilidad a los movimientos sociales, comparten con ellos recursos y repertorios de movilización que les permiten acceder de forma masiva a la opinión pública como sucede en el caso de las ONGD en la primera mitad de la década de los noventa (Jordan y Maloney, 1997; Tarrow, 1997). Por su parte, las ONGD al sumarse al movimiento social por el 0,7% del PIB para la ayuda al desarrollo buscan obtener el respaldo de lo que, en algún momento, podría convertirse en una base de apoyo social (Tarrow, 1997)<sup>97</sup>. La CONGDE y la Plataforma 0,7% del PIB lideran la movilización las movilizaciones. En 1994, un representante del movimiento social y un representante de la CONGDE entregan al Presidente del Congreso de los Diputados, medio millón de firmas que apoyan la revisión de la política española en cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo<sup>98</sup>.

La atención mediática conseguida por el movimiento social marca un antes y un después en la priorización de la política de cooperación al desarrollo en la agenda política, al mismo tiempo se convierte en un factor externo que refuerza el cambio en el paradigma y en las instituciones de la política de cooperación que tiene lugar en la década de los noventa. En una búsqueda por palabra clave en el archivo digital de *El*

---

<sup>96</sup> La mayoría de estudios coincide en que estas movilizaciones marcan un antes y un después en la política de cooperación al desarrollo (Jerez et al, 2008; Antuñano, 2008).

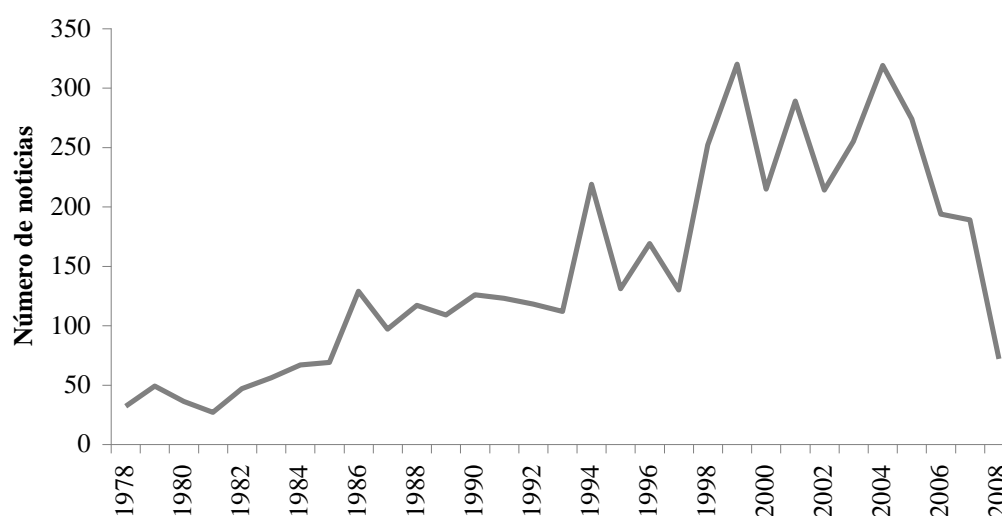
<sup>97</sup> Durante la movilización social, las ONGD muestran una imagen crítica y progresista, exigiendo cambios cuantitativos y cualitativos en la política de cooperación al desarrollo, al tiempo que ofrecen a la movilización social recursos organizativos valiosos para conseguir sus objetivos (Della Porta y Diani, 2006). Las ONGD combinan estrategias de presión política similares a las de los movimientos sociales (manifestaciones y uso de los medios de comunicación como instrumento para transmitir un marco interpretativo del problema) y al mismo tiempo tienen la capacidad para capitalizar su papel como interlocutoras del Estado.

<sup>98</sup> Información consultada el 26 de septiembre de 2011 en la página web de la CONGDE que conmemora los 25 años de la coordinadora. <http://coordinadora25aniversario.blogspot.com/>.



*País*, que abarca el periodo 1985-2005<sup>99</sup>, resulta un incremento sustancial en la atención otorga al tema a partir de las movilizaciones del 0,7%, atención que se mantiene un ciclo de atención estable hasta 1998. El gráfico 4.6 muestra una atención estable a los problemas relacionados con la cooperación al desarrollo internacional entre 1985 y 1994, cuando surge el primer pico de atención al problema con más de 200 historias sobre el tema a lo largo del año. A ello se suman los efectos de diversas crisis y eventos dramáticos en la opinión pública -como la guerra de Bosnia y la masacre de Srebrenica (1992-1995) y el genocidio en Ruanda (1994).

Gráfico 4.6 *Noticias sobre la ayuda al desarrollo. El País 1978-2008*



— Noticias sobre Ayuda al Desarrollo en El País 1978-2008

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en *El País* [www.elpais.es](http://www.elpais.es).

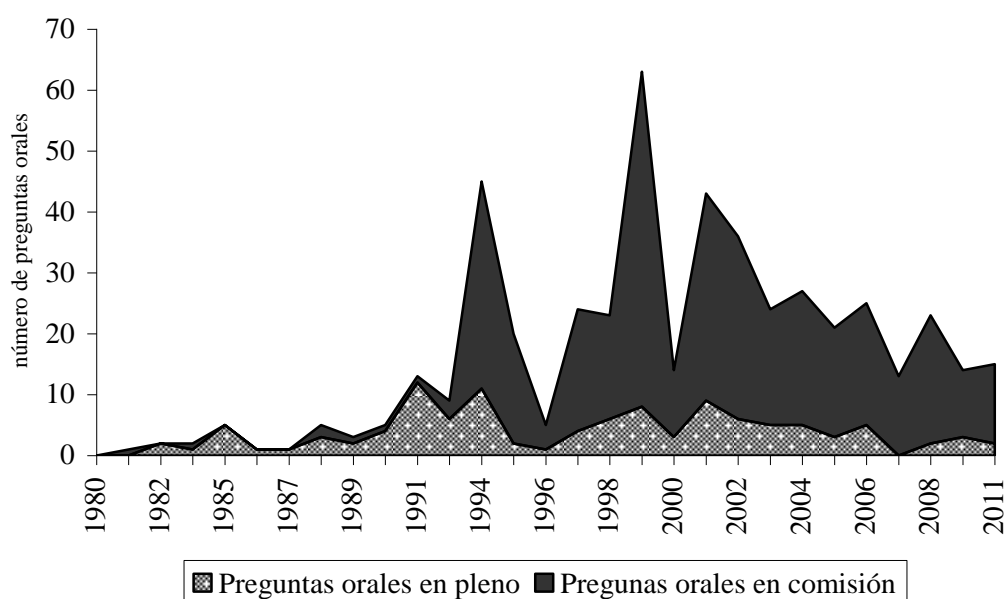
Después del incremento de 1994, tras el cual, se vuelve a niveles de atención similares a los de la década de los ochenta se registra un nuevo incremento sustancial en 1998, como resultado de un evento inesperado que inaugura un nuevo ciclo de atención (Kingdon, 1995; Birkland, 1997) El Huracán Mitch es una de las crisis externas que influye en la creciente atención mediática y publica conseguida por la ayuda a los países del Tercer Mundo en España. También el gráfico muestra que el ciclo de atención al problema disminuye drásticamente a partir de 2008. Ello puede deberse a la

<sup>99</sup> Las palabras clave utilizadas son cooperación al desarrollo, 0,7%, ayuda oficial al desarrollo, tercer mundo y pobreza mundial.

entrada de nuevos problemas económicos de carácter nacional que desvían la atención de problemas similares en el extranjero. Es interesante que otros factores como las crisis internacionales, que en años precedentes no consiguen una mayor visualización de la política<sup>100</sup> tengan un notable impacto en la opinión pública como el genocidio en Ruanda (1994) y la guerra en Bosnia (1993-1995). Ambas crisis son utilizadas como imágenes y simbología de la definición del problema por parte de las ONGD y la Plataforma por el 0,7%, como parte de su estrategia en los medios de comunicación (Gamson y Wolsfeld, 1993). Uno de los logros de la movilización es sin duda situar el problema en la agenda de la opinión pública española (Jerez et al, 2008).

De acuerdo con los datos obtenidos a través de las bases de datos del *Spanish Policy Agendas Project* sobre la actividad del legislativo, la atención al problema es insignificante y comienza a incrementarse a partir de los noventa. Esta evolución se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 4.7 *Atención en el Congreso a la cooperación al desarrollo 1980--2011*



Fuente: Información obtenida gracias a las bases de datos del *Spanish Policy Agendas Project* (<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas/>) sobre: Preguntas Orales en Pleno y Preguntas Orales en Comisión.

<sup>100</sup> Por ejemplo, la hambruna en Somalia en los ochenta es un caso paradigmático, en el cual la inexistencia de una estructura institucional de cooperación al desarrollo y la escasa politización de las ONGDs explica, en parte, el bajo impacto que tiene en la opinión pública esta crisis internacional.

El gráfico muestra dos aumentos de atención destacables, el primero en 1994 como resultado de las movilizaciones por el 0,7 del PIB; y el segundo en 1998 responde al control que se ejerce sobre los programas y convenios de cooperación en relación con la ayuda a los damnificados por el Huracán Mitch en el Salvador y Nicaragua. El efecto de esta crisis en la atención del Legislativo se explica, en parte, por tratarse de una región ampliamente beneficiada por la ayuda al desarrollo española. (PACI, 2000). Tras la aprobación de la ley de cooperación internacional (1998), la atención se mantiene estable hasta el presente. Las caídas en la atención en 1996 y 2000 coinciden notablemente con el proceso electoral que lleva primero a la elección de José María como presidente de gobierno y más tarde a su reelección. En todo caso, la atención se mantiene estable a lo largo de la primera década del nuevo siglo como resultado de la institucionalización de la Comisión de Cooperación al Desarrollo que es permanente y legislativa desde 2005, tal como indica la ley de cooperación.

Existen pocos datos sobre la evolución de la opinión pública en el tema la cooperación al desarrollo, sin embargo, a partir de la comparación de los resultados de la encuesta realizada de Demoscopia (1994) y las encuestas de la Fundación Carolina (AECID)<sup>101</sup>, se aprecia un apoyo estable en favor del 0,7% del PIB a la ayuda al desarrollo. En contraste, el porcentaje partidario de la financiación de las ONGD con dinero público baja sustancialmente en los últimos cinco años, de 65 a 43%. Un descenso similar ocurre en las respuestas positivas a la pregunta de si España debe ayuda a los países del tercer mundo, independientemente del costo económico. El descenso es mayor desde el inicio de la crisis financiera internacional, que afecta directamente a la economía española y conlleva una mayor atención a problemas internos. Ver la evolución en la tabla 4.8.

---

<sup>101</sup> Estas encuestas se hacen en colaboración con el CIS.

Tabla 4.8 *Evolución del apoyo social a la ayuda al desarrollo*

Año	Respaldo a la aportación del 0,7% del PIB a la ayuda al desarrollo	¿España debe a ayudar a solucionar los problemas que tienen los países menos desarrollados a pesar del coste económico?	Porcentaje partidario de la financiación de las ONGD con dinero público
	<b>% a favor</b>	<b>% SÍ</b>	<b>% a favor</b>
1994	<b>66*</b>		
2005	72	<b>84</b>	<b>65</b>
2006	68	81	65
2007	65	80	60
2008	67	76	54
2009	63	71	49
2010	<b>60</b>	<b>67</b>	<b>43</b>

Fuente: CIS, Estudios nº 2.617 (septiembre de 2005), 2.653 (septiembre de 2006), 2.730 (septiembre de 2007), 2.772 (octubre de 2008), 2.816 (octubre de 2009) y 2.845 (septiembre de 2010). Demoscopia para el diario El País, el 20 de diciembre de 1994. 28% se manifiesta en contra. Sin embargo, un 54% manifestaba que no estaría dispuesto a pagar un impuesto adicional para ello.

El interés que despierta en la opinión pública la cooperación al desarrollo y el espacio mediático que ocupa, convierte al problema en una arena de confrontación política entre los diferentes partidos en vista del relevo político en 1996 (Ibarra et al, 2002; Ibarra, 2005; Jerez et al, 2008). Un relevo trascendental tras más de 20 años del PSOE en el gobierno. Representantes de todos los partidos políticos y la CONGDE firman un Pacto de Estado contra Pobreza en 1995, comprometiéndose en sus programas electorales a cumplirlo. Este pacto contra la pobreza continúa siendo hoy en día el principal documento base de las reivindicaciones de las ONGD en relación con las líneas generales de la política, se vuelve a ratificar en 2007 unos meses antes del proceso electoral de 2008. Todos los partidos con representación en el Congreso reconocen en primer lugar que “*existe un imperativo ético, social, político y económico*

*de lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante la acción decidida y efectiva de la cooperación internacional”<sup>102</sup>.*

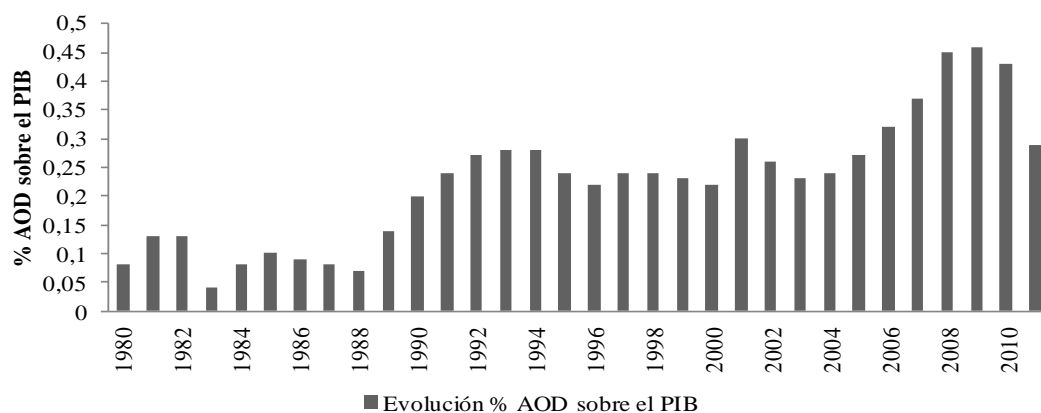
La visualización de la política en la arena pública y sus posibles efectos electorales, persuade al gobierno y a las élites de los partidos políticos de la conveniencia de adoptar un nuevo paradigma. La imagen de la política dominante que vincula el necesario impulso del sector exportador de España con la cooperación al desarrollo, se substituye por un nuevo paradigma que coloca a la lucha contra la pobreza mundial como el principal objetivo de la política.

En suma, las movilizaciones por el 0,7% las que dan visibilidad a un nuevo paradigma sobre la política que provoca un cambio en la estructura institucional (aprobación de una marco legislativo y un patrón de interacción estable entre ONGD, Estado y otros niveles de gobierno). Paradójicamente, la asignación del 0,7% del PIB para la ayuda al desarrollo es uno de los objetivos en los que la capacidad de influencia de las ONGD sobre el resultado de la política es menor. Tal como muestra el gráfico 4.8, este objetivo está sujeto a otros factores contextuales de la economía y la política española. Sólo durante el segundo periodo de gobierno de Rodríguez Zapatero hay un incremento sustancial que llega a más de 4,5% del PIB. En cambio, entre 1982 y 2001 existen dos etapas, más o menos estables, en las que hay un ligero incremento. El primer gobierno de Felipe González reduce el presupuesto destinado a la ayuda para el desarrollo a menos de 0,15% hasta principios de los noventa (incluso con un porcentaje menor al de Unión de Centro Democrático). En los noventa inicia un incremento relacionado con la celebración del Quinto Centenario, concebido como una operación de imagen tanto interior como exterior. A partir de mediados de los noventa se mantiene un porcentaje más o menos estable cercano a tres por ciento, que sólo aumenta en 2001. La crisis financiera de 2008 marca el inicio de un descenso que se hace un más notable en 2010, cuando el porcentaje de la AOD sobre el PIB vuelve a menos del 0,3 por ciento.

---

<sup>102</sup> Los partidos son PSOE, PP, Izquierda Unida (IU); Convergencia i Unió (CiU); Esquerra Republicana de Catalunya (ERC); Partido Nacionalista Vasco (PNV); Coalición Canaria (CC); Iniciativa per Catalunya Verts (ICV); Bloque Nacionalista Galego (BNG); Chunta Aaragonesista (CHA); Eusko Alkartasuna (EA) y Nafarroa Bai (NaBai).

Gráfico 4.8 *Objetivo 0,7% del PIB para la ayuda al desarrollo 1980-2011*



Fuente: Elaborado propia con datos sobre la AOD de la OCDE.  
[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

El cambio en la imagen de la política sucede de forma paralela al cambio institucional que en el caso de la cooperación al desarrollo tiene un carácter gradual. Si bien, el nuevo paradigma se institucionaliza con la aprobación de la Ley Marco 23/1998, otros cambios en la distribución de la estructura de poder se alargan en el tiempo, condicionados por las preferencias políticas de los actores involucrados.

#### *Cambio institucional y vuelta a la estabilidad*

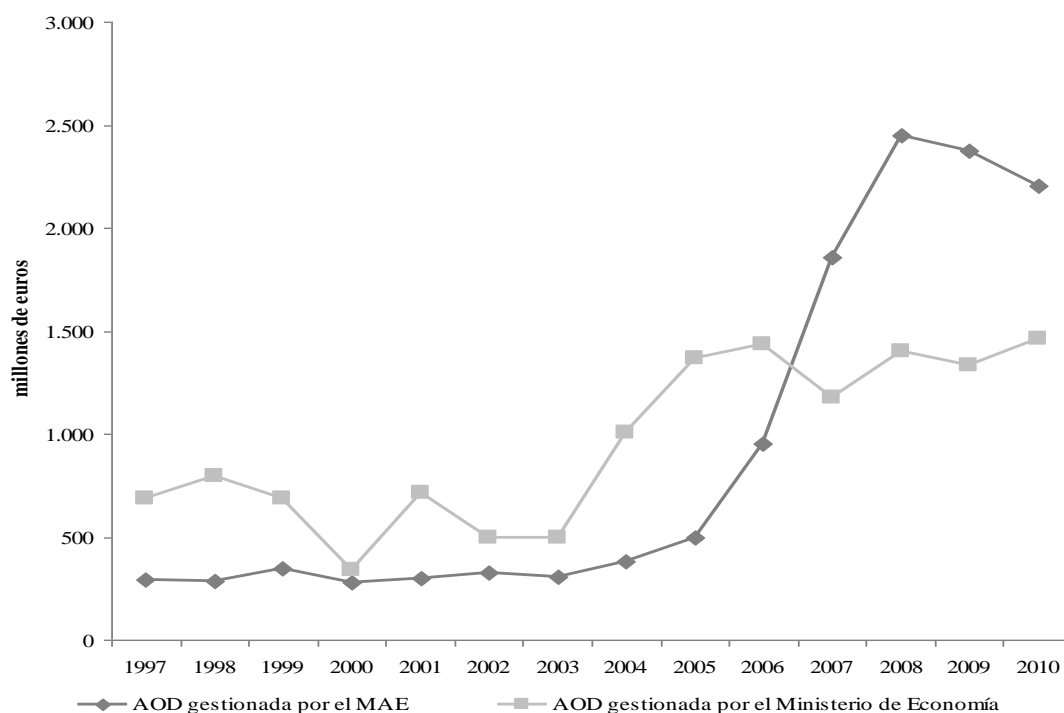
El cambio en la estructura institucional se concreta con la aprobación de la Ley Marco de Cooperación Internacional (Ley 23/1998), que establece los principios y objetivos globales de la cooperación al desarrollo; además de dotar de un solo marco jurídico a los organismos estatales responsables de la planeación y ejecución de la política. Se fija una programación sistemática, estableciendo la obligatoriedad de aprobar un Plan Director por un periodo de cuatro años. El Plan director contiene los objetivos de generales, así como las prioridades sectoriales y geográficas, es decir, establece de forma detallada los países que serán beneficiados en cada continente y los sectores prioritarios (vgr. educación, salud, infraestructuras). Identifica, además, objetivos

transversales como la igualdad de la mujer, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento institucional, de acuerdo con los indicadores de pobreza de Naciones Unidas sobre los países menos desarrollados. La ley es aprobada con un amplio consenso entre partidos políticos y en línea con la doctrina internacional reglamentada por el CAD (Alonso, 2006). El cambio en la imagen de la política no sólo establece una nueva definición del problema y un nuevo consenso sobre las prioridades, también consiste en que la cooperación al desarrollo deja de ser un instrumento de la política exterior para convertirse en una política con recursos, objetivos, planificación y principios propios. En el caso de la cooperación al desarrollo, la nueva imagen de la política implica un cambio gradual en la estructura de la red y de la distribución de poder entre actores. Ello se observa en la distribución entre los dos ministerios dominantes de la política en cuanto a los cargos y representación que tienen en los diferentes organismos que coordinan y planifican la política.

En este proceso, también intervienen las preferencias y las prioridades políticas. Durante la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, la atención al problema y los recursos destinados a la AOD aumentan de forma notable, incluso por encima del aumento de mediados de los noventa tras la movilización social (ver gráfico 4.4). Otras decisiones relevantes que tienen el objetivo de modificar la distribución de poder entre ministerios es la reforma del MAE (Real Decreto 432/2008, de 12 de abril) que los convierte en el actual MAEC, una medida simbólica que eleva a rango de consejo de ministros la política de cooperación al desarrollo.

El siguiente gráfico muestra como el cambio en la imagen de la política no implica un cambio radical en la distribución de la gestión de recursos entre los dos ministerios dominantes. Al contrario, se mantiene la estabilidad y el cambio aparece durante el gobierno socialista de Zapatero. Por primera vez, desde la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional en 1998, los recursos gestionados por el MAEC superan la gestión del Ministerio de Economía en el 2007, casi una década después, una tendencia que se mantiene hasta 2010. Está por verse si esta tendencia se revierte tras el cambio de gobierno de finales de 2011, tras las elecciones anticipadas que hacen posible el relevo de Zapatero por Mariano Rajoy del PP.

Gráfico 4.9 *Evolución de la AOD gestionada por el MAEC y Economía 1997-2010*



Fuente: Elaboración propia a partir de informes del PACI 2002-2010.

En cuanto a los principios y objetivos de la política, el cambio más importante desde finales de los noventa es la aprobación de la ley de gestión de la deuda externa, Ley 38/2006, de 7 de diciembre y la reforma de los de los créditos FAD concluida en 2010, con la aprobación de la ley 36/2010, de 22 de octubre. Los objetivos de ambas leyes se enmarcan en el paradigma de la lucha contra la pobreza, aunque no se puede decir que no persistan los intereses comerciales de la política. La ley de la gestión de la deuda externa tiene como objetivo vincular la deuda de la cual es acreedor el Estado a la política de cooperación al desarrollo, conforme a las prioridades y estrategias del Plan Director de la Cooperación. La deuda externa a la que se refiere la ley es fruto de los créditos bilaterales concedidos con cargo al FAD así como la deuda soberana con origen en los seguros de créditos a la exportación concedidos por la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE). La plataforma de ONGD ¿Quién debe a quién? y la campaña por la eliminación de la deuda externa consideran un paso esencial para la



eliminación de la pobreza mundial y lleva a cabo diferentes estrategias de movilización desde finales de los noventa para conseguir un cambio en la legislación. Desde el punto de vista de las ONGD, la aprobación de esta ley es uno de sus principales éxitos de la última década. La segunda ley modifica la antigua estructura de los créditos FAD, para sustituirla por dos tipos de instrumentos, el primero es un Fondo de Ayuda a la Internacionalización de la Empresa Española que será gestionado por el Ministerio de Comercio, y el segundo de ellos es el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) que sustituye los objetivos comerciales de la ayuda oficial al desarrollo y cuya función es:

*a) Dotar a la política española de cooperación internacional para el desarrollo de un canal financiero adecuado a los requisitos de eficacia, coherencia y transparencia que impone la gestión de la ayuda al desarrollo, de manera acorde con los principios y procesos recogidos en los documentos de planificación de la cooperación española, en la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda, en el Código Europeo de Conducta relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo y en la Agenda de Acción de Accra.*

*b) Avanzar en el logro de nuestros compromisos internacionales como Estado donante, en especial en alcanzar el 0,7% de la renta nacional bruta destinado a la cooperación al desarrollo antes del 2015, para contribuir así al cumplimiento de los compromisos de la comunidad internacional en materia de desarrollo, y en especial a cumplimiento del Consenso de Monterrey y de la Declaración del Milenio, teniendo especial consideración del impacto que la actual crisis económica global está teniendo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

Tras el cambio de paradigma se vuelve a un equilibrio en la política, que se caracteriza por una relativa estabilidad y crecimiento, tanto en los recursos como en la consolidación institucional y normativa de la política. El cambio en las instituciones y la transformación en la imagen de la política, no sólo cambian la forma de entender la cooperación al desarrollo, sino que consolidan e institucionalizan la interacción entre las ONGD y los diferentes niveles de gobierno. La interacción con el Estado abre una oportunidad para que las ONGD presionen para conseguir cambios en la política que corresponden mejor con sus intereses sino que también ofrece una vía de recursos

importantes a través de la financiación y reconocimiento público. Pero esta interacción estable y sostenida en el tiempo no sería posible sin la existencia de un grupo capaz de monopolizar la representación de intereses del sector y de mantener unidas y cohesionadas a las ONGD, caracterizadas por una elevada heterogeneidad y diversidad de estructuras organizativas, orígenes institucionales y formas de entender la cooperación al desarrollo. Se trata de una variable importante en la capacidad de influencia y poder de estas organizaciones. El próximo capítulo profundiza en el análisis sobre los factores que influyen en la cohesión de la CONGDE y sus características como grupo de representación de intereses.

## 5 Representación de intereses de las ONGD: estructura y distribución de poder

El objetivo de este capítulo es explicar las características de la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (CONGDE)<sup>103</sup>, su estructura organizativa así como aquellos factores que explican el poder de la organización y su capacidad para monopolizar la representación de intereses de las ONGD a nivel estatal. Al igual que otros grupos de interés, las ONGD se organizan para fortalecer su poder colectivo creando cohesión y unidad entre sus miembros (Moe, 1988; Chaqués, 2002). Este poder lo consiguen con la participación y la anuencia de las Coordinadoras Autonómicas y de aquellas organizaciones más prominentes en el sector<sup>104</sup>. En otras palabras, la CONGDE no sólo obtiene el monopolio de la representación de intereses de las ONGD ante el Estado, sino que a medida que se descentraliza la política de cooperación al desarrollo unifica e integra en su estructura a las Coordinadoras Autonómicas, quienes representan los intereses de dichas organizaciones ante los gobiernos autonómicos<sup>105</sup>. La existencia de la CONGDE evita la fragmentación del grupo y la competencia entre las ONGD más grandes por la representación del sector, fragilizando su poder ante el Estado. La cohesión se consigue gracias a la creación de una serie de incentivos selectivos y por la existencia de un liderazgo oligárquico fuerte que garantiza una cierta estabilidad a su funcionamiento y es capaz de hacer cumplir los acuerdos (Olson, 1965; Moe, 1988).

La CONGDE actúa en representación de las ONGD ante el Estado y tiene un vínculo institucional con las coordinadoras que representan los intereses del sector a nivel autonómico, provee servicios a los participantes, además de recabar y difundir información sobre la cooperación al desarrollo. Por lo tanto, también ejerce el papel de grupo experto ante las instituciones encargadas de la política, como el Consejo de

---

<sup>103</sup> A lo largo del capítulo se utiliza la CONGDE y la Coordinadora como sinónimo.

<sup>104</sup> Por prominentes se entiende, las ONGD que tienen una mayor presencia social y política, medida en términos de su apoyo social (donantes, miembros, cuotas y voluntarios) y reconocimiento por parte del Estado.

<sup>105</sup> Este hecho no excluye que las ONGD que forman la Coordinadora estatal a su vez actúen de forma individual como grupo de interés o grupos de defensa de causas específicas (*advocacy groups*) o a través de redes de organizaciones, este es el caso de Intermón que es la primera ONGD en constituir una unidad especializada en la presión política entre el grupo de ONGD de España (Keck y Sikkink, 1998; Tarrow, 2005).

Cooperación al Desarrollo, la SECI, la AECID y la comisión permanente legislativa de cooperación al desarrollo en el Congreso<sup>106</sup>.

Desde su creación en 1982, la CONGDE evoluciona de ser un grupo poco institucionalizado y profesionalizado que reúne a unas pocas organizaciones, a ser un grupo con capacidad para atraer a nuevos miembros y con mayores recursos, tanto técnicos como económicos. A pesar de la diversidad y heterogeneidad que caracteriza a sus miembros, la organización mantiene la cohesión y la unidad, y supera crisis importantes. Entre ellas, decisiones políticas que afectan la unidad de sus miembros (en 2001 el Estado nombra unilateralmente a cuatro ONGD como miembros del CONGDE, saltándose la normativa y los acuerdos con este grupo)<sup>107</sup>, y otros que cuestionan la legitimidad del sector como el escándalo publicitario de la marca “Fortuna”<sup>108</sup>.

La existencia de un grupo organizado que represente los intereses de los diferentes miembros de la comunidad es un factor crucial para explicar su capacidad de influencia sobre los resultados de la política (Aldrich, 1999). El éxito del grupo depende de un conjunto de factores: 1) la CONGDE como cualquier otra organización se ve obligada a superar los problemas de la acción colectiva con la creación de incentivos selectivos y la provisión de bienes y servicios de uso exclusivo del grupo que disminuyen la posibilidad de abandono de sus miembros (Olson, 1965; Moe, 1988; Pakrash y Johnson, 2007). 2) La existencia de una estructura institucional y

---

<sup>106</sup> A diferencia de la CONGDE, las ONGD de forma individual, además, proveen servicios para otro tipo de beneficiarios. Mientras que la CONGDE tiene como principales receptores, o “clientes” en el lenguaje de la acción colectiva, a las propias ONGD, las organizaciones a título individual tienen como principales clientes a los beneficiarios de sus actividades de acción social en los países receptores de su ayuda y en España a través del servicio de educación para el desarrollo. Las ONGD a título individual llevan a cabo proyectos de desarrollo, ayuda humanitaria y de emergencia, actividades de educación para el desarrollo, investigación, incidencia política y comercio justo. Por otra parte, a partir de su especialización y preferencias como ONGD, crean coaliciones y plataformas sobre temas específicos que no tienen una representación formal como la CONGDE en las instituciones del Estado pero que actúan como una red de defensa de causas que presiona por la entrada de temas en la agenda y por cambiar las decisiones de los políticos en determinados temas, por ejemplo la coalición por la abolición de las minas antipersona o la plataforma por la eliminación de la deuda externa (Alcalde, 2010).

<sup>107</sup> Al respecto de esta crisis ver capítulo cuatro, apartado sobre el Consejo de Cooperación al Desarrollo.

<sup>108</sup> La empresa Tabacalera inicio en 1999 la campaña publicitaria ‘Fortuna 0,7’ dirigida a los jóvenes. La empresa utiliza de forma directa el lema de la campaña a favor del 0,7% del PIB para la ayuda al desarrollo que se lleva a cabo en España y ofrece destinar 0,7% de las ventas a proyectos de cooperación al desarrollo a través de las ONGD que lo soliciten de forma voluntaria a través de una convocatoria pública. Participan Fundeso, Anesvad, Codespa, Acción Contra el Hambre y MPDL. Estas organizaciones forman parte de la CONGDE y solicitan estos fondos en contra de la recomendación del grupo, y en contra del Código de Conducta. La crisis dura más de un año, durante el cual la Coordinadora consigue que las ONGD se comprometan a cumplir con la reforma del Código, que endurece los criterios sobre la publicidad vinculada con la cooperación al desarrollo.

profesionalizada, que otorgue identidad al grupo. 3) Recursos para crear información relevante y para actuar como expertos de los tomadores de decisiones públicas (Greenwood; 2003; Beyers, 2008); 4) finalmente, la existencia de un liderazgo fuerte es crucial para garantizar el éxito del grupo. En la CONGDE existe un liderazgo formado por un grupo más o menos estable de organizaciones. Su papel dominante en la organización se refleja en su control y permanencia en los órganos de gobierno de la organización y en los cargos elegidos en la Asamblea General para representar al sector ante el Estado. Las ONGD de más edad y recursos (no sólo económicos, sino también técnicos) lideran la CONGDE. La mayoría fueron creadas durante el franquismo y durante el periodo de consolidación democrática en España a lo largo de los ochenta. El capítulo se divide en tres apartados, en el primero se analizan las características de las ONGD que forman parte de la CONGDE y su estructura de recursos. En la segunda parte se analiza la distribución de poder y cómo se define el liderazgo en la organización. Por último se analizan los incentivos creados por la CONGDE para mantener unido y cohesionado al grupo.

### **Diversidad de organizaciones y estructura de recursos**

Actualmente, la CONGDE está formada por 108 organizaciones, de las cuales 89 son ONGD y 17 son Coordinadoras Autonómicas. En conjunto el número total de ONGD que pertenecen a la CONGDE y a las Coordinadoras Autonómicas es 496<sup>109</sup>. En su último informe sobre el sector (directorio 2009), la CONGDE se presenta como una agrupación de ONGD, con un presupuesto anual agregado de 625 millones de euros, que cuenta con una base social de más de dos millones de personas, entre voluntarios, donantes y socios, y que emplea a más de 4.800 personas. Esta descripción genérica; no obstante, esconde una enorme diversidad entre los miembros que forman la CONGDE. No sólo en cuanto a trayectoria y experiencia, sino en cuanto a su estructura de recursos, posición ideológica y prominencia dentro del sector.

Esta heterogeneidad es resaltada por, la CONGDE que se define como *“la única plataforma estatal que aglutina a cerca de 100 organizaciones de desarrollo y*

---

<sup>109</sup> A título individual, las ONGD presentes en diferentes Comunidades Autónomas y con actividad a nivel estatal pueden ser parte tanto de la CONGDE como de diversas (una o dos) coordinadoras autonómicas. Para conocer la cifra exacta, todos los casos sólo se han contando por una sola vez.

*acción humanitaria y 14 coordinadoras autonómicas. En total más de 400 organizaciones que tienen como misión la transformación social de la realidad y luchar por un mundo más justo. Las ONGD de la Coordinadora formamos parte del llamado “tercer sector” y participamos, sin agotarlo, del movimiento asociativo voluntario de la sociedad civil. Somos un conjunto de organizaciones caracterizado, ante todo, por su gran diversidad... ésta es el reflejo de la realidad plural de la sociedad y de sus diferentes opciones sociales, políticas, éticas y religiosas. Esta diversidad afecta a los principios, las prácticas, los métodos de trabajo, las modalidades y los sectores de actuación, el volumen, las fuentes de financiación y los vínculos institucionales de las ONGD”* (informe anual 2004, CONGDE). En resumen, la diversidad y heterogeneidad de las ONGD radica en diversos aspectos: origen y vinculación institucional; orientación ideológica; recursos; forma jurídica (asociación o fundación) y estructura organizativa.

Parte del poder de la CONGDE se explica por su capacidad para unificar dicha diversidad de criterios y formas de actuar de las ONGD, para crear consensos y evitar la salida, y por lo tanto competencia, de las ONGD de mayor tamaño y prominencia en el sector. Prominencia entendida como la capacidad de algunas organizaciones para distinguirse del resto, obtener recursos y conseguir una mayor presencia social. Este aspecto puede medirse, aunque no sólo, con base en los recursos de una organización, la financiación pública y privada que obtiene nos informa del espacio social que ocupa. Así, ONGD como Intermón Oxfam y Manos Unidas, además de Ayuda en Acción y Cruz Roja, se distinguen del resto por la concentración de recursos públicos pero también por el apoyo social que reciben en forma de donaciones, cuotas periódicas o puntuales, siendo este concepto el que más recursos les aporta<sup>110</sup>. En el lenguaje de la teoría de los grupos de interés, también se definen como *keystone organizations* u organizaciones clave dentro de un sector (Bosso, 2005).

---

<sup>110</sup> La prominencia de las ONGDs también se explica como la capacidad de ciertas organizaciones para concentrar mayor número de recursos tanto materiales como humanos (recursos económicos y base social).

## *Evolución y diversidad institucional*

En los estudios sobre el tema, se recurre a diferentes criterios para analizar las etapas de creación y crecimiento de las ONGD, el estudio clásico de Ortega Carpio (1994) se basa en tres periodos: 1) hasta 1985 (que a su vez se subdivide en la dictadura, la transición, y el primer gobierno socialista); 2) de 1985-1988 como periodo de eclosión organizacional; 3) y a partir de 1989 como periodo de consolidación y estabilización. En un estudio posterior que abarca hasta el año 2000, Jerez et al (2008), identifican cuatro periodos: la dictadura, la transición; las que nacen en los ochenta en solidaridad con la guerra civil y los procesos revolucionarios en Centroamérica, las que nacen a partir del periodo de movilización social 1992-1994 a favor del 0,7% del PIB para la cooperación al desarrollo. La clasificación utilizada aquí se basa en el análisis Jerez, Sampredo y López Rey (2008), pero se añade una nueva etapa iniciada en el nuevo milenio, durante la cual la evolución del sector depende de otras variables externas como la aparición de ONGD de inmigrantes que inauguran un nuevo sector de organizaciones basado en la colaboración entre inmigrantes y sus países de origen. Su crecimiento está vinculado al creciente interés tanto del Estado y de algunas organizaciones y académicos, en la relación económica y de desarrollo que se establece entre los migrantes y sus países de origen, esta idea se difunde como codesarrollo.

Antes de la década de los ochenta, no existe un grupo de representación de las ONGD. Durante la dictadura de Franco, ni siquiera se utilizaba el término ONG para referirse aquellas organizaciones activas en la cooperación al desarrollo, la mayoría de ellas vinculadas a la Iglesia católica<sup>111</sup>. Sin embargo, esta etapa es crucial para entender la posterior estructuración del sector y la prominencia de algunas ONGD a lo largo del tiempo. Ortega Carpio (1994) identifica la existencia de 13 ONGD hasta 1975: Cruz Roja Española (1847), cuyo vínculo orgánico con el Estado le confiere una categoría particular dentro del grupo de ONGD; Cáritas (1942), que nace como una asociación de beneficencia de la Iglesia católica para la lucha contra la marginación social con

---

<sup>111</sup> Marcuello y Marcuello (2000), señalan que existen opiniones que consideran que durante la etapa franquista no se puede hablar de ONG sino de actividades misioneras y proselitistas que no corresponden propiamente a actividades de cooperación al desarrollo. Sin embargo, aunque cuentan con una estructura precaria, tanto la Campaña contra el Hambre-Manos Unidas y el (Secretariado de Misiones y Propaganda Jesuitas (precedente de Intermón) inician desde principios de los años sesenta una serie de campañas que enmarcan sus actividades en torno a las causas del hambre y el subdesarrollo en el mundo, al igual que otras ONG de países occidentales en donde la cooperación al desarrollo inicia su recorrido una década antes.

actividades principalmente en España pero que, a partir de los ochenta, se expande paulatinamente también al ámbito de la cooperación al desarrollo. Y 11 organizaciones más, la mayoría asociaciones de la Iglesia con fines evangélicos y sociales: Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE, 1956), Asociación Misionera Seglar (AMS, 1947); Obra de Cooperación Apostólica Seglar Hispanoamericana (OCASHA, 1957); Secretaría de Misiones y Propaganda de los Jesuitas, actualmente Intermón, (1956); Instituto de Estudios para América Latina (IEPALA, 1958); Campaña contra el Hambre-Manos Unidas (1959); Amigos de las Naciones Unidas (ANU, 1962); Medicus Mundi (1963); Sociedad Internacional de Desarrollo (1966); Justicia y Paz (1969); y Secretariado de Cooperación al Desarrollo (1969).

Únicamente IEPALA se diferencia abiertamente de la Iglesia, al estar formada por investigadores e intelectuales, miembros de grupos políticos en la clandestinidad (Ortega Carpio, 1994: 144). Como se verá más adelante, un número significativo de ONGD se crean en esta misma etapa aunque fuera del contexto español (vgr. *Action Aid*) o dentro de otros sectores de actividad en España y que se introducen en la cooperación al desarrollo en los años ochenta y noventa. Con excepción de la Sociedad Internacional de Desarrollo, el Secretariado de Cooperación al Desarrollo y la AMS<sup>112</sup>, el resto pertenece a la CONGDE. Por otra parte, es notable que cuatro de ellas, Cruz Roja, Cáritas, Intermón Oxfam y Manos Unidas, no sólo subsistan sino que constituyen parte del núcleo de organizaciones con mayores recursos dentro de la CONGDE. En la última década se encuentran entre las primeras diez organizaciones que más fondos públicos y privados obtienen. También forman parte del grupo que en 1982 propone la creación de la CONGDE, junto con Justicia y Paz, creada en 1969 (católica)

La tabla 5.1 agrupa a las ONGD que en la última década obtienen fondos para la cooperación al desarrollo superiores a diez millones de euros y que juntas representan entre 60 y 70% de los fondos totales (tanto privados como públicos) conseguidos por organizaciones de la CONGDE. Se aprecia que la experiencia se premia en el sector. Las ONGD con mayor trayectoria, algunas de ellas creadas durante el franquismo y aquellas fundadas antes de los noventa concentran los fondos públicos y privados para la cooperación al desarrollo.

---

<sup>112</sup> No existen datos actuales sobre la evolución de estas organizaciones, ni sobre si han desaparecido en una fecha determinada, han cambiado de nombre o se han fusionado con otras ONG.



Tabla 5.1 *ONGD de la CONGDE: fondos obtenidos en cooperación al desarrollo superiores a diez millones de euros*

ONGD	Año fundación	2003			2005			2008		
		Importe	% Ingresos Privados	% Ingresos Públicos	Total	% Ingresos Privados	% Ingresos Públicos	Importe	% Ingresos Privados	% Ingresos Públicos
<b>Intermón Oxfam</b>	<b>1956</b>	43.826.000	63	37	61.581.000	76	24	76.447.000	65	35
<b>Manos Unidas</b>	<b>1959</b>	46.049.441	71	29	57.182.622	86	14	52.124.533	77	23
UNICEF Español	<b>1961</b>	36.611.219	70	30	48.388.462	91	9	50.111.633	83	17
Ayuda en Acción*	<b>1972</b>	39.360.292	85	15	47.306.663	83	17	35.892.484	83	17
Acción contra el Hambre	<b>1979</b>	18.092.656	15	85	19.416.882	25	75	24.187.442	13	87
<b>Cruz Roja Española</b>	<b>1863</b>	53.518.196	68	32	51.839.387	77	23	27.991.129	38	62
<b>Cáritas Española</b>	<b>1947</b>	31.261.281	42	58	24.815.712	66	34	24.208.262	64	36
Fe y Alegría – Entreculturas	<b>1956</b>	13.236.632	35	65	18.120.165	49	51	23.154.546	50	50
ACCP**	<b>1990</b>	>10 mill	-	-	12.555.574	6	94	19.704.064	5	95
Medicus Mundi	<b>1962</b>	13.067.312	20	80	19.587.653	24	76	18.724.616	24	76
MPDL***	<b>1983</b>	10.318.410	6	94	10.181.766	11	89	11.518.639	15	85
Médicos del Mundo	<b>1988</b>	17.005.455	29	71	12.793.615	43	57	>10 mill	7	93
Mundubat	<b>1988</b>	15.256.999	9	91	>10 mill	-	-	>10 mill	-	-
FPSC	<b>1987</b>	10.713.935	49	51	>10 mill	-	-	>10 mill	-	-
Médicos Sin Fronteras	<b>1986</b>	23.273.944	83	17	S/N	-	-	S/N	-	-
CESAL	<b>1988</b>	>10 mill	-	-	>10 mill	-	-	11.374.740	7	93
ALBOAN	<b>1994</b>	>10 mill	-	-	>10 mill	-	-	10.315.248	54	46
Jóvenes y Desarrollo	<b>1988</b>	>10 mill	-	-	>10 mill	-	-	10.225.907	17	83
<b>Total</b>		371.591.772			383.769.501			395.980.243		
<b>Total CONDE</b>		525.437.562			538.286.221			659.692.879		
<b>% SOBRE EL TOTAL CONGDE</b>		<b>70.72%</b>			<b>71%</b>			<b>60%</b>		

\* Inicia su actividad en España en la década de los noventa pero se crea en Reino Unido en los setenta, al igual que Acción contra el Hambre; \*\* Asociación por la Cooperación y la Paz; \*\*\*Movimiento por la Paz y la Libertad.

En total son 18 organizaciones, de las cuales Cruz Roja es la más antigua con más de un siglo de existencia. Cinco son creadas en España durante el franquismo (Intermón, Manos Unidas, UNICEF Comité Español, Cáritas y Médicos Mundi); mientras que Fe y Alegría Entreculturas surge inicialmente en Sudamérica a iniciativa de la Compañía de Jesús y comienza su actividad en España durante los noventa, cuando el problema de la cooperación al desarrollo se convierte en una de las prioridades de la opinión pública y de la agenda política. Dos más son filiales españolas de organizaciones creadas durante los setenta en Reino Unido; ocho son creadas en los ochenta, la etapa considera como el auge en el crecimiento en este tipo de organizaciones, y sólo dos en los noventa. Las tres organizaciones con más fondos tienen más de 50 años de historia, los cambios en el contexto socio-político español no las desplazan sino que las consolidan.

Durante la transición democrática y la constitución del primer gobierno del PSOE en 1982, se produce un cambio en los modos de asociación y participación, transformando el sector de la cooperación al desarrollo. En esta etapa se crean organizaciones como ACSUR-Las Segovias en 1986, que al igual que la Fundación Rubén Darío Campo Ciudad, surge de creación en los ochenta de un grupo de izquierdas en contra de la intervención de Estados Unidos en Nicaragua. Ambas son uno más de los varios comités y organismos nacidos en España contra la guerra en Centroamérica (Jerez et al, 2008).

Al mismo tiempo, se crean ONGD con fines y orígenes opuestos como Codespa, creada en 1985 por empresarios miembros de la asociación católica Opus Dei, con el objetivo de introducir en la agenda el problema de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea en América Latina, que hasta se momento era prácticamente inexistente con los países que habían sido colonia de España. Otras más en el ámbito sindical y universitario como AIETI (1981), Fundación Mon-3 de la Universidad de Barcelona (1985); la Fundación Largo Caballero de la central sindical Unión General de Trabajadores (UGT) y la Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga de Comisiones Obreras (1989). O las vinculadas a partidos políticos como Solidaridad Internacional

(PSOE). También se crean diversas organizaciones de ámbito profesional como Médicos Sin Fronteras (1986) y Educadores Sin Fronteras (1988)<sup>113</sup>.

A partir de la década de los noventa, se triplica el número de ONGD y se confirma la elevada heterogeneidad en el origen institucional y orientación ideológica. Esta tendencia en la primera década del siglo XXI, con la aparición de organizaciones como Nutrición Sin Fronteras, Policías Solidarias, mientras que un número significativo se centra en los problemas de África y se constituyen diversas ONGD que tienen como orígenes grupos de inmigrantes en España que envían ayuda a sus países de origen como EcuMallorca, Nigeria Unida o la Associació d'Inmigrants Senegalesos. Esta diversidad es clasificada por Ortega Carpio (1994), en diferentes familias de ONGD: religiosas, político-sindicales, solidarias, internacionales, universitarias y profesionales. De acuerdo con esta clasificación, las ONGD solidarias son aquellas que surgen a partir de los comités de solidaridad en respuesta a situaciones de crisis en Centroamérica, Sudáfrica, el Sahara y Palestina. A partir de los datos de la última década se podría añadir una quinta categoría formada por las ONGD vinculadas con la inmigración en España y que envían recursos a sus países.

#### *Breviario sobre población y número*

En los datos más recientes publicados sobre el tema, no existe un consenso sobre la cifra exacta de ONGD activas en España. Para esta investigación, en abril de 2010 se hizo un recuento del número de organizaciones registradas en la AECID a partir de los datos publicados por la agencia en su página *web*, dando como resultado una cifra de 1300 organizaciones. En agosto de 2011, partiendo sólo de los datos de aquellas organizaciones miembro de la CONGDE y de las Coordinadoras Autonómicas (publicados también en su página *web*) se obtuvo la cifra total de 495 ONGD. Esta diferencia en las cifras puede deberse a la existencia de un conjunto de ONG, que no cumplen con los requisitos legales para registrarse ante la AECID pero que se pueden localizar a través de los diferentes directorios de ONG y de aquellas organizaciones que se dedican de forma puntual a la cooperación al desarrollo porque su principal actividad

---

<sup>113</sup> Tal y como se explica en el capítulo anterior, en este segundo momento clave, se constituye la CONGDE. Las primeras reuniones inician en 1982, aunque la organización se formaliza en 1986.

tiene que ver con otros aspectos la acción social como la protección de los minusválidos o la lucha contra la marginación en España.

El recuento se hace a partir de la creación de una base de datos para esta investigación que contiene información sobre el origen institucional, año de creación, principal sector de actividad, y si la ONGD es una ramificación de una organización internacional. La información se basa en los datos proporcionados en cada una de las páginas de internet de las ONGD en total 467 páginas *web*, en el directorio de ONGD de la CONGDE 2010, y en las páginas *web* de las Coordinadoras Autonómicas. De las 493 ONGD examinadas, 32 no tienen página *web* o no ofrecen datos sobre la fecha de constitución.

Las cifras obtenidas incrementan con creces el número de organizaciones contabilizadas en el estudio pionero de Ortega Carpio (1994), quien considera 109 ONGD creadas hasta 1990. Esta diferencia puede ser explicada porque no se tienen en cuenta algunas ONG fundadas inicialmente con fines diferentes al de la cooperación al desarrollo o fuera del contexto español, pero que actualmente pertenecen a la CONGDE y dedican parte de sus actividades a la cooperación al desarrollo. La mayoría de ellas son ONG de acción social (lucha contra la marginación y la pobreza en España) y organizaciones de origen extranjero que aprovechan la oportunidad creada por el auge de la cooperación al desarrollo en los ochenta y noventa, que actúa como efecto llamada. Por ejemplo, Mensajeros de la Paz (1962) dedicada a la pobreza y marginación infantil en España pero que actualmente forma parte de la CONGDE y tiene presencia en 36 países. O el caso de Fontilles, creada en 1969 como parte de la Federación Internacional de Asociaciones de lucha contra la Lepra (FIALP), de la cual es la única representante española (sólo dedica 26% de sus ingresos a la cooperación al desarrollo).

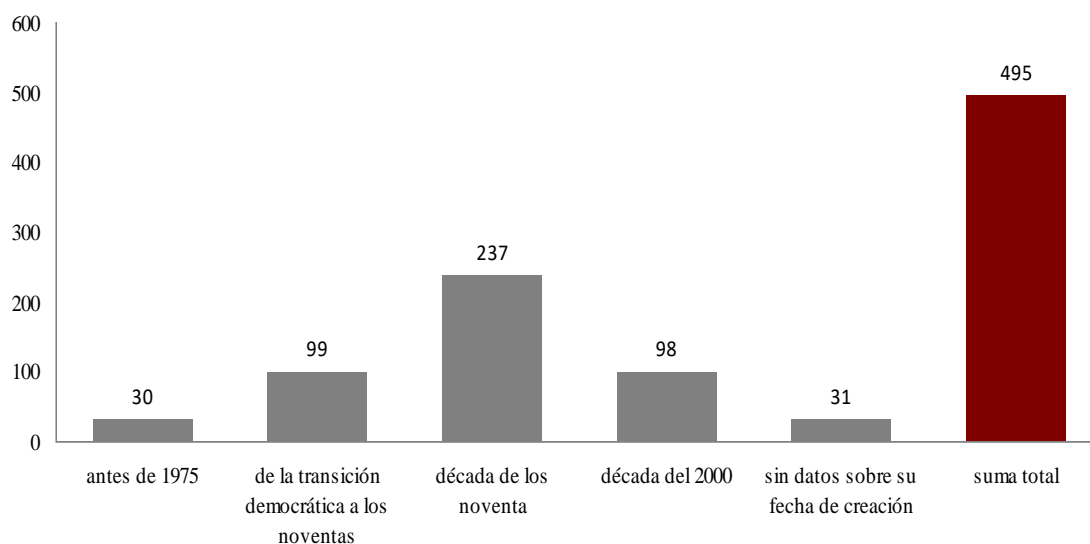
Otros ejemplos similares son Fundación ANAR, Escoltes Catalans, Aldeas Infantiles, ASITES - Teléfono de la Esperanza, Asociación Navarra Nuevo Futuro y Vita el Pax. Lo mismo sucede con ONGD de origen extranjero, Además de UNICEF Comité Español, Action Aid y Fe y Alegría-Entreculturas, otras organizaciones creadas antes de 1975 son *Save the Children* (1979) y AMREF (*Flying Doctors*, 1957)<sup>114</sup>. En la

---

<sup>114</sup> Siglas de *African Medical and Research Foundation* (Fundación Africana para la Medicina y la Investigación).

etapa posterior, se encuentran ONG como Acción contra el Hambre (1979)<sup>115</sup>, que inicia sus actividades en 1981 en España y Amigos de la Tierra España (*Friends of the Earth*, 1969). El análisis del número de ONGD a lo largo del tiempo, confirma que la década de los ochenta representa una etapa de elevado crecimiento; sin embargo, la verdadera explosión sucede en los noventa, durante la etapa de las movilizaciones por el 0,7%. Esta etapa marca un punto de inflexión; durante le cual no sólo existe un crecimiento elevado de la población sino que las ONGD dejan de ser actores políticos invisibles para la política y la opinión pública. En la última década se sostiene un crecimiento similar al de los años ochenta que indica una mayor estabilidad en la población de ONGD. El gráfico 5.1 resume esta evolución.

Gráfico 5.1 *Nacimiento ONG miembros CONGDE y Coordinadoras Autonómicas*



Fuente: Elaboración propia.

### *Estructura de financiación*

Otra variable que demuestra la heterogeneidad de las ONGD de la Coordinadora es la estructura de financiación. En términos absolutos, durante los últimos cinco años, cuatro organizaciones obtienen, de forma individual, más de 30 millones de euros en fondos para la cooperación al desarrollo: Intermón Oxfam, Manos Unidas, UNICEF Comité

<sup>115</sup> Fue creada en Inglaterra con el nombre de *Action Against Hunger*.

Español y Ayuda en Acción, frente a 62 ONGD que obtienen menos de cinco millones de euros anuales. En el último ejercicio de 2008 del que existen datos, Justicia y Paz es la ONGD que obtiene menos recursos con 9.837 euros (directorio de la CONGDE, 2009). No sólo existe diferencia en cuanto al monto de los recursos, sino también en cuanto a la proporción de recursos públicos y privados que reciben las ONGD. En el periodo 2003-2008, más del 50% de de las organizaciones mantiene una importante dependencia los fondos públicos, mientras que no más de 25% tiene una independencia sólida con menos de 40% de los fondos de procedencia pública. Las organizaciones que perciben más fondos privados<sup>116</sup>, entre cuotas periódicas y puntuales y donaciones, y que representan una proporción mayor de 60% de sus fondos totales son Intermón Oxfam, Manos Unidas, Ayuda en Acción y UNICEF. Y en los últimos dos años la Fundación Entreculturas. Ver el resumen de los datos en la tabla 5.1 y 5.2. En la última de ellas se observa que la distribución porcentual entre recursos públicos y privados a lo largo del tiempo es bastante estable.

Tabla 5.2 *ONGD: distribución de los ingresos percibidos según la fuente*

Ingresos públicos	2003		2004		2005		2006		2007		2008		<b>Principales ONG receptoras de fondos públicos</b>
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	
Entre 80 y 100%	48	<b>57,8</b>	34	<b>50,7</b>	34	<b>44</b>	40	<b>50</b>	44	<b>53</b>	42	<b>51,2</b>	Cruz Roja, UNICEF, Acción contra el Hambre, Médicos del Mundo, Médicos Mundi, MPDL* ACCP* ACSUR-Las Segovias
Entre 41 y 79%	19	<b>22,9</b>	19	<b>28,4</b>	24	<b>31</b>	22	<b>28</b>	24	<b>29</b>	21	<b>25,6</b>	
40% y menos	16	<b>19,3</b>	14	<b>20,9</b>	19	<b>25</b>	19	<b>24</b>	15	<b>18</b>	19	<b>23,2</b>	<b>Principales ONG receptoras de fondos privados</b>
ONGD que aportan datos	83		67		77		81		83		84		Manos Unidas, Ayuda en Acción, Intermón, UNICEF, Cruz Roja, Fundación Entreculturas

\* Elaboración propia a partir del directorio de la CONGDE (2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009)

<sup>116</sup> De forma genérica, el conjunto de ONGD obtiene fondos privados y públicos. Los fondos privados incluyen una diversidad de fondos obtenidos a partir de cuotas periódicas o puntuales, venta de productos, legados y donaciones por emergencias.

Si observa la evolución en términos generales de fondos públicos y privados entre 1991 y 2008, es decir incluyendo a todas las ONGD que forman la Coordinadora, destaca la tendencia al incremento de los fondos públicos a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, que coincide con la etapa de movilización social por el 0,7% del PIB entre 1992 y 1994 y la posterior institucionalización de la participación de las ONGD en la política a partir de la creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo en 1995.

Antes de este clímax, la mayoría de fondos de las ONGD proviene de fuentes privadas (64%), la tendencia se invierte y se consolida en los últimos años durante los cuales más del 50% de los fondos de las organizaciones que forman la CONGDE provienen del sector público. La variación porcentual es especialmente dramática entre 1991 y 1995, cuando los fondos públicos del Estado se triplican, mientras que los fondos de las comunidades autonómicas y europeos suben 147 y 440%, respectivamente. Esta evolución se resume en la tabla 5.3

La política de subvenciones tiene un claro efecto en la mayor dependencia del sector de los fondos públicos, aunque existe una elevada diversidad entre las organizaciones respecto a la dependencia ya sea de fondos públicos o de fondos privados provenientes de instituciones con fines diferentes a la cooperación al desarrollo. En estudios anteriores, se señala la elevada dependencia financiera de fondos públicos de las ONGD y se analiza como un problema desde el punto de vista de a quién sirven en realidad estas organizaciones (Ortega, 1994). La política de subvenciones a las ONG iniciada a finales de los ochenta es un incentivo para la creación de un mayor número de organizaciones, lo que conlleva un mayor interés entre la comunidad de ONGD por priorizar su supervivencia ante la elevada competencia. Por otra parte, Gómez Gil (2005), señala que la dependencia financiera de las ONGD no sólo es respecto del Estado sino también de diferentes instituciones como iglesias y partidos. En ese sentido, Marcuello y Marcuello (2000) también señalan que las organizaciones con mayores fondos privados son aquellas que están vinculadas institucionalmente a la Iglesia católica. En un análisis sobre el caso de las ONGD implantadas en Andalucía, Beltrán Roca (2009) señala que las organizaciones vinculadas a partidos políticos y sindicatos dependen más de los fondos públicos respecto de las vinculadas a la Iglesia.

Tabla 5.3 Estructura de financiación de las ONGD de la CONGDE\*

Origen de los fondos	1991		1995			1999			2003			2008		
	Importe	%	Importe	%	Var % 91-95	Importe	%	Var % 95-99	Importe	%	Var % 99-03	Importe	%	Var % 03-08
AECI/ SECIPI /Otros Ministerios	9.811.596	14	39.985.273	20	308%	74.734.607	17	87%	69.194.441	13	-7%	129.704.080	20.7	47%
CCAA / Ayuntamientos y Diputaciones	6.759.555	10	16.716.918	9	147%	106.944.897	24	540%	160.571.442	31	50%	178.060.974	28.5	10%
UE / European Comision Humanitarian Aid Office (ECHO)	6.848.316	10	37.005.759	19	440%	61.746.894	14	67%	47.179.246	9	-24%	50.029.230	8.0	6%
Resto de Ingresos Públicos	1.085.625	2	16.293.596	8	1401%	15.499.804	4	-5%	14.565.226	3	-6%	132.138	0	-109%
<b>TOTAL y % sobre el total de fondos públicos</b>	<b>24.505.092</b>	<b>36</b>	<b>110.001.536</b>	<b>56</b>	<b>349%</b>	<b>258.926.201</b>	<b>58</b>	<b>135%</b>	<b>291.510.355</b>	<b>55</b>	<b>13%</b>	<b>357.976.422</b>	<b>57.2</b>	<b>19%</b>
Cuotas periódicas / Donaciones	40.994.310	60	70.336.653	36	72%	175.776.723	40	150%	196.960.136	37	12%	238.520.491	38,1	17%
Resto de ingresos privados	2.778.928	4	15.458.202	8	456%	8.083.905	2	-48%	36.967.071	7	357%	28.882.372	4,62	-28%
<b>TOTAL y % sobre el total de fondos privados</b>	<b>43.773.238</b>	<b>64</b>	<b>85.794.855</b>	<b>44</b>	<b>96%</b>	<b>183.860.627</b>	<b>42</b>	<b>114%</b>	<b>233.927.207</b>	<b>54</b>	<b>27%</b>	<b>267.411.863</b>	<b>42.8</b>	<b>13%</b>
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>68.278.330</b>		<b>195.796.391</b>		<b>187%</b>	<b>442.786.829</b>		<b>126%</b>	<b>525.437.562</b>		<b>19%</b>	<b>625.390.000</b>		<b>16%</b>

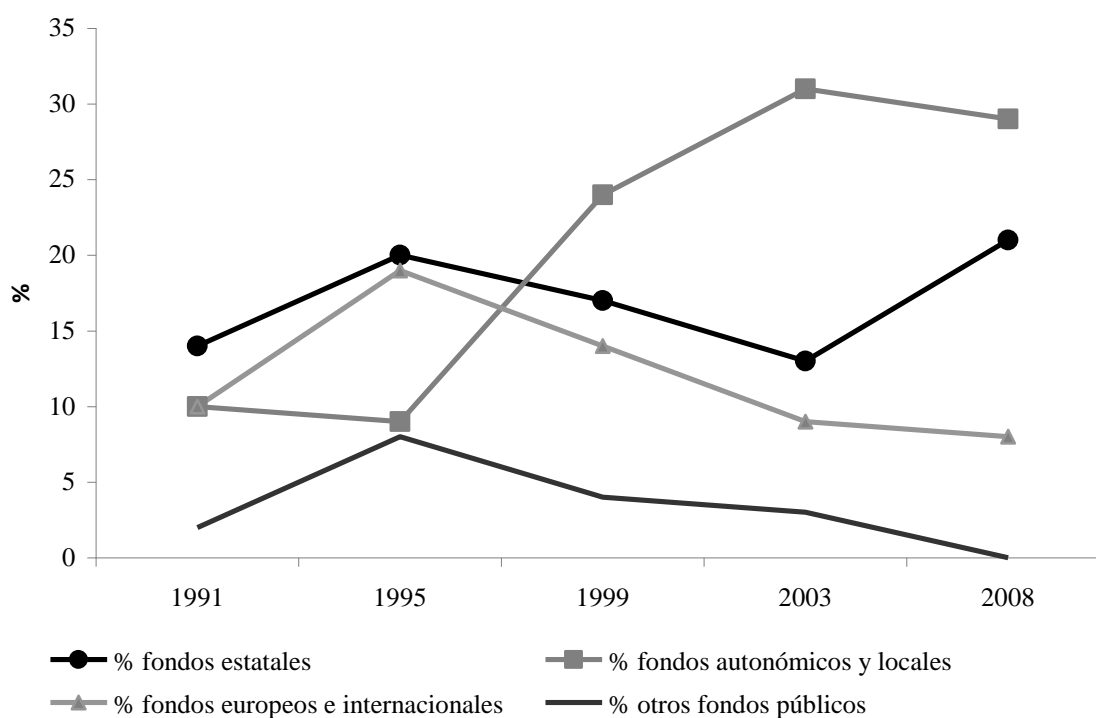
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Marcuello y Marcuello (2000), y del directorio de las ONGD de la CONGDE, 2004 y 2009.

\*Cifras agregadas del total de ingresos públicos y privados de las organizaciones miembros de la CONGDE.



Por otra parte, a partir de 1995, la estructura de fondos públicos sufre una transformación importante con un incremento sustancial de los fondos autonómicos que pasan de diez por ciento entre 1991 y 1995 a un promedio de 30% entre 1999 y 2008. Los fondos del Estado aumentan de forma constante con un pico en el último periodo (2003-2008), en concordancia con el incremento en la atención que se le presta al problema durante la primera legislatura del presidente José Luis Rodríguez Zapatero.

Gráfico 5.2 Evolución de los fondos públicos de las ONGD de la CONGDE



Fuente: Elaboración propia a partir de Marcuello y Marcuello (2000) y del directorio de ONGD de la CONGDE, 2004 y 2009.

En suma, las organizaciones que forman la CONGDE se caracterizan por una elevada heterogeneidad, no sólo en cuanto a su vinculación y origen institucional sino también en cuanto a la estructura de financiación. La variación entre las ONGD con menos ingresos para la cooperación al desarrollo y aquellas que acumulan más recursos, tanto públicos y privados oscila entre los diez mil euros obtenidos por Justicia y Paz en 2008 y los más de 50 millones obtenidos en el mismo periodo por Intermón Oxfam, Manos Unidas y UNICEF en el mismo periodo. Por otra parte, en términos generales se

observa una tendencia estable desde los noventa a una dependencia importante de los recursos públicos. Con excepción de algunas ONGD que consiguen más de 70% de sus ingresos en el sector privado Oxfam y Manos Unidas. En medio de esta diversidad organizativa, la CONGDE consigue crear una serie de incentivos selectivos y el establecimiento de unas normas de funcionamiento que garantizan la cohesión interna y una distribución de poder más o menos equitativa entre las diferentes ONGD. El resto del capítulo tiene como objetivo explicar cómo y porqué las ONGD consiguen tener un grupo cohesionado y unido, con un liderazgo fuerte capaz de mantener la estabilidad en la organización y de hacer cumplir los acuerdos.

### **Estructura organizativa y poder en la CONGDE**

La CONGDE se constituye informalmente en 1982, cuatro años después adquiere personalidad jurídica y sus primeros estatutos se firman en 1989. Adopta la forma jurídica de asociación que se mantiene hasta el día de hoy. De acuerdo con los estatutos vigentes (2007), su misión es: *“la coordinación e impulso del trabajo conjunto de las organizaciones y entidades miembro, que comparten un código de conducta común, así como la prestación de asistencia y apoyo a sus organizaciones miembro y la **representación de sus intereses y valores compartidos** ante la sociedad, las Administraciones Públicas y otras instituciones y entidades externas a la Coordinadora”*.

A nombre de sus miembros, la CONGDE tiene asignadas al menos diez tareas:

- 1) llevar a cabo campañas y actividades para aumentar y mejorar la cooperación internacional al desarrollo;
- 2) elaborar informes y estudios; y promover su conocimiento por parte de las Administraciones Públicas y la opinión pública;
- 3) la formación y educación para el desarrollo;
- 4) promocionar el voluntariado social;
- 5) campañas y publicaciones que informen sobre la pobreza en el mundo;
- 6) vigilar el cumplimiento del Código de Conducta;
- 7) defender ante instancias administrativas y judiciales los intereses comunes de los miembros de la Coordinadora;
- 8) organizar grupos de trabajo sobre temas de interés de los miembros;
- 9) formar parte de redes internacionales de ONGD y agrupaciones de ONGD; y
- 10) establecer convenios con entidades no miembro que contribuyan a la realización de sus fines.

La estructura financiera de la

organización depende de las cuotas de las organizaciones miembro, subvenciones, legados, donaciones, así como los bienes y derechos que le correspondan y los ingresos que obtenga por cuenta propia.

### *Órganos de gobierno y distribución de poder*

La CONGDE se regula principalmente por lo establecido en los estatutos aprobados en 2007, que han sido reformados en diversas ocasiones desde la aprobación de los primeros en 1989. Disponibles en los archivos de la Coordinadora sólo se encuentran los estatutos de 1999 y los últimos de 2007, en los que se destaca como cambios la integración de las Coordinadoras Autonómicas en los órganos de gestión y de gobierno; y la modificación del número de miembros de la Junta Directiva. En los estatutos de 1999 se establece que el número máximo de miembros de la Junta es de 13: un presidente; un vicepresidente; secretario y tesorero; vocal ante el Comité de Enlace ONG-UE y el vocal de relaciones institucionales, más los vocales que serán mínimo seis y máximo nueve. Actualmente la junta está formada por una presidencia, dos vicepresidencias, secretario, tesorero y diversas vocalías hasta un máximo de 15 componentes.

Desde finales de los noventa hasta el presente, periodo para el cual existen datos publicados, la estructura organizativa no sufre cambios, se basa en tres órganos de gobierno y ejecución: la Asamblea General, la Junta de Gobierno encargada de gestionar y representar a la Coordinadora y la Secretaría Técnica. Esta última está al servicio de los órganos de gobierno, de gestión y de las entidades miembro; está formada por profesionales escogidos por la Junta de Gobierno. El trabajo de investigación y análisis se agrupa en diferentes vocalías y grupos de trabajo basados en temas concretos de gestión y de contenido de la cooperación al desarrollo: financiación para el desarrollo; acción humanitaria; agricultura y alimentación; transparencia, calidad y buen gobierno; campañas y redes; comunicación; cooperación local y autonómica; género y desarrollo; educación para el desarrollo; agua; diversificación de fondo; migraciones y desarrollo y Unión Europea

Los estatutos señalan que la Asamblea General es el máximo órgano de gobierno y la encargada de elegir a las personas que forman la Junta de Gobierno y de la Comisión del Código de Conducta, así como a los diversos cargos de representación

correspondientes; por ejemplo las ONGD que forman parte del Consejo de Cooperación al Desarrollo. Tanto los cargos de la Junta Directiva como los otros cargos de representación son elegidos por mayoría absoluta y pueden ser sometidos a una moción de censura por parte de la Asamblea. Además de estas funciones, la Asamblea aprueba la memoria de anual de actividades, la cuenta de resultados y el balance de situación del ejercicio anterior, así como el presupuesto del ejercicio en curso; aprueba la gestión de la Junta de Gobierno y fija las directrices de actuación de la misma para el año siguiente; evalúa los criterios relativos al régimen aplicable a la cuantía de las cuotas que correspondan a sus organizaciones miembro, de conformidad con el régimen de mayoría cualificada; ratifica la admisión de las organizaciones y Coordinadoras Autonómicas miembro y de las entidades colaboradoras; establece las líneas generales de actuación a seguir por la Coordinadora; y aprueba las modificaciones el Código de Conducta por una mayoría de, al menos, dos tercios de los votos.

Los acuerdos de la Asamblea General se adoptan por mayoría absoluta de votos de los miembros asociados presentes. No se permite la delegación de voto a otra entidad, y cada organización miembro contará con un solo voto y un portavoz acreditado. De acuerdo con el artículo 18 de los estatutos, la Asamblea general queda constituida en primera convocatoria cuando concurren la mitad más uno de las organizaciones miembro. En caso de no conseguirse el quórum, puede constituirse en una segunda convocatoria con la asistencia de un tercio de los miembros.

La Junta Directiva tiene un papel relevante en la distribución de poder de la Coordinadora y nos indica la estructura al interior de la CONGDE. Sus funciones son planificar y ejecutar las decisiones tomadas por la Asamblea General, pero sobre todo se encarga de la representación de la CONGDE ante las instituciones y organismos estatales de la cooperación al desarrollo. La Junta se escoge a partir de las candidaturas presentadas por cada uno de los miembros. El máximo número de representantes que puede tener una organización es de dos, siempre y cuando una de las candidaturas se presente por vía doble; es decir, como candidatura de elección directa y, al mismo tiempo, como candidatura de alguna Coordinadora Autónoma. Lo que equivale a decir que las organizaciones que consiguen tener dos cargos simultáneos en la junta son aquellas que además de tener el apoyo de la Asamblea General, cuentan con un amplio soporte territorial. De acuerdo con las memorias anuales de la CONGDE de 1999 a

2011, la única ONGD que mantiene de forma continuada más de dos miembros en la Junta es ACSUR-Las Segovias (una organización fundada en los años ochenta y que se especializa en ayuda a Centroamérica).

Por otra parte, los representantes de una misma ONG miembro no podrán ostentar más de uno entre los siguientes cargos: Presidencia, Vicepresidencia Primera, Vicepresidencia Segunda o Vocalía de Cooperación Local y Autonómica. El artículo 26 de los estatutos señala que Las personas a las que corresponda ejercer la Vicepresidencia Segunda y la Vocalía de Cooperación Autonómica, se elegirán a propuesta de las Coordinadoras Autonómicas, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de Procedimientos internos de la CONGDE. Los cargos no son remunerados y son elegibles por tres años, con la posibilidad de reelección por un único periodo adicional. Los acuerdos de la Junta de Gobierno se adoptarán por mayoría absoluta de votos de los miembros asistentes, siendo necesaria por lo menos la concurrencia de la mitad más uno de los miembros.

La importancia de la Junta Directiva radica en que es el principal órgano gestor de la CONGDE y su presidente el principal representante de la organización ante el Estado, en el Consejo de Cooperación al Desarrollo. Es interesante señalar que el funcionamiento de la Junta de Gobierno se modifica a lo largo del tiempo, a medida que la organización crece y también aumenta el nivel de conflicto interno, debido a la existencia de diversos grupos con intereses sectoriales, geográficos o grupos de ONGD de tamaño medio y pequeño que ven con recelo la persistencia de algunas ONGD en la Junta de Gobierno, aunque no siempre ocupando cargos de primer rango como la Presidencia, las Vicepresidencia o la Secretaría.

La evolución de la distribución de poder en la Junta Directiva, demuestra que no existe una colonización de este cargo por un liderazgo centrado en una persona o el liderazgo de una única ONGD. El periodo de estabilidad más largo en la presidencia de la CONGDE, es el ejercido durante ocho años (1982-1990) por el director de Intermón, Lluís Magrinyà. En cambio, existe un liderazgo oligárquico, formado por un número más o menos estable de organizaciones que ocupan de forma consecutiva cargos de representación.

A pesar de que no existen datos publicados, parece haber existido una primera etapa desde la formación de la CONGDE en 1982 hasta principios de los noventa caracterizada por una cierta inmovilidad en el número y las ONGD que ocupan la Junta Directiva. Hasta finales de los noventa, el método de elección de la Junta se hacía a través de una plantilla única, ello provoca el malestar de diversas ONGD, aunque no provoca una crisis interna que amenace la unidad. De acuerdo con la documentación interna de la CONGDE, organizaciones como IEPALA dicen abiertamente que algunas ONGD de mayor tamaño y con mayor estabilidad en los cargos de la Junta usurpan la representación de la Coordinadora por la escasa presencia de las ONG de menor tamaño.

A partir de 2000, las reglas de elección de los cargos de representación y las normas no escritas al interior de la CONGDE para mantener el equilibrio de poder mantienen la alternancia en la presidencia y crean una normalidad democrática en el liderazgo ejecutivo de la organización. La rotación de los cargos es elevada si se tiene en cuenta el periodo que va de 1999 a 2011. Por orden consecutivo, la presidencia es ocupada por Medicus Mundi, Interred, Setem, Prosalus y actualmente Ingeniería Sin Fronteras. Mientras que Intermón Oxfam, Ingeniería sin Fronteras, Interred, Farmamundi y las coordinadoras autonómicas de Andalucía, Cataluña, Islas Baleares y Valencia ocupan las diferentes vicepresidencias. Los datos disponibles desde 1999 hasta la actualidad nos informan, además, de modificaciones en la Junta de Gobierno en cuanto al número de vocalías y de una movilidad importante en los cargos de representación. Entre 1999 y 2011, una misma persona no ocupa más de seis años un cargo de representación, mientras que 37 ONGD son elegidas para formar parte de la Junta (de las más de cien que forman la CONGDE) (ver información más detallada en el anexo metodológico al capítulo cinco).

A partir del nuevo milenio hay mayor movilidad en la representación y se alcanza la cifra de 48 ONGD que participan a lo largo del tiempo en algún cargo de representación, sobre 89 organizaciones participantes en total, de todas ellas. Aunque tres ONGD mantienen una representación continuada, ocupando diferentes cargos entre 1999 y 2011, Intermón Oxfam, ACSUR-Las Segovias y Solidaridad Internacional, tal como muestra la tabla 5.4.

Tabla 5.4 ONGDs en la Junta de Gobierno de la CONGDE (1999-2011).

<b>ONGD MÁS ESTABLES Y/O QUE HAN OCUPADO LA PRESIDENCIA, VICEPRESIDENCIA, SECRETARIA O TESORERIA</b>	<b>Años en la Junta</b>	<b>ONGD QUE OCUPAN UNA VOCALÍA EN DIFERENTES PERIODOS</b>	<b>Años en la JUNTA</b>
Intermón Oxfam; Solidaridad Internacional; Acsur-Las Segovias	12	Justicia y Paz	5
Ingeniería Sin Fronteras; Entreculturas Fe y Alegría	11	Cesal	5
Medicus Mundi y Cáritas	9	Mensajeros de la Paz	5
Federación Catalana de ONGD	8	Proyecto Cultura y Solidaridad	4
Coordinadora ONGD Euskadi, Manos Unidas, Coordinadora de ONGD-Andalucía	7	Asamblea de Cooperación por la Paz	4
Médicos Sin Fronteras, Interred, SETEM, Paz y Tercer Mundo, Médicos del Mundo	6	Sodepaz	3
Prosalus	5	Veterinarios Sin Fronteras	3
Cruz Roja Española	4	Save the Children	3
Coordinadora Valenciana de ONGD	2	Iscond	3
Farmamundi	2	Coordinadora de ONGD Navarra	3
Coordinadora ONG Balear	2	SED	3
		Cipie	2
		Acción contra el Hambre	2
		IPADE	2
		Fundación HabitÀfrica	2
		Fundación CEAR	2

Con excepción de Intermón Oxfam<sup>117</sup>, ni ACSUR-Las Segovias ni Solidaridad Internacional se encuentran entre el grupo de organizaciones clave del sector, ni respecto a los fondos obtenidos ni respecto al apoyo social conseguido (número de voluntarios, cuotas y donaciones), antes al contrario ambas dependen en más de 60% de los fondos públicos para llevar a cabo sus actividades (memoria anual 2010, Acsur-Las Segovias y Solidaridad Internacional) pero asumen la representación de la organización y establecen contactos estables con los miembros de la Administración del Estado. En el caso de Solidaridad Internacional existe un claro vínculo con los gobiernos del PSOE, en especial con el último gobierno encabezado por José Luis Rodríguez Zapatero. Durante su primer mandato (2004-2008), se nombra a Leire Pajín al frente de la SECIPI, quien desde los ochenta mantiene contactos estables con Solidaridad Internacional, de la que fue presidenta en los noventa. A partir de aquí también establece contactos estables con otras ONGD que comparten objetivos similares. Este núcleo estable se mantiene en la representación de las ONGD ante el Consejo de Cooperación al Desarrollo, como se verá más adelante.

La tabla 5.4 también muestra que la evolución de la distribución de poder dentro de la CONGDE es asimétrica en favor de algunas organizaciones que poseen más recursos (humanos y económicos) que les permiten destinar especialistas y profesionales a una tarea, de la cual ellas deben asumir el costo. Esto no es tampoco muy difícil, ya que el grupo más grande formado por pequeñas ONGD tiene más interés en los servicios y en la información que obtiene a través de la Coordinadora que en ocupar cargos de representación que pueden convertirse en una carga para una ONG con poco personal y pocos recursos económicos. En suma la estructura de poder de la CONGDE, presenta las siguientes características:

---

<sup>117</sup> En la elección de marzo de 2012 de la Junta de Gobierno de la CONGDE, se modifica esta tendencia estable en el caso de Solidaridad Internacional, que no es elegida para ocupar un cargo de representación para el nuevo periodo de tres años. En cambio se mantienen Intermón (que ocupa la vicepresidencia) y ACSUR Las Segovias con una vocalía. El resto de las organizaciones elegidas son AIETI (presidencia), FCONGD, HabitÁfrica, Cruz Roja Española, Acción contra el Hambre, Manos Unidas, Médicos del Mundo, CONGD Euskadi, CESAL, ACSUR Las Segovias, IPADE, Intered, Entreculturas, Educación sin Fronteras. De todas ellas, sólo AIETI y Educación Sin Fronteras ocupan por primera vez en la historia de la CONGDE un cargo en la Junta.



1) La presidencia es ocupada por organizaciones medianas grandes y medianas<sup>118</sup>. De acuerdo con los criterios utilizados por la misma CONGDE, una ONGD mediana grande es aquella que ocupa a menos de 250 personas y cuyo volumen de ingresos anual no supera los 50 millones de euros; mientras que la mediana es aquella que cuenta con menos de 50 empleados y un presupuesto anual que no exceden los diez millones de euros.

2) La permanencia continuada de un número reducido de ONGD en la Junta. Sólo tres ONGD (Intermón Oxfam, Solidaridad Internacional y Acsur-Las Segovias) ocupan sin interrupción un cargo de representación, aunque no siempre del mismo rango. Mientras que Ingeniería Sin Fronteras, y Entreculturas Fe y Alegría ocupan un cargo de representación en cinco de los seis periodos considerados. La mayoría son de dimensión grande y mediana, su grado de representatividad se basa en su poder negociador y en conseguir de forma sistemática una votación mayoritaria en la elección de los cargos.

3) Las organizaciones que perduran más años en la Junta<sup>119</sup> (más de seis a lo largo de un periodo de 12 años, es decir, 50%), son aquellas que reúnen entre 50 y 75% de los fondos destinados por las administraciones públicas a través de ONGD para la cooperación al desarrollo, entre 2003 y 2009<sup>120</sup>. Entre ellas Intermón Oxfam, Medicus Mundi, Cáritas Española, Manos Unidas, Médicos del Mundo, Solidaridad Internacional, ACSUR-Las Segovias y Fe y Alegría – Entreculturas<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> Para realizar esta clasificación la CONGDE se basa en los criterios sugeridos por la Comisión Europea para el sector empresarial (la categoría equivalente de empresa): a) Grandes: organizaciones que tienen contratadas más de 250 personas o que cuentan con un volumen anual de ingresos superior a 50 millones de euros. B) Medianas-grandes (empresas medianas): organizaciones que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de ingresos anual no supera los 50 millones de euros. c. Medianas (empresas pequeñas): organizaciones que ocupan a menos de 50 personas y cuyos ingresos anuales no exceden de diez millones de euros. Pequeñas (microempresas): organizaciones que ocupan a menos de diez personas y cuya cifra de ingresos anual no excede de dos millones de euros.

<sup>119</sup> De las 37 organizaciones que ocupan un cargo en la Junta, 16 lo hacen por un periodo igual o mayor a seis años, mientras que las 24 restantes lo hacen por un periodo que va de dos a cinco años.

<sup>120</sup> Ver tabla 3.7 “ONGDs que concentran entre 50 y 75% de los fondos públicos (2003-2009)”, en el anterior tercero.

<sup>121</sup> Esto no quiere decir, que estas organizaciones dependan financieramente de la ayuda pública. Como se señala en el apartado sobre estructura de recursos de la CONGDE, los fondos que reciben la mayoría de ellas oscilan entre 60% y 80% de ingresos provenientes del sector privado. Al mismo tiempo, existen casos extremos como Solidaridad Internacional cuya estructura financiera supone 14% de ingresos privados y 86% de ingresos públicos (Memoria Anual, 2010, Solidaridad Internacional).

La distribución asimétrica del poder queda aún más de manifiesto si se observa, la evolución de las ONGD elegidas en el seno de la Coordinadora para representar al sector en el Consejo de Cooperación al Desarrollo. De acuerdo con el Reglamento de Funcionamiento Interno de la CONGDE, las organizaciones elegidas durante una votación abierta en la Asamblea General lo harán a título individual, teniendo siempre en cuenta los intereses generales del sector. Además de las cuatro organizaciones elegidas por la Asamblea, la Junta Directiva tiene derecho a contar con dos representantes, el encargado de la presidencia y algún otro miembro de la Junta. La tabla 5.5 nos informa de las personas elegidas por la CONGDE desde la creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo (1995) y las ONG a las que pertenecen. Se observa, que al igual que en la Junta Directiva existe una representación continuada en el tiempo de tres ONGD, Intermón Oxfam, Solidaridad Internacional y ACSUR-Las Segovias. El resto de los representantes varían de acuerdo a quien ocupa el cargo de la presidencia en la Junta: Manos Unidas en 1995; Medicus Mundi en 2000; Setem en 2004, Prosalus en 2006 e Ingeniera sin Fronteras desde 2009. Se observan dos tendencias estables, una cierta rotación en la representación de las ONGD y la continuidad en la elección de algunas organizaciones, en particular de Intermón.

Tabla 5.5 ONGD elegidas por la CONGDE para representar al sector en el Consejo de Cooperación al Desarrollo

1995	2000	2004	2009	Organizaciones elegidas Nombras por la SECIPI en 2000*
Luis Arancibia Tapia Presidente CONGDE <b>Manos Unidas</b>	Alfonso Sancho (2000-2001) Presidente CONGDE <i>Medicus Mundi</i>	David Álvarez (2004-2006) Presidente CONGDE <i>SETEM</i>	Eduardo Sánchez Jacob, Presidente CONGDE <i>Ingeniería Sin Fronteras</i>	Manos Unidas  Cruz Roja  Ayuda en Acción  Cáritas
Ignacio de Senillosa <b>Intermón Oxfam</b>	José María Vera <b>Intermón Oxfam</b>	Marta Arias Robles <b>Intermón Oxfam</b>	Irene Milleiro Díaz, de <b>Intermón-Oxfam</b>	<b>Intermón</b>
Montserrat Figuerola <b>ACSUR-Las Segovias</b>	Miguel Romero <b>ACSUR-Las Segovias</b>	José Moisés Martín Carretero <b>ACSUR-Las Segovias</b>	David Ortiz Martín <b>ACSUR-Las Segovias</b>	
Ángeles Yáñez-Barnuevo <b>Solidaridad Internacional</b>	Juana Bengoa Beriain <b>Solidaridad Internacional</b>		Juana Bengoa Beriain <b>Solidaridad Internacional</b>	
Ana de Felipe Boente <b>Manos Unidas</b>	Ángeles de Lacalle <b>Manos Unidas</b>	Luis Arancibia Tapia <i>Fundación Entreculturas</i>	Luis Arancibia Tapia <i>Fundación Entreculturas</i>	
	J. Adolfo Mejía Personalidad elegida CONGDE José Luis Gómez Toré (Mayo 2001) personalidad elegida CONGDE	Eduardo Sánchez Jacob, <i>ingeniería Sin Fronteras</i>  Teresa Godoy (2006-2008) <i>Coordinadora Andaluza ONGD</i>	Antonio J. González Martín Local Comunicación CONGDE ( <i>Médicos del Mundo</i> )	

Fuente: Elaboración propia a partir de ORDEN/ MAE de 17 de Julio de 1995; ORDEN/ MAE de 28 de septiembre de 2000; 14182 ORDEN/MAE de 9 de julio de 2001; Orden AEC/4218/2004; Orden AEC/2679/2006; Orden AEC/2669/2006; Orden AEC/679/2008; Orden AEC/2284/2009, de 2 de julio. En 1995 y 1996, además están representados los miembros del movimiento social Plataforma del 0,7: J. Domingo Zarzosa (1995) y Pablo Osés Azcona (1996). \* Ver capítulo cuatro apartado sobre la crisis abierta entre la CONGDE y el Estado por el nombramiento unilateral de los representantes de las ONGD ante el Consejo.

En una primera etapa Manos Unidas tiene una representación consecutiva hasta la crisis desatada en 2001 durante el gobierno del PP, cuando de forma unilateral se cambia el procedimiento para nombrar a los representantes de las ONGD (Real Decreto 281/2001, de 19 de marzo). La relación institucional entre el Estado y la CONGDE se rompe en 2001, cuando el presidente de la SECIPI, Miguel Ángel Cortés decide nombrar directamente a las organizaciones que integran el Consejo en un intento de cooptación del grupo, como se explica de forma más detallada en el próximo capítulo. Las organizaciones elegidas por el Estado por su representatividad, criterio basado en los fondos que cada una de ellas percibe, son Intermón Oxfam, Manos Unidas, Ayuda en Acción, Cruz Roja y Cáritas. Todas aceptan la propuesta del gobierno con excepción de Intermón Oxfam, que se une a la postura de la Coordinadora. Esta última, por otra parte, es la única ONG elegida a la vez por el Estado y por la Coordinadora. La ruptura de la organización se impide finalmente gracias a un acuerdo entre la CONGDE y el resto de las ONGD que aceptan el nombramiento, solo Ayuda en Acción decide salir. De acuerdo con diversas entrevistas, este episodio genera una importante desconfianza hacia este grupo ONGD, algunas de ellas como Manos Unidas dejan de ocupar cargos en la Junta de Gobierno, a diferencia de la primera etapa de la Coordinadora, entre la formación de la primera Junta en 1986 y las movilizaciones por el 0,7% del PIB a principios de los noventa. La primera junta está formada por Luis Magriñá director de Intermón Oxfam como presidente, Miguel Ángel Argal, Vicepresidente (Médicos Mundi), Juan Carmelo García, Secretario (IEPALA), Carmen de Miguel, Tesorera (Manos Unidas), y las vocales Marisa Álvarez (Ayuda en Acción), Pilar Villar (Cáritas), Luis García (Movimiento 0,7%), Josep Riba (CIC) y Javier Alonso (Justicia y Paz).

La Secretaría Técnica es un órgano administrativo, formado por personas que trabajan para la organización y que no tienen vinculación estatutaria con las ONGD. Está al servicio de los órganos de gobierno y gestión de la CONGDE, así como de sus miembros. La Junta de Gobierno determina su composición, así como las funciones, perfiles profesionales, condiciones de contratación y sueldos de sus componentes, que serán contratados tras la correspondiente convocatoria pública y proceso de selección específico para cada puesto (artículo 36 de los estatutos). Su estructura se amplía gradualmente entre 1990 y 2011, para incluir nuevas tareas cada vez más especializadas a medida que crecen las necesidades del sector. En los noventa, la Secretaría se

estructura en seis tareas divididas entre administración y proyectos especiales: 1) Dirección; 2) Administración; 3) Prensa y Comunicación; 4) Coordinación Proyecto Unión Europea; 5) Coordinación Proyecto Cooperación Descentralizada; 6) Punto de información. El número de personas que la integran crece a partir de 2005, cuando el número de personas contratadas pase de seis a diez personas, más personal voluntario. La estructura mantiene una dirección; punto de información; administración y contabilidad; recursos; directorio de ONGD; campañas; voluntariado; comunicación externa y comunicación interna. En el periodo de 1999 a 2011, la dirección de la Secretaría Técnica es ocupada por Maite Serrano en 1999, Ma. Teresa Burgui 2000-2001; Teresa Tejedo entre 2002 y 2009, siendo la persona con más estabilidad en el cargo; y a partir de 2010 ocupa la dirección Edna Jiménez Suárez.

El poder de los miembros de la Secretaría Técnica se basa en los conocimientos, experiencia e información adquirida que incrementa el coste de buscar a substitutes que realicen dichas tareas (Moe, 1988; Chaqués 2002). A partir de 2009, la Secretaría Técnica se reestructura y aumenta el número de personas contratadas y voluntarias hasta 22. Además de la dirección, se crean dos departamentos: 1) recursos y conocimiento; y 2) incidencia y movilización. Ambos encabezados por un coordinador y divididos en ocho subunidades. Las tareas del primero son: estudios e informes; tecnologías de la información; administración e información; formación a ONGD; formación *online* y voluntariado; contabilidad; y proyectos. El segundo se encarga de: servicios a coordinadoras autonómicas; seguimiento de políticas; programa Presidencia Unión Europea; Campaña Pobreza Cero; Comunicación; Comunicación Programa Presidencia Unión Europea; y II Encuentro. Algunos de ellos son de carácter más estable, como la comunicación, los recursos, la administración y la contabilidad, mientras que aquellos que tienen que ver con la movilización e incidencia tienen un carácter *ad-hoc*, que en cualquier caso requieren una elevada especialización en el sector de la cooperación al desarrollo y por lo tanto de personal experto. Sin embargo, la elevada dependencia de este organismo del personal voluntario mengua la estabilidad de la secretaría y su carácter profesionalizador. En el periodo analizado, la única persona estable es Lola Díaz, actualmente encargada de la comunicación interna. No ocupa la dirección pero desarrolla una tarea que le permite conocer a fondo a los miembros de la Coordinadora y las actividades que se llevan a cabo.

## *Incentivos y barreras de acceso*

La CONGDE establece una serie de incentivos con el objetivo de mantener unido al grupo y evitar la salida de sus miembros. Pertenecer a esta organización te permite: 1) tener acceso a la representación en Instituciones como se explica en detalle en el capítulo cuatro; 2) Otorga legitimidad a través de los compromisos adoptados por sus miembros sobre la transparencia definidos en un código de conducta que establece los criterios a seguir en sus actuaciones. La relevancia del Código de Conducta reside en consensuar una a una serie de compromisos para mantener la legitimidad y prestigio del sector a través de una serie de normas que actúan como garantías de la actuación ética de las ONGD.; 3) tener acceso a información relevante, investigación especializada e información.

El Código de Conducta se aprueba en 1998 tras una intensa serie de debates y negociaciones entre los participantes, bajo la presión de una creciente demanda de rendición de cuentas tanto de los poderes públicos como de la opinión pública; y en medio de diversos escándalos (Jordan, L y Van Tuijl, 2006). El más sonado es el caso de la tabacalera Fortuna que para promocionar su marca lanza una campaña a favor del 0,7 del PIB para la cooperación al desarrollo. La campaña propone que parte de los beneficios se distribuyan entre las ONGD (Gómez Gil, 2005)<sup>122</sup>.

Las ONGD que deciden utilizar estos fondos fueron seriamente criticadas por el resto de los miembros de la CONGDE, abriéndose un periodo de discusión y enfrentamiento en torno a la colaboración entre ONG y empresas. El Código de Conducta intenta poner coto a este conflicto con base en tres criterios principales: a) Reglas sobre la política de comunicación de las ONGD. En este punto se establece que, la información, anuncios y publicidad de las organizaciones deben mostrar un absoluto respeto por la dignidad de las personas y los pueblos; además de situar como protagonistas a las personas, situaciones y pueblos del sur, y no a las ONGD y sus

---

122 Gómez Gil describe esta situación con las siguientes palabras: “La proliferación de campañas publicitarias y anuncios en medios de comunicación promovidas conjuntamente por algunas ONG y empresas en aquellos años, en las que se utilizaban comercialmente valores, símbolos y mensajes solidarios, fue un motivo de preocupación en diversos sectores sociales, alcanzándose un punto de máxima tensión con la campaña ‘Fortuna 0,7’, que se desarrolló por parte de Tabacalera en el año 199 para la promoción de esta marca de tabaco” (2005:96). Las ONGDs que deciden utilizar estos fondos fueron seriamente criticadas por el resto de ONGDs de la CONGDE, abriéndose un periodo de debate en torno a la colaboración entre empresas y ONG. Actualmente, este debate se centra en la colaboración a través de proyectos solidarios en los que se exige la corresponsabilidad empresarial.

miembros. b) Se exige un control sobre la procedencia de las donaciones, para controlar que dichas donaciones no pongan en peligro la independencia de la organización. c) El principio de transparencia, que consiste en facilitar información periódica, de carácter público, sobre sus líneas de actuación, programas, objetivos, obtención de recursos, cantidad de los mismos y la composición de su junta de gobierno.

Al mismo tiempo, el Código de Conducta y otras normas internas, como los estatutos y el reglamento de procedimientos internos fijan ciertas barreras de acceso al grupo. La exigencia de transparencia no siempre es fácil de cumplir sino se cuenta con una serie de recursos, personal experto y recursos financieros para la publicación de datos cuantitativos y cualitativos sobre las actividades periódicas, y llevar a cabo con una serie de auditorías. Por lo tanto requiere que las ONGD tengan un mínimo de estructura organizativa, excluyendo de esta forma a otras formas de participación ciudadana menos formalizadas como los movimientos sociales o grupos sociales sin una estructura orgánica.

La Coordinadora también exige a los participantes cumplir con una serie de requisitos legales. El primero es estar constituidas como una organización sin ánimo de lucro, ya sea como asociación, fundación o federación de asociaciones. Eso equivale a tener personalidad jurídica y capacidad legal, por lo tanto aquellos grupos u organizaciones que carezcan de esta organización formal están excluidos. En sus estatutos deben aparecer como fines de la entidad, 1) la realización de actividades en la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional o bien 2), la ayuda humanitaria o de emergencia; 3) comercio justo o 4) educación al desarrollo. Por otra parte, la ONG que solicita su ingreso debe demostrar que cuenta con respaldo social que se comprueba por el apoyo económico privado (miembros y socios) que recibe la entidad; el número de voluntarios y la participación en redes con presencia social. Se requiere que las ONGD sean capaces de demostrar su autonomía institucional de cualquier instancia gubernamental; y en caso de haber sido constituida por una institución como sindicato, partido político, institución religiosa o empresa privada; debe hacerlo público y hacer constar que está legalmente diferenciada de ella (es decir, tener sus propios estatutos y autonomía sobre la administración de sus recursos).

La CONGDE, además, realiza campañas de información y de presión en las cuales participan los miembros. Esto no impide que otras ONGD (miembros y no miembros de la CONGDE) actúen de forma individual o conjunta en otras actividades de presión en defensa de temas específicos relacionados con la cooperación al desarrollo. Tal es el caso de la Red Xavier (2003)<sup>123</sup>, que agrupa a las ONGD jesuitas, la Coordinadora de ONGD españolas en Ecuador (COEEC) de 2007; la Coordinadora de ONGD españolas en Bolivia (COEB), creada en 2009<sup>124</sup>; y la Coordinadora de ONGD españolas en República Dominicana (COOERD) del mismo año, que interactúan con los poderes públicos a través de contactos directos y esporádicos, pero sin la vocación de actuar en nombre del sector en su conjunto. El carácter de la COEB y de la Coordinadora de ONGD españolas en Ecuador es transnacional y tienen el objetivo de representar a las organizaciones españolas ante las autoridades de los respectivos países. Este es un indicador del alto grado de especialización que consiguen las ONGD a lo largo del tiempo. Por otra parte, ninguna de estas redes cuenta aún con una estructura organizativa consolidada como en el caso de la CONGDE y su pertenencia a ellas no excluye su participación en la Coordinadora. La flexibilidad para crear redes y plataformas entorno a diferentes problemas y temas que ocupan la cooperación al desarrollo impide la ruptura de la CONGDE. Por lo tanto, no existe una cláusula de exclusividad en cuanto a la pertenencia a otras redes o agrupaciones de ONGD que a su vez también actúan como grupos de interés.

En resumen, el poder de la CONGDE reside en crear un grupo cohesionado gracias a una serie de incentivos y normas de funcionamiento. Esto le permite mantener el monopolio de la representación de intereses de las ONGD ante el Estado. Al mismo tiempo, es crucial para la sobrevivencia del grupo mantener dentro de la organización aquellas ONGD prominentes del sector que por sí mismas podrían establecer una relación institucional con el Estado sin tener que adoptar una estrategia de grupo.

---

<sup>123</sup> La Red Xavier está formada por las organizaciones españolas Fundación Entreculturas, Alboan, el Servicio Jesuita de Refugiados; y por Gonçalo DaSilveira y Leigos para o desenvolvimento de Portugal, Jesuitmission (Alemania) y MAGIS (Italia). <http://www.netxavier.org/>.

<sup>124</sup> La Coordinadora de ONGDs españolas en Bolivia está formada actualmente por 28 ONGDs, la mayoría de ellas agrupadas también en la CONGDE. La COOERD está formada por 16 organizaciones, también agrupadas mayoritariamente en la CONGDE. Para más información sobre la COOERD consultar la página: <http://ongrdcoordinadora.blogspot.com/>.



Por otra parte, la Coordinadora se adapta al proceso de descentralización de la cooperación al desarrollo y agrupa gradualmente, desde finales de los noventa, a las Coordinadoras Autonómicas formadas por ONGD que ya se encuentran en sus filas y por aquellas que tienen un ámbito territorial delimitado a una o varias Comunidades Autónomas. La representación territorial dentro la CONGDE es otro factor que ayuda a unificar al sector. La unión entre la representación estatal y la representación autonómica responde a la adaptación de estas organizaciones a cambios en la estructura del Estado, que determinan su estrategia de movilización.

### *Integración de las coordinadoras autonómicas en la CONGDE*

A medida que crece su número y la institucionalización de las relaciones con los poderes públicos se consolida, las ONGD tienen incentivos para organizar sus intereses en función de la estructura autonómica del Estado. Esto se debe a diversos motivos, por una parte el grupo está expuesto a una variedad de decisiones políticas y colectivas en diferentes niveles de gobierno –local, provincial, regional y nacional, que afectan sus estrategias y objetivos. Por otra, uno de los reclamos del movimiento por el 0’7% del PIB de 1994, al cual se unen las ONGD en diferentes ciudades y territorios, exige que los diferentes niveles de gobierno asuman esta responsabilidad, traspasando la línea estatal de sus demandas. Además, al igual que el Estado, los gobiernos autonómicos evitan la confrontación con las ONG, por el contrario les ofrecen recursos, oportunidades e incentivos para su creación y el mantenimiento de sus actividades. Las ONGD aprovechan estas oportunidades para acceder a becas, subsidios, formación e interacción directa con las instituciones autonómicas.

Este proceso se resume en la tabla 5.6, que informa sobre el número de coordinadoras autonómicas, su año de creación y sus recursos. La mayoría de ellas se forman en los años noventa, en concordancia con la institucionalización de la política de cooperación al desarrollo descentralizada, comenzando por el País Vasco y Cataluña a finales de los años ochenta. Las coordinadoras autonómicas son federaciones o asociaciones de ONGD, con personalidad jurídica propia e independientes de la CONGDE. Están constituidas como organizaciones no lucrativas activas en el campo de la cooperación al desarrollo. A continuación se describe su contenido.

Tabla 5.6 *Características de las Coordinadoras Autonómicas de ONGD*

<b>Nombre</b>	<b>CCAA</b>	<b>Año</b>	<b>No.</b>	<b>CONGDE*</b>	<b>Personal</b>	<b>Voluntarios</b>	<b>Presupuesto 2009 (euros)</b>
Coordinadora Estatal de ONGD	Ámbito estatal	<b>1986</b>	118				
Coordinadora de ONGD de Euskadi	País Vasco	<b>1988</b>	79	26	10	0	459.336
Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament	Cataluña	<b>1989</b>	83	34	10	0	484.000
Coordinadora Galega de ONGD	Galicia	<b>1991</b>	48	27	5	0	143.261
Coordinadora Valenciana de ONGD (CVONGD)	Valencia	<b>1992</b>	100	41	1	0	400.069
Coordinadora Andaluza de ONG para el Desarrollo	Andalucía	<b>1993</b>	61	34	4	0	145.879
Coordinadora Cántabra de ONGD	Cantabria	<b>1997</b>	34	15	1	0	71.821
Coordinadora de ONGD Región de Murcia	Murcia	<b>1993</b>	39	22	1	15	18.851
Federación Aragonesa de Solidaridad (FAS)	Aragón	<b>1994</b>	49	24	5	0	225.216
Coordinadora de ONGD de Canarias	Canarias	<b>1995</b>	23	8	3	0	62.234
Coordinadora de ONGD de Castilla La Mancha	Castilla la Mancha	<b>1995</b>	52	38	3	0	230.435
Coordinadora Extremeña de ONGD	Extremadura	<b>1995</b>	50	23	1	0	34.476
FONGDCAM - Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid	Madrid	<b>1995</b>	114	65	3	0	274.276

Coordinadora ONGD Castilla y León	Castilla y León	<b>1996</b>	70	27	3	0	119.107
Coordinadora de ONGD de La Rioja	La Rioja	<b>1997</b>	37	20	1	0	38.962
Coordinadora de ONGD de Asturias	Asturias	<b>1997</b>	38	19	2	0	135.196
Coordinadora ONGD Navarra	Navarra	<b>1998</b>	62	25	5	0	196.575
Coordinadora d'ONGD Illes Balears	Baleares	<b>1999</b>	29	12	1	17	56.580

\* Se refiere al número de organizaciones que forman parte tanto de la Coordinadora estatal como de alguna Coordinadora Autonómica

En total, tres coordinadoras autonómicas encabezan el número de ONGD y tienen un presupuesto superior a 400 mil euros anuales en 2009, la Federación Catalana de ONGD, la Coordinadora de ONGD de Euskadi y la Coordinadora Valenciana de ONGD. Mientras que la FONGDCAM - Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid prácticamente equipara el número de ONGD miembro de la coordinadora estatal con 114 inscritas. Los recursos de las coordinadoras autonómicas varían a lo largo del territorio, la mayoría (ocho de ellas) tienen fondos situados en la franja de 200 a 400 mil euros anuales, mientras que cinco de ellas no alcanza la cifra de cien mil euros. La organización con menos recursos es la Coordinadora de ONGD Región de Murcia con fondos inferiores a 20 mil euros, entre cuotas de los miembros, ingresos por servicios, donaciones y subvenciones públicas.

En la representación de intereses a nivel autonómico también existen diferencias importantes entre organizaciones. Un escaso número de ONGD tiene una estructura territorial extendida que cubre todas las autonomías y el ámbito estatal. La base de datos elaborada para esta investigación sobre los miembros de la Coordinadoras Autonómicas refleja que 77% de las ONGD está inscrita en una coordinadora de carácter autonómico, 14% pertenece a dos y hasta cinco coordinadoras; 3,6% pertenece a seis y hasta diez coordinadoras y el resto está presente en más de 11 coordinadoras autonómicas. Estos números contrastan con la cifra de ONGD que tienen representación en todo el territorio, sólo dos organizaciones del total (495) pertenece a la CONGDE y a las 17 coordinadoras autonómicas: Intermón Oxfam y Asamblea de Cooperación Por la Paz (ACPP). Mientras que ISF - Federación Española de Ingeniería Sin Fronteras- pertenece a 16 coordinadoras entre ellas la CONGDE; Manos Unidas y Unicef España a 15; Fundación Paz y Solidaridad. CC.OO. Serafín Aliaga, Médicos del Mundo y Medicus Mundi a 14; Ayuda en Acción, Fundación Proclade y Interred a 13; Cáritas Española, Educación Sin Fronteras, Fundación Entreculturas, Jóvenes y Desarrollo, Proyede, SED (Solidaridad Educación y Desarrollo), SETEM y Veterinarios Sin Fronteras pertenecen a 12; y Cruz Roja Española, ISCOD (Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo); Movimiento por la Paz -MPDL- SOTERMUN-USO a diez. La pertenencia a un mayor número de coordinadoras es otro indicador que nos informa sobre qué organizaciones

tienen, gracias a su presencia territorial y recursos una mayor prominencia en la comunidad de ONGD.

Al igual que la CONGDE, la mayoría de las coordinadoras autonómicas se estructuran en una Asamblea General, Junta de Gobierno y Secretaría Técnica. Además de sus estatutos, se rigen por sus reglamentos internos y el código de conducta pactado en términos generales con la CONGDE y que especifica qué actuaciones se consideran éticamente válidas por parte de las ONGD en la lucha contra la pobreza, campañas publicitarias y recaudación de fondos. Para pertenecer a ellas, se debe demostrar en todos los casos que existe una estructura organizativa y unos estatutos que garanticen la continuidad de la organización y carecer de ánimo de lucro.

La existencia de un grupo cohesionado capaz de monopolizar la representación de intereses de un sector altamente heterogéneo es una variable importante en la capacidad de influencia de las ONGD. Ello les otorga poder frente a la autonomía del Estado para imponer los objetivos de la política, ya que concentra en una sola voz las principales demandas de las ONGD en cuanto a organizaciones y en cuanto a la política de cooperación al desarrollo. A diferencia de otros sectores de los servicios sociales y del bienestar en los que existe una única organización dominante respecto del resto, la fragmentación y heterogeneidad de las ONGD no impide la creación de un único grupo de representación de intereses (Garvía, 1995; Ariño, 2009). La cohesión del grupo se explica gracias a la existencia de un liderazgo estable en el tiempo, de tipo oligárquico que une a las organizaciones clave del sector, tanto por su experiencia como por su actividad política y recursos.

El análisis a nivel macro y a nivel sectorial permite explicar en gran medida cuáles son las variables que explican la capacidad de influencia de las ONGD. Sin embargo, para comprender las diferencias en la estrategia de movilización política es necesario analizar la historia y el desarrollo organizativo a nivel individual. La estructura organizativa de las ONGD y su evolución permite explicar por qué existen contrastes, incluso contradicciones, entre organizaciones condicionadas por el mismo contexto institucional. En el próximo capítulo se comparan los casos de Intermón y Manos Unidas. Su historia es una metáfora de los cambios, tensiones y contradicciones de la acción colectiva entorno a la cooperación al desarrollo.



## 6 Estructura organizativa: análisis de Intermón y Manos Unidas

La mayoría de análisis sobre las ONGD constatan la diversidad y la heterogeneidad del sector en cuanto a su estructura organizativa (origen institucional, recursos y autonomía de financiación respecto del Estado y otras fuentes de financiación y liderazgo (Ortega Carpio; 1994; Gómez Gil, 2005; Marcuello, 2007; Ariño, 2009; Roca Martínez, 2011). Al mismo tiempo, diversos estudios señalan que la estructura organizativa define la distribución de poder interna, la estructuración de sus tareas y la relación que tienen con sus miembros (Méndez y Mota, 2006; Kriesi, 2006). Pero son escasos los estudios que explican cómo y porqué la estructura organizativa es una variable explicativa de la capacidad de influencia de las ONG. Se sabe poco sobre cómo evolucionan las ONG, cómo se organizan y qué implicaciones tiene todo ello para explicar la continuidad y cambio en sus objetivos políticos. Este capítulo busca contribuir a este análisis, a través de la comparación de la evolución organizativa de las ONG desde los sesenta hasta la actualidad.

Se argumenta que la estructura organizativa importa porque define y moldea las estrategias de movilización política de las ONG. Al mismo tiempo, se considera que la estructura organizativa no es una variable estática sino dinámica, sujeta a la historia de la organización y a los ajustes que resultan de la tensión creada entre las cambiantes circunstancias políticas y la forma en la que los fundadores y líderes de la organización responden a estos cambios (March, 2008). La suma de este proceso es importante para explicar por qué existen diferencias sustanciales entre ONG a la hora de definir su modelo organizativo y estrategias de movilización. En el análisis se tiene en cuenta:

1) La evolución de la estructura de financiación. Los recursos obtenidos por las ONG son un termómetro de la dependencia que tienen las organizaciones respecto al Estado y/o respecto otras organizaciones que tienen intereses propios. Y, en ese sentido, de su actividad para actuar con independencia en la definición de sus estrategias de movilización política.

2) La historia y la distribución de poder interna. Esta variable de la estructura organizativa determina la forma en la que los fundadores y los líderes de la organización

resuelven las tensiones creadas por la influencia de factores externos (por ejemplo cambios en el contexto político). La solución adoptada durante este proceso de adaptación contribuye a definir el modelo organizativo de las ONG y sus estrategias de movilización política.

Se comparan los casos de Intermón Oxfam (a partir de ahora Intermón) y de Manos Unidas, ambas creadas durante la dictadura franquista y que mantienen hasta el presente un lugar clave en el sector de la cooperación al desarrollo. La transición democrática las obliga a adaptarse a las nuevas condiciones del entorno y a formalizar una personalidad jurídica civil y canónica en el caso de Manos Unidas, y civil en el caso de Intermón. En los años ochenta, participan en la creación de la CONGDE, como principal organización de representación de intereses de las ONGD ante el Estado, y más tarde también forman parte de las coordinadoras de ONGD a nivel autonómico.<sup>125</sup> Marcadas por un recorrido histórico casi simultáneo –Intermón nace en 1956 y Manos Unidas tres años después-, desarrollan una estructura institucional y organizativa que difiere de forma dramática, en particular a partir de la década de los noventa, un momento crucial que marca un antes y un después en la atención y recursos públicos y privados destinados a la cooperación al desarrollo.

Si se tiene en cuenta la edad como uno de los indicadores de estabilidad y capacidad de supervivencia, Intermón y Manos Unidas son un ejemplo de organización exitosa entre las ONGD. A lo largo de más de cincuenta años de historia, consiguen ser dos de las ONG con mayor número de socios, financiación y una importante presencia en los cargos de representación del sector de la cooperación al desarrollo, ello las define como organizaciones clave o *keystone organizations*. Es decir, organizaciones que ocupan un espacio importante dentro de una misma comunidad de organizaciones y que actúan como referentes para el resto (Bosso, 2005; Gray y Lowery, 1996).

Como muestra de su evolución y crecimiento, los siguientes dos gráficos muestran la evolución de su actividad desde los sesenta hasta el presente, teniendo en cuenta dos indicadores: el número de proyectos de desarrollo y el número de países que reciben la ayuda. Manos Unidas inicia un crecimiento gradual desde finales de los sesenta que se interrumpe a mediados de los noventa (aunque aún así es más elevado

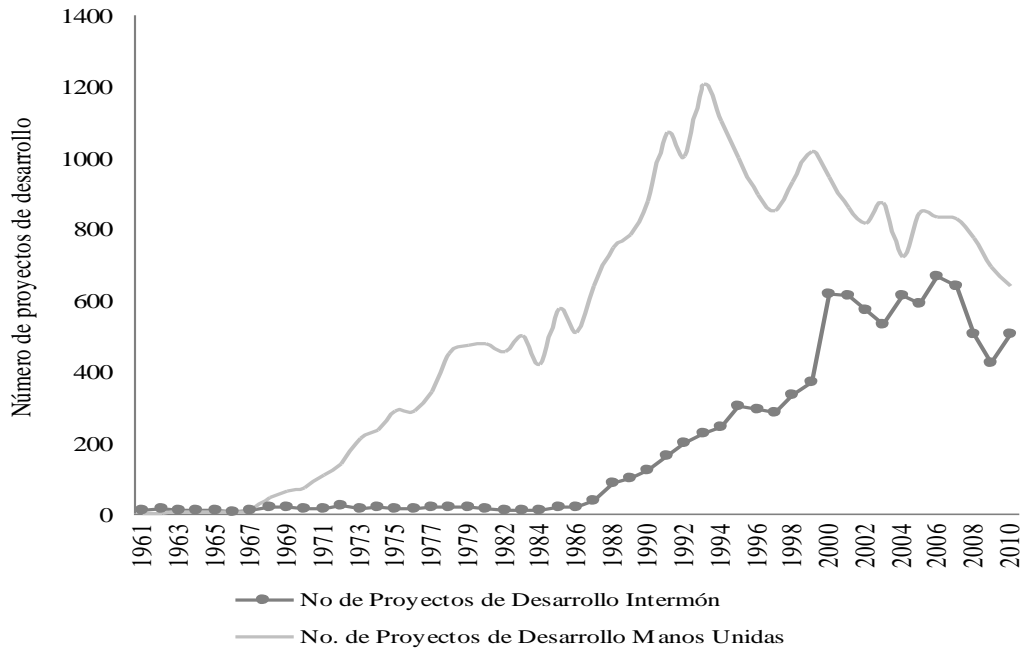
---

<sup>125</sup> Intermón, es una de las pocas ONGD con presencia en las 17 coordinadoras autonómicas y Manos Unidas tiene representación en 15 de ellas.



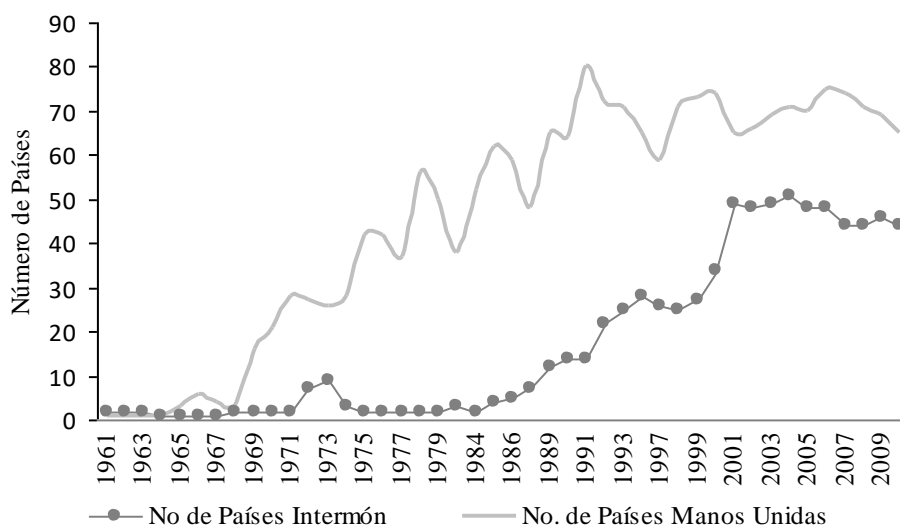
que el de Intermón). La actividad de esta última aumenta a mediados de los ochenta y de forma dramática a finales de los noventa. La creciente actividad de ambas durante la etapa democrática, especialmente en el caso de Intermón, es un reflejo de un entorno más favorable a la captación de fondos privados y públicos, que se explica por un incremento en la intervención del Estado y otros niveles de gobierno y un mayor prestigio social de las ONG. Aunque importante, la intervención del Estado no lo explica todo. La existencia de emprendedores políticos y el liderazgo también explican en gran parte la capacidad de Manos Unidas y de Intermón para aprovechar las oportunidades creadas por un entorno más favorable (Scott, 2008).

Gráfico 6.1 *Número de proyectos de desarrollo Intermón y Manos Unidas 1961-2010*



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias anuales y boletines de ambas organizaciones

Gráfico 6.2 *Evolución no. países que reciben ayuda de Intermón y Manos Unidas 1961-2010*



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias anuales y boletines de Intermón y Manos Unidas (1956-2010).

A nivel interno, la estructura organizativa de Intermón y Manos Unidas actúa como filtro de estos cambios y los adapta a los intereses y las preferencias establecidas por la organización (Campbell, 2004; Scott, 2008; March, 2008). Intermón pasa de ser una ONG jesuita, asentada en Barcelona con experiencia misionera en Bolivia y Chad, a formar parte de una ONG multinacional de la cooperación al desarrollo (Oxfam Internacional). Desde mediados de los noventa, además de ser una ONG proveedora de servicios del bienestar en países del tercer mundo con capacidad para implementar la política, se convierte en una organización profesionalizada capaz de crear e intercambiar información con otros actores de la política de cooperación al desarrollo.

Por su parte, Manos Unidas se consolida como una de las ONGD con mayor capacidad de movilización de recursos gracias a la existencia de una base estable de financiación proveniente de su vinculación institucional con la Iglesia católica y a la existencia de un grupo sólido de voluntarios que le permite destinar la mayor parte de sus recursos a los proyectos de cooperación al desarrollo. Inicialmente, surge a iniciativa sección femenina de la Acción Católica como un comité de campaña contra el hambre, a la par que otras campañas homólogas a nivel internacional, en respuesta al

llamado de la UMOFC y de la FAO<sup>126</sup>. En los ochenta, la organización institucionaliza su estructura basada en un modelo territorial y jerárquico con sede en Madrid, siguiendo la línea geografía de las diócesis católicas en España, similar al llamado modelo tradicional organizativo (Ariño, 2009; Kriesi, 2006)<sup>127</sup>. En este desarrollo, la historia de ambas importa así como las instituciones internas que dan forma a su estructura organizativa, entendidas como las reglas formales e informales que guían su acción.

El análisis de la estructura organizativa de Intermón y Manos Unidas se puede dividir en tres etapas. La primera durante el franquismo caracterizada por su vinculación a la Iglesia; la segunda a partir de la transición democrática hasta la primera mitad de la década de los noventa que pasa por un cambio radical en Intermón y por la estabilidad en Manos Unidas. En esta etapa se institucionaliza su actual modelo organizativo. Intermón consolida su identidad como ONGD de presión política, profesionalizada y globalizada; mientras que Manos Unidas afirma su identidad como ONGD de la jerarquía católica en España, más alejada de la actividad de presión política y más cercana al modelo de organizaciones territorialmente jerárquicas basada en el voluntariado. Por último, se distingue una tercera etapa de estabilización y consolidación del modelo adoptado en los noventa. La tabla 6.1 resume los principales cambios en la estructura organizativa desde la década de los cincuenta hasta el presente, se enumeran los cambios en la estructura jurídica, liderazgo y estructura de recursos de financiación.

---

<sup>126</sup> No existe una coordinación internacional de las tareas pero sí una alianza institucional entre las diferentes campañas contra el hambre.

<sup>127</sup> Como se explica más adelante, Manos Unidas establece una alianza internacional con CIDSE, la plataforma europea de ONGD europeas vinculadas estatutariamente a la Conferencia Episcopal del país de origen. Esta coalición, permanente desde mediados de los noventa, no implica para la organización una reestructuración profunda de las tareas ni de su estrategia de movilización política.

Tabla 6.1 Estructura organizativa de Intermón Oxfam y Manos Unidas (1956 – 2011)

Etapas	Intermón Oxfam (1956-2011)			Manos Unidas (1959-2011)		
	Recursos de financiación	Estructura institucional y jurídica	Liderazgo	Recursos de financiación	Estructura institucional y jurídica	Liderazgo
Franquismo (50s - 70s)	Privados (donaciones de fieles)	<b>Jesuitas</b> Institución vinculada jurídicamente a la orden jesuita (derecho canónico)	<b>Largos periodos de estabilidad</b> Sacerdote Jesuita (Enrique Rifá y Salvador Sugañes)	Privados, campaña anual (parroquias y escuelas católicas)	Dirección de la Acción Católica dependiente por estatuto de la <b>Comisión Episcopal Española</b> Asociación de derecho canónico y civil	<b>Elección por la Asamblea de Delegados Diocesanos.</b> Periodo estable de tres o hasta seis años.
Transición democrática – Medios de los noventa (auge de la cooperación al desarrollo) 80s - 95	Privados (donaciones de fieles, voluntarios y simpatizantes) Públicos (autonómicos, europeos y estatales)	<b>Jesuitas</b> (Fundación jesuita desde 1986) Regulada por el derecho civil	<b>Largos periodos de estabilidad</b> Sacerdote Jesuita (Lluís Magrinyà)	Privados, campaña anual (parroquias y escuelas católicas)	Dispersión de poder entre diferentes grupos que forman la ONG	
Medios de los noventa y primera década del nuevo milenio 1995 - 2011	Privados (donaciones de fieles, voluntarios y simpatizantes); <b>Marketing y ventas</b> Públicos (autonómicos, europeos y estatales)	Cambio en los estatutos (Jesuitas conservan 30% de representación) <b>Oxfam Internacional</b> Regulada por el derecho civil	<b>Disminuyen los periodos de estabilidad</b> (de facto se establece un máximo de dos periodos de cinco años) Ignasi Carreras (formación jesuita). Diez años como director Ariadne Aspe (mandato vigente)	Socios y donantes estables Públicos (Estado, autonomías, Europa)	Dispersión de poder entre diferentes grupos que forman la ONG  <b>Poder explícito de veto de la Comisión Episcopal Española</b> Asociación de derecho canónico y civil Asociación de interés público (1995)	Elección por la Asamblea de Delegados Diocesanos. Periodo estable de tres o hasta seis años. <b>CEE ejerce su poder de veto en la designación de la Presidenta (1998-2001).</b>

Fuente: Elaboración propia.

En adelante, el capítulo se divide en tres partes. En la primera se describen las características de su estructura de financiación y su evolución desde los sesenta hasta el presente. Se argumenta que los recursos son importantes pero no explican del todo por qué existen diferencias sustanciales en la estrategia de movilización política de las ONG. Al mismo tiempo, los casos de Intermón y Manos Unidas muestran que la estructuración de los fondos de las ONGD no es independiente de otras variables de la estructura organizativa. En la segunda parte se analiza la evolución de su estructura institucional, distribución de poder y liderazgo. Los casos de Intermón y Manos Unidas indican que la estructura interna actúa como filtro de las tensiones causadas por el entorno y condiciona la forma en la que las ONG se adaptan a dichos cambios. En la última parte se analiza como el modelo organizativo de ambas, resultado de su historia y evolución, influye sobre sus estrategias de movilización política teniendo en cuenta dos indicadores: su voluntad y capacidad para crear información relevante para influir en la elaboración de las políticas públicas y la existencia de coaliciones afines con su identidad y desarrollo organizativo.

### **Estructura de financiación**

Intermón y Manos Unidas representan una historia de éxito en el sector de las ONGD, y en general de otras asociaciones en España en cuanto al crecimiento y consolidación de su financiación. El aumento, relativamente constante, de los recursos financieros de ambas ONG garantiza a lo largo de las cinco décadas su capacidad de supervivencia y de adaptarse a cambios trascendentales en el contexto socio-político de España. Análisis previos sobre la financiación de las ONG en diversos países de Europa, entre ellos España, apuntan que ambas se encuentran entre el reducido grupo de ONG (1%) con un elevado monto de recursos (más de diez millones de euros en términos nominales) y con un importante número de socios (más de cinco mil) (Kriesi, 2006). En contrapartida, de acuerdo con la muestra utilizada por el proyecto *Ciudadanía, Implicación y Democracia en España* (CIDE)<sup>128</sup>, el presupuesto anual de las ONG españolas es menor a cien mil euros en 75% de los casos (Montero, Font y Torcal, 2006).

---

<sup>128</sup> CIDE es un proyecto de *investigación* iniciado en 2001 por un grupo de investigadores coordinados por J.R. Montero, Mariano Torcal y Joan Font, que forma parte de la red *Citizens, Involvement and*

Estos datos concuerdan con las cifras publicadas por las propias ONGD, que reflejan que más de 70% de las organizaciones miembros de la CONGDE tiene un presupuesto menor a cien mil euros. De acuerdo con la memoria anual de 2010, el presupuesto para 2010 de Intermón es superior a 79 millones de euros, y el de Manos Unidas es superior a 52 millones euros (CONGDE, 2010). Estas cifras son más contundentes si se tiene en cuenta que en la primera Campaña Anual contra el Hambre de Manos Unidas (1959) se recaudaron aproximadamente quinientas mil pesetas (unos tres mil euros)<sup>129</sup>. Mientras que en 1974, año para el cual se tienen las primeras cifras, Intermón consigue recaudar poco más 387 mil pesetas (unos 23 mil euros). Las cifras son igual de definitivas, si se expresan en términos reales. Si se descuentan los efectos de la inflación tomando como base el IPC para 2011 calculado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), los ingresos de la primera Campaña Anual contra el Hambre equivaldrían a treinta dos mil euros constantes frente a los casi cincuenta tres millones de euros de 2010. En el caso de Intermón, en euros constantes su recaudación es de dos mil euros frente a más de 79 millones de euros en 2010<sup>130</sup>.

### *Evolución de los ingresos*

La evolución conjunta de la financiación de Intermón y Manos Unidas muestra una tendencia de crecimiento relativamente similar desde su creación en los años

---

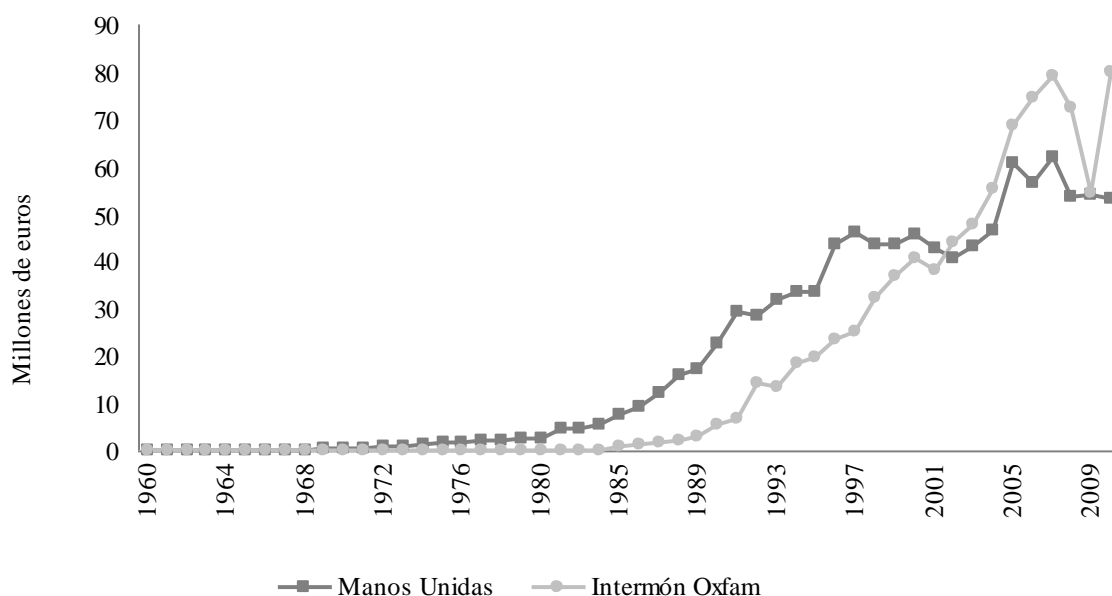
*Democracy (CID)* en el que participan diversos países europeos. Los resultados de la investigación fueron publicados en 2006 por el CIS.

<sup>129</sup> Los cálculos se han hecho teniendo en cuenta el tipo de cambio publicado por el Banco de España al 1 de febrero de 2011, que equipara un euro a 166,38.

<sup>130</sup> Es necesario aclarar; sin embargo, que la disponibilidad de los datos dificulta, en parte, la precisión del análisis. En el caso de Intermón, las primeras cifras anuales sobre sus ingresos se publican al inicio de los años ochenta. Para los datos de ingresos del periodo 1960-1981 se tiene en cuenta la suma total anual del envío de fondos para los diferentes programas sociales de las misiones, publicados de forma esporádica en su boletín. Antes de esta fecha no se publican cifras concretas sobre los ingresos destinados a las misiones jesuitas de la organización. Desde 1982 hasta la fecha, la ONG informa sobre los ingresos obtenidos en su memoria anual y en sus boletines. En el caso de Manos Unidas, la organización publica cada año desde 1960 las cifras sobre la recaudación de la Campaña contra el Hambre. La principal fuente de información sobre la evolución del presupuesto anual es el boletín de la Campaña contra el Hambre y más tarde sus memorias. En suma, la escasa sistematización de la información durante el franquismo y la primera etapa democrática dificulta la obtención de datos precisos sobre el presupuesto, principalmente de Intermón. A partir de los años ochenta el crecimiento de recursos y el inicio de la financiación pública (como se explica más adelante) van acompañados por una creciente estructuración de las tareas de la organización y la obligación de una mayor transparencia sobre sus recursos.

cincuenta hasta la actualidad. En términos nominales, el presupuesto anual de ambas organizaciones se incrementa de forma constante desde mediados de los ochentas hasta el presente, con algunos periodos de subidas y descensos en los últimos cinco años. El gráfico 6.3 muestra esta evolución hasta la primera década del nuevo milenio.

Gráfico 6.3 *Ingresos Intermón y Manos Unidas 1960 – 2010 (términos nominales)*



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias anuales y boletines de Intermón y Manos Unidas 1956-2011.

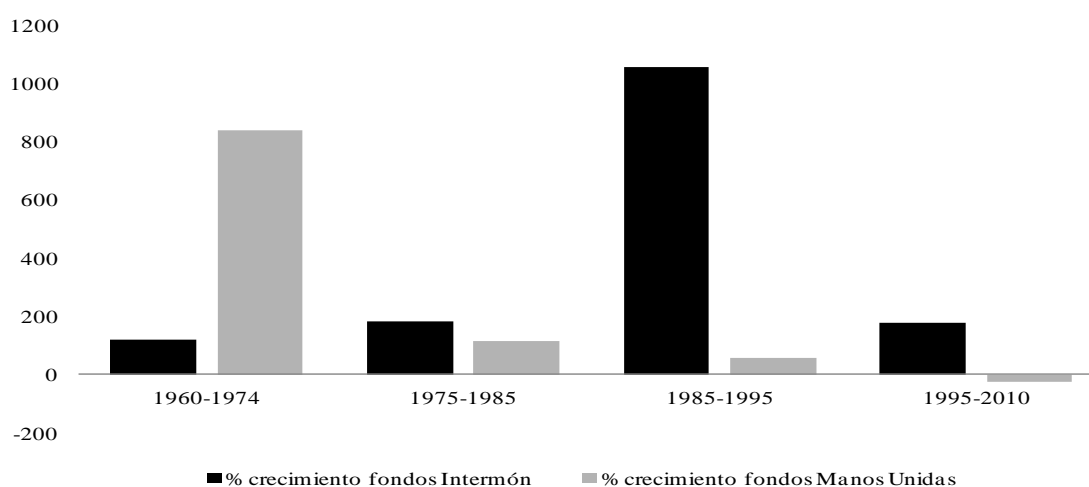
A finales de la década de los ochenta, se presenta una etapa de expansión como consecuencia de los primeros fondos públicos que se destinan a las ONGD a través del presupuesto del Estado y de las Comunidades Autónomas. Aunque el incremento más importante se registra una década después, en coincidencia con el cambio de paradigma sobre el papel de las ONG y su importancia en los sistemas de bienestar público, que provoca la generalización de la financiación pública (Salamon, 2002; Pérez Díaz y López Novo, 2003; Méndez y Mota, 2006). En los últimos cinco años los ingresos descienden, con la excepción de 2010 para Intermón como resultado de las donaciones por la crisis humanitaria provocada por el terremoto de Haití de enero.

A pesar de las similitudes en cuanto al monto de los fondos captados, un análisis a profundidad de ambos casos muestra que existen importantes diferencias tanto en la

evolución de sus recursos como en la estructura de financiación. La distancia entre los ingresos de ambas ONG es mayor durante la dictadura y los primeros años de la democracia. En términos reales, los ingresos de Intermón oscilan entre dos mil euros en 1974 y menos de dos millones de euros en 1986; mientras que la Campaña Contra el Hambre tiene ingresos que oscilan entre cien mil euros en 1974 y 8,8 millones de euros en 1986.

Entre los sesenta y setenta los recursos son escasos debido a la invisibilidad de la cooperación al desarrollo como problema público. Sin embargo, en esta etapa Manos Unidas experimenta el crecimiento porcentual más importante de su historia. Si se analiza el crecimiento de su presupuesto con base en los diferentes periodos que caracterizan su expansión (ver tabla 6.1), la Campaña contra el Hambre crece sustancialmente durante los setentas, mientras que en la última etapa de consolidación del sector de la cooperación al desarrollo suma un crecimiento porcentual anual negativo de 24 puntos. El periodo de mayor crecimiento en Intermón es entre 1985 y 1995, durante el liderazgo de Lluís Magrinyà. El gráfico 6.4 muestra la evolución en el crecimiento porcentual del presupuesto a lo largo de más de cinco décadas y las diferencias entre ambas organizaciones. El contraste en las cifras se explica, en parte, por las diferencias en su estructura institucional que afecta la movilización de recursos en ambas ONGD, o dicho en otras palabras por las fuentes de financiación a las que recurren de acuerdo con normas que regulan la vida de la organización.

Gráfico 6.4 *Crecimiento porcentual agregado Intermón y Manos Unidas 1960-2010*



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias anuales y boletines de Intermón y Manos Unidas 1956-2011.



En la estructuración de los recursos de Manos Unidas es importante destacar la importancia de dos variables que se mantienen constantes hasta el presente, y que están relacionadas con su estructura institucional. 1) Una fuente estable de financiación constituida por los ingresos recabados durante la campaña anual y el día de ayuno voluntario en las parroquias y colegios católicos<sup>131</sup>. En la campaña de 1960, la Acción Católica de Mujeres propone un día de ayuno voluntario el segundo viernes de febrero como base de la colecta anual en las parroquias de las diócesis españolas. Hasta el presente, la colecta anual sigue siendo una tarea crucial en la supervivencia de la ONG. En 1970, la CCE decide que, además del Día del Ayuno Voluntario, la colecta anual se complete con una jornada de colecta el segundo domingo de febrero en todas las diócesis, que se mantiene hasta la fecha (Escartín, 2010). Es interesante, que esta decisión de la CEE sea levemente posterior al inicio de la crisis de las organizaciones seculares en España, que lleva a la salida de números miembros de la Acción Católica (Montero García, 2000). La campaña anual constituye uno de los ejes inamovibles de la financiación de Manos Unidas. 2) Los comités y delegaciones de la Campaña contra el Hambre se basan en la propia estructura territorial de la Iglesia católica, por lo tanto desde los primeros años Manos Unidas cuenta con una estructura territorial que abarca casi la totalidad de las diócesis en España, actualmente 72. Ello proporciona una fuente estable de recursos basados en la estructura territorial centenaria de la Iglesia católica.

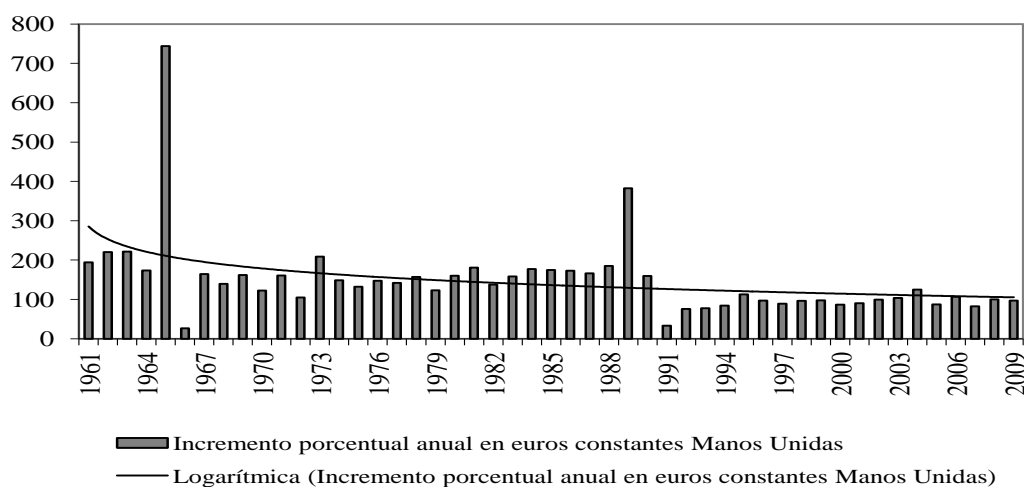
Es notable que el crecimiento porcentual mayor se consiga a mediados de la década de los sesenta, en la última etapa de la dictadura. Este incremento inicial ayuda a consolidar las expectativas de supervivencia de la organización y es la base sobre la cual se desarrolla posteriormente su estructura de financiación. Además, coincide con el periodo de liderazgo de las mujeres de Acción Católica<sup>132</sup>. Esta evolución se resume en el siguiente gráfico.

---

<sup>131</sup> El primer año, las mujeres de Acción Católica reciben una única aportación de Cáritas, ya que no existe acuerdo entre las diferentes asociaciones católicas sobre el lanzamiento de la campaña.

<sup>132</sup> En 1967 se presenta una primera caída de los fondos, que se interpreta como consecuencia de la crisis secular a finales de los años sesenta (Salas, 1993; Moreno, 2003; Montero García, 2005, Escartín, 2010).

Gráfico 6.5 *Crecimiento porcentual del presupuesto de Manos Unidas 1960-2010*



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias y boletines de Manos Unidas 1960-2011.

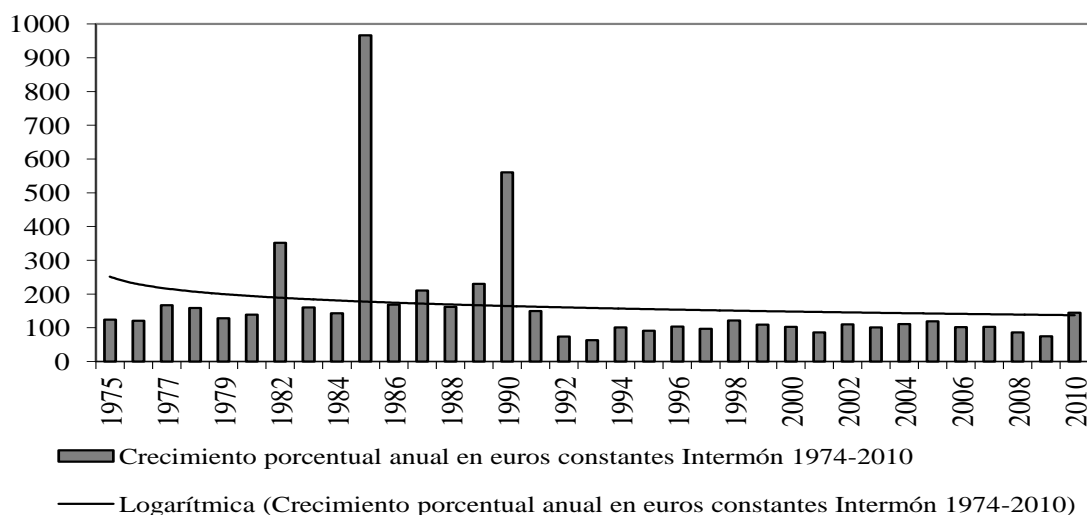
En el caso de Intermón, durante sus primeros 30 años de vida cuenta con las donaciones de los suscriptores a su boletín informativo, formado básicamente por seguidores de la orden jesuita, así como amigos y familiares de los propios misioneros. En la década de los setenta, la organización comienza a diversificar sus fuentes de ingresos privados con la venta de artesanía y apadrinamiento de niños, que consisten básicamente en ayuda puntuales para educación y comedor de niños en Bolivia. La venta de artesanía es un precedente de la financiación actual a través de las ventas del comercio justo; el cambio de apelativo corresponde con un cambio en la definición del problema y con un mayor énfasis en su dimensión política y la asimilación de nuevas ideas sobre el desarrollo en la organización. Desde los noventa, la venta de artesanía y otros productos deja de ser únicamente una fuente de ingreso para convertirse en parte del argumento a favor del comercio justo y en contra las consecuencias de la regulación mundial del comercio sobre la economía de los países pobres.

El periodo más importante de crecimiento de fondos sucede entre 1982 y 1992, con un importante aumento en 1985, tras una de las primeras campañas que lleva cabo la organización en relación con la crisis humanitaria de Etiopía a principios de los

ochenta y de la primera ayuda pública que recibe la organización de la Generalitat de Cataluña (ver gráfico 6.6)<sup>133</sup>.

Desde entonces, Intermón mantiene un ritmo de crecimiento sostenido, incluyendo la etapa del cambio radical que supone la integración con Oxfam Internacional. En los últimos años, se presenta un descenso significativo, más en concreto en 2009, que tiene que ver con el descenso en la financiación pública de la cooperación al desarrollo y de los fondos privados como consecuencia de la crisis financiera de 2008.

Gráfico 6.6 *Crecimiento porcentual anual del presupuesto de Intermón 1975-2010*



Elaboración propia a partir de memorias anuales y boletines de Intermón 1975-2011.

### *Cambio en la estructura de financiación y fondos públicos*

Uno de los cambios más significativos a nivel organizativo es la transformación de la estructura de financiación de Intermón y Manos Unidas. Ambas pasan de ser organizaciones que funcionan gracias a un modelo de financiación privada a tener una

<sup>133</sup> Su constitución como fundación, le permite concurrir en las convocatorias de subvenciones públicas, al tiempo que se consolida un liderazgo cohesionado y carismático en la organización. Tal como se explica en el apartado anterior sobre la importancia de la distribución de poder y liderazgo en la organización, bajo la dirección de Magrinyà, los recursos de la organización se multiplican, pero sobre todo la organización a través de su líder ocupa un lugar clave en diferentes organizaciones, lo que le permite actuar como puente entre diferentes instituciones.

estructura de financiación mixta de fondos privados y públicos desde mediados de los ochenta cuando acceden a las primeras subvenciones. Durante la dictadura y los primeros años de transición democrática, al igual que la mayoría de ONG, son organizaciones financiadas a través de fondos privados<sup>134</sup>. Los fondos de donaciones particulares (limosnas y cuotas anuales voluntarias), así como algunos ingresos de cursillos en el caso de Intermón. Tal como se explica en el capítulo tres, la aprobación de la Ley 33/1987 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos inicia una etapa en la que el Estado da un paso significativo para fomentar las actividades de las ONG.

En consonancia con los cambios en su entorno, la estructura de recursos de ambas organizaciones se diversifica a partir de mediados de los ochenta en fondos privados y fondos públicos, que incluyen ayudas de las Comunidades Autonómicas, los ayuntamientos y diputaciones, el Estado; y a partir de 1986 de fondos europeos. Una parte de los fondos públicos se obtiene a través de las subvenciones de proyectos cofinanciados, en los que se exige que la ONG demuestre ciertos requisitos de solvencia como garantía. Ello supone una barrera de acceso a estos fondos, que tanto Manos Unidas como Intermón superan<sup>135</sup>. El incremento de la financiación a partir de mediados de los noventa, coincide con el cambio de paradigma sobre el papel de las ONG en el sistema político que considera su papel como complemento de la provisión de servicios sociales del Estado. Y de forma, casi paralela, con el cambio en la imagen de la política de cooperación al desarrollo que institucionaliza la relación de las ONGD con el Estado.

Manos Unidas consigue mantener una independencia financiera de los fondos públicos gracias a la estabilidad que le proporciona los recursos provenientes de miembros y de la colecta anual, en la que se suman los fondos de parroquias y colegios católicos. El primer incremento se registra a finales de los ochenta y se mantiene relativamente estable hasta 1996, cuando alcanza la tasa de 23,2 por ciento<sup>136</sup>. A diferencia de la mayoría de las ONG, esta cifra es un indicador de una importante

---

<sup>134</sup> Las posibles excepciones son Cruz Roja y Caritas que tienen un estatus legal específico y, por ello, reciben subsidios públicos con anterioridad. Y la ONCE como organización que consigue monopolizar la representación de los servicios sociales para minusválidos de la vista desde el franquismo (Garvía, 1995).

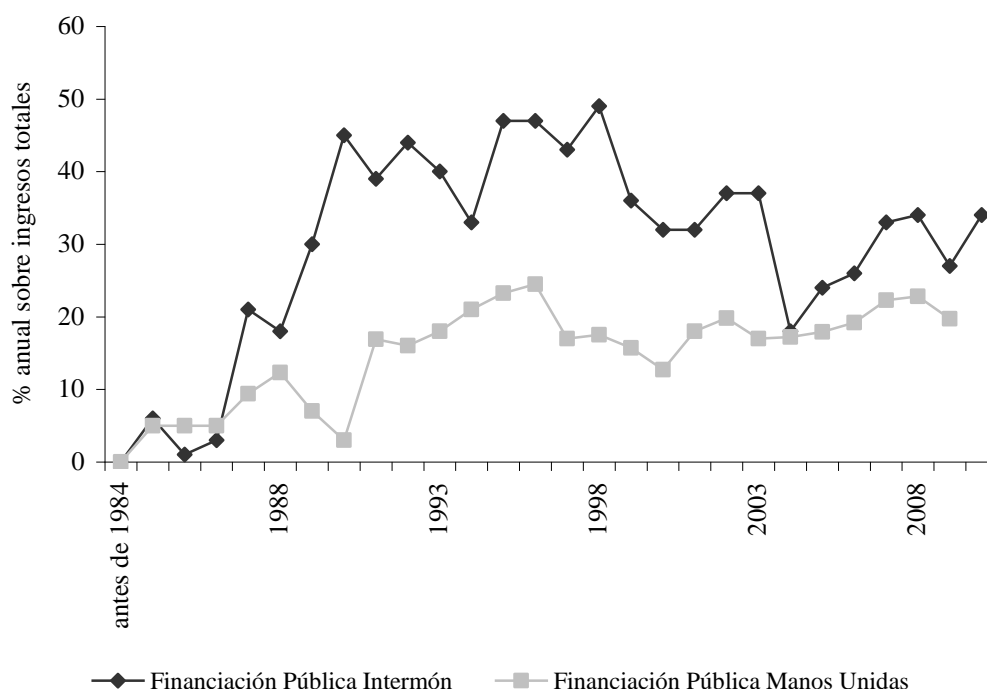
<sup>135</sup> Por ejemplo, en la Memoria Interna de la Campaña XXXI, curso 1989-1990 de Manos Unidas se explica: “*Estas subvenciones, tan interesantes para Manos Unidas, exigen mucho esfuerzo y dedicación, ya que los seguimientos de los proyectos debe ser, y lo son, muy exhaustivos y conllevan una autoevaluación por parte nuestra, además de un control muy estricto de los gastos de fondos recibidos*”.

<sup>136</sup> La media de los ingresos públicos de Manos Unidas para el mismo periodo es de 19 por ciento.

independencia respecto del Estado y otras fuentes de financiación pública. Tal como se observa en el gráfico 6.7 el porcentaje de recursos públicos de Manos Unidas se mantiene bastante estable entorno al 20% desde finales de los ochenta.

En contraposición, en Intermón estos fondos tienen una dinámica cambiante con una importante tendencia a la baja tras el inicio del segundo mandato de Aznar, en 2000. Intermón alcanza un porcentaje más elevado de financiación pública a mediados de los noventa, cercano a 50% total de los fondos, lo que la coloca en la línea fronteriza de la dependencia de los recursos del Estado. La ONG entonces inicia una estrategia de diversificación de financiación privada. El primer incremento sustancial sucede en 1991, cuando por primera vez supera la cifra de 40% sobre los ingresos totales de la organización, mientras que la tasa máxima se alcanza en 1996 con 46,6% frente a 14% de 1984. A partir del nuevo milenio, la organización incrementa la búsqueda de nuevas fuentes de financiación que eviten una creciente dependencia de los recursos públicos. El promedio de financiación pública de Intermón entre 1984 y 2010, es de 30.94%. El siguiente gráfico muestra la evolución en los fondos públicos de ambas organizaciones.

Gráfico 6.7 *Evolución de la financiación pública de Intermón y Manos Unidas*



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias Intermón y de Manos Unidas 1980-2011.

La inexistencia de una fuente estable de financiación privada acerca a Intermón a finales de los noventa a una peligrosa dependencia de los fondos públicos, que corrige en la primera década de 2000. Por otra parte, su integración a la OXFAM internacional también impone una orientación particular en cuanto a la financiación pública. Aunque existen diferencias entre las ONG que forman la red internacional, el criterio general es no exceder una cuota de 30% sobre los ingresos totales en fondos públicos como garantía de autonomía y de legitimidad como organización independiente (Lindenberg et al, 2001).

Si se comparan las dos ONG, se observan diferencias sustanciales en cuanto a las fuentes de financiación pública y privada; así como en su evolución durante las últimas dos décadas. A diferencia de la tendencia mayoritaria en las ONG a una dependencia financiera de los subsidios públicos, ambas organizaciones mantienen una estructura de financiación basada en la diversificación fuentes de financiación privada y pública, con mayor prevalencia de los primeros (Méndez y Mota, 2006; Kriesi, 2006). Sin embargo, existen diferencias significativas. La evolución de los datos se sintetiza en las tablas 6.2 y 6.3, y a continuación se analizan las diferencias entre ambas organizaciones.

Tabla 6.2 *Estructura de Ingresos de Manos Unidas (1996-2010)*

AÑO	Estado	Autonomías Gobiernos Locales	UE	Total Ingresos Públicos	*Socios y colaboradores	Parroquias, colegios y entidades religiosas	Herencias	Emergencias	Otros Ingresos	Total Ingresos Privados
1996	8,47	11,48	3,32	<b>23,2</b>	37,74	32,64	-	1,23	5,12	<b>76,8</b>
1998	5,74	9,75	1,51	<b>17</b>	40,01	34,36	-	4,16	4,47	<b>83</b>
1999	4,5	9,1	3,9	<b>17,5</b>	40,08	36,08	-	1,6	4,74	<b>82,5</b>
2000	4,9	10,7	0,1	<b>15,7</b>	42,6	35,6	-	2,5	3,6	<b>84,3</b>
2002	4,5	13	0,5	<b>18</b>	40,6	35,9	3,6	0,5	1,4	<b>82</b>
2003	6,1	13,3	0,4	<b>19,8</b>	39,2	34,9	4,5	1,6	0	<b>80,2</b>
2004	3,9	11,5	1,5	<b>16,9</b>	38,5	33,1	8	3,5	0	<b>83,1</b>
2006	8,1	9,8	0	<b>17,9</b>	33,9	28,7	13,8	0	5,7	<b>82,1</b>
2008	8,5	13,8	0	<b>22,3</b>	35,4	28,4	6,3	0	7,6	<b>77,7</b>
2009	8,4	14,4	0	<b>22,8</b>	34,7	29,8	6,9	-	5,8	<b>77,2</b>
2010	8,6	11,1	0	<b>19,7</b>	34,7	26,4	5,8	6,6	6,8	<b>80,3</b>

\* A partir de finales de los noventa incluye donativos de particulares y empresas

Tabla 6.3 *Estructura de Ingresos de Intermón (1984-2010)*

AÑO	Estado	Autonomías y Gobiernos Locales	UE	Agencias Internacionales	TOTAL Ingresos Públicos	*Socios y colaboradores	Comercio justo	Herencias	Emergencias	Total Ingresos Privados
1984	14	0	0	0	<b>14</b>	-	-	-	-	<b>86</b>
1989	7,7	6	13,3	0	<b>26</b>	66,9	0	6,8	-	<b>74</b>
1996	19	15,5	12,1	0	<b>46,6</b>	44,7	0	7,1	-	<b>53,4</b>
1998	24,4	14,1	4,1	0	<b>43</b>	46,8	10,2	0,0	-	<b>57</b>
2000	11,6	15,6	11,8	0	<b>39</b>	42,7	8,4	-	-	<b>61</b>
2003	6,9	18,6	11,2	0	<b>28,8</b>	49,6	7,6	-	13,3	<b>71,2</b>
2004	6,5	13,0	9,1	0	<b>28,8</b>	52,5	-	1,5	15,1	<b>71,2</b>
2006	5,5	11,8	6,3	0	<b>23,5</b>	46,5	15,7	2,3	12,2	<b>76,5</b>
2008	9,6	11,22	10,6	1,7	<b>33</b>	49,9	12,4	2,6	2,7	<b>67</b>
2010	7,3	10,26	5,7	3,8	<b>27</b>	50,6	10,3	1,5	6	<b>73</b>

\* A partir de finales de los noventa incluye donativos de particulares y empresas

Manos Unidas mantiene una financiación privada estable superior a 70% lo cual garantiza su independencia respecto de los fondos públicos, en cambio una proporción sustancial de sus ingresos proviene de la colecta anual en colegios y parroquias, así como socios y donantes voluntarios captados a través de las diócesis españolas. La estabilidad que le proporcionan los fondos de la Iglesia condiciona su autonomía respecto de una institución externa. Intermón demuestra una importante capacidad para diversificar sus fuentes tanto privadas como públicas. A través de la creación de una marca propia de productos, aumenta el porcentaje de ingresos privados, homologando la estrategia iniciada en los años sesenta por Oxfam en Reino Unido y mantenida por la actual red OXFAM Internacional (Black, 1992). Por otra parte, mientras que en Manos Unidas, los fondos europeos son una porción minoritaria (0,97% de media), que se desvanece en últimos años. En Intermón, la media de los fondos europeos es de 8% y, en los últimos años, se acceden a fondos de otras agencias internacionales.

Las diferencias en el acceso a subvenciones públicas de la UE y otras agencias internacionales pueden explicarse, en parte, por las estrategias que siguen Intermón y Manos Unidas en cuanto a la estructuración de sus tareas. Mientras Manos Unidas sigue una estrategia de centralización de las tareas en los Servicios Centrales y de consolidarse como ONGD de voluntariado, con un papel limitado, de expertos y profesionales en la gestión de sus tareas<sup>137</sup>. Intermón enfatiza la importancia del personal experto y prioriza la integración con Oxfam Internacional como parte de su estrategia de crecimiento y movilización política<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> La salida de un número importante de expertos disminuye la capacidad de la organización para llevar a cabo tareas complejas como el acceso a subvenciones a nivel europeo y a nivel internacional. Este tipo de ayudas públicas requieren un mayor grado de especialización respecto a las subvenciones locales a las cuales acceden la mayoría de las ONGs, sea por la dificultad de conocer a profundidad otras lenguas como por los requerimientos técnicos y de conocimiento del procedimiento y normativa.

<sup>138</sup> El acceso a fondos públicos, como se explica en el capítulo cuatro, se obtiene una vez que se superan ciertas barreras de acceso, como los requisitos formales que debe cumplir la organización y el conocimiento experto para elaborar informes complejos sobre los objetivos propuestos.



## **Instituciones y distribución de poder**

Como muchas otras ONG a lo largo del siglo XX<sup>139</sup>, Intermón y Manos Unidas se crean como iniciativa de uno de los muchos grupos y asociaciones integrados en la Iglesia católica. Tal y como se explica en lo que resta de este capítulo, este rasgo de identidad vinculado a su historia y origen cambia de forma radical en Intermón y se enfatiza en Manos Unidas. Analizar la evolución de sus fines nos informa sobre el fundamento de su estructura institucional y desarrollo organizativo. La transición democrática, crea la oportunidad de institucionalizar su estructura como ONG y de adaptarla al nuevo contexto político con resultados diferentes en cada caso. El poder de decisión y dirección de la compañía de Jesús disminuye en Intermón, hasta perder la mayoría absoluta en el principal órgano de gobierno de la ONG, como paso previo para integrarse a Oxfam Internacional. El proceso comporta un cambio radical en la identidad y modifica los fines de la organización. Por el contrario, en Manos Unidas, tras una década de importante crecimiento y creciente división interna entre los grupos que forman la asociación, la reforma de los estatutos de 2000 consolida el poder de veto de la Comisión Episcopal Española (CEE) y en consecuencia la identidad católica de la ONG. Para analizar la evolución de la estructura institucional de estas organizaciones se tienen en cuenta tres aspectos fundamentales: 1) la finalidad de la organización; 2) su estructura jurídica y 3) la distribución de poder y el liderazgo.

### *Fines de Intermón y Manos Unidas: continuidad y cambio*

De forma genérica, los fines expresos de ambas ONGD son la lucha contra la pobreza mundial y la ayuda al desarrollo. En el caso de Intermón, en los primeros 30 años de existencia sus fines están vinculados al servicio misionero de los jesuitas catalanes, sobre todo en Bolivia y Chad. Las campañas y servicios que realizan, como la construcción de escuelas, parroquias o dispensarios parten del principal objetivo de la misión que es la evangelización. En relación con la recaudación de fondos para llevar a cabo sus actividades, en 1963 se puede leer lo siguiente en su boletín: “*Jesucristo,*

---

<sup>139</sup> Otros ejemplos son Misereor de Alemania y Justicia y Paz y Asociación Misionera Seglar de España, activas en la cooperación al desarrollo desde los años cincuenta y sesenta.

*pobre y desnutrido en esos 'guagüitas'*<sup>140</sup> *de nuestras escuelas, pide a nuestros lectores la caridad de 2 pesetas diarias –o sea 60 mensuales- para sus y nuestros hermanos pequeños más pobres y más desnutridos que nosotros” (Enlace, Cataluña Bolivia, no. 164, noviembre 1963).*

Más tarde, los fines de la organización se ven influenciados por la postura del Concilio Vaticano II (1962-1965) y la encíclica *Populorum Progressio* (1967)<sup>141</sup> sobre el desarrollo de los pueblos. Este documento es la base de un cambio de paradigma en la Iglesia sobre la forma de entender la actividad de las organizaciones católicas frente a la pobreza. El cambio de paradigma consiste en dejar atrás la concepción pasiva de la caridad por acciones directas en la difusión de información y denuncia sobre las causas políticas y económicas del problema. Este cambio en la definición del problema afecta no sólo a Intermón sino también a Manos Unidas como se explica más adelante.

En 1960, el Secretariado cambia su nombre por el de Misión y Desarrollo y se define como una organización cristiana al servicio de las naciones jóvenes (*boletín Enlace Bolivia, Cataluña, Chad, no. 221, 1969*). El cambio se justifica de la siguiente forma: “*Y sin embargo no se trata de un mero cambio de nombre. Después de la Populorum Progressio teníamos que dar un paso más, ya que trabajamos al servicio de países, donde la MISION no puede olvidar en ningún momento el DESARROLLO. Ambos se dan la mano y a veces se confunden uno con otro. Por esto no cejamos hasta encontrar un nombre que expresará mejor lo que hacemos y queremos” (Enlace, Cataluña Bolivia, no.221, 1969)*. Estos fines se transforman de forma radical en las últimas dos décadas, y con ellos también la estructura institucional y de poder en la ONG. En los últimos estatutos de la organización (2004), esta finalidad queda expresada en el artículo primero: *La Fundación INTERMÓN cree que vivimos en un mundo único e interdependiente, con un solo futuro común, y así lo quiere expresar el nombre de INTERMÓN. Cree también en la persona y en todo aquello que comporta su reconocimiento y respeto. En la igualdad radical de todos los seres humanos y en el derecho universal a una vida digna en todas las dimensiones de la personalidad: desde*

---

<sup>140</sup> En el original se lee *guaguitas* en lugar de niños, ya que se utiliza el término usado comúnmente por los bolivianos para referirse a niños pequeños. Guagua en quechua quiere decir niño pequeño o infante.

<sup>141</sup> La versión completa de la encíclica está disponible en [http://www.vatican.va/holy\\_father/paul\\_vi/encyclicals/documents/hf\\_pvi\\_enc\\_26031967\\_populorum\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_pvi_enc_26031967_populorum_sp.html) (consultado el 8 de febrero de 2012).

*las necesidades básicas hasta la cultura, la libertad, la justicia y el respeto pleno a los derechos humanos... La Fundación INTERMÓN afirma que es posible un mundo estructuralmente más justo y pretende contribuir a alcanzarlo por medio de programas de cooperación para el desarrollo y de ayuda de emergencia, de sensibilización de la opinión pública y educación en valores, de incidencia y presión política, de comercio justo y de investigación.*

Los fines de Manos Unidas, en cambio, se mantienen estables. El manifiesto de las Mujeres de Acción Católica que anuncia el inicio de la campaña en 1959 señala que su objetivo es luchar contra el hambre de pan, de cultura y de Dios. Esta triple finalidad inicial es la que se argumenta durante la crisis de 2000 para reforzar la identidad religiosa de la ONG. Los fines de la organización tal como están expresados casi de forma inalterable desde el primer reglamento de la organización de 1978 hasta la actualidad en el artículo cinco de sus estatutos aprobados en 2003, son los siguientes: *El fin de Manos Unidas es la lucha contra el hambre, la deficiente nutrición, la miseria, la enfermedad, el subdesarrollo y la falta de instrucción producidos entre otras por las siguientes causas: la injusticia, el desigual reparto de los bienes y las oportunidades entre las personas y los pueblos, la ignorancia, los prejuicios, la insolidaridad, la indiferencia y la crisis de valores humanos y cristianos; de forma que el hombre sea “capaz de ser por sí mismo agente responsable de su mejora material, de su progreso moral y de su desarrollo espiritual” (Populorum Progressio, 34).*

La tabla 6.4 muestra la estabilidad en los fines de Manos Unidas y la transformación en el caso de Intermón, que experimenta un primer cambio importante durante los sesenta cuando adopta por primera vez una definición del problema que vincula sus fines con la ayuda al desarrollo y la lucha contra la pobreza, dejando atrás los fines evangélicos con los que se origina. La tabla está resume parte de las diferentes reflexiones y declaraciones sobre sus fines en los boletines de ambas organizaciones desde finales de los cincuenta hasta el presente.

Tabla 6.4 *Estabilidad y cambio en los fines de Intermón y Manos Unidas*

<b>Intermón</b>	<b>Manos Unidas</b>
<p style="text-align: center;"><b>ORIGEN 50s-70s</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evangelizar y ayudar a la misión jesuita en países pobres.</li> <li>- Ayudar al prójimo como deber cristiano.</li> <li>- Actuar contra la desigualdad económica entre países (encíclica <i>Populorum Progressio</i>).</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>TRANSITO 80s-90s</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayudar a al tercer mundo como deber cristiano y como obligación ciudadana ante las desigualdad entre el desarrollo del Norte y el Sur.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>CAMBIO 90s*</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Actuar contra la injusticia económica a nivel global, principal causa del subdesarrollo.</li> <li>- Actuar contra las causas políticas de la desigualdad social y la pobreza a nivel global.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>ESTABILIDAD 50s' – Presente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lucha contra el hambre vinculada a la fe y los principios católicos</li> <li>- Ayuda al tercer mundo como deber cristiano.</li> <li>- Trabajo voluntario como expresión del deber hacia el prójimo.</li> <li>- Actuar contra la desigualdad y la pobreza mundial (inspiración encíclicas <i>Populorum Progressio</i> y <i>Sollicitudo rei socialis</i>; Evangelio y doctrina social de la Iglesia).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de boletines, estatutos y otras publicaciones de Intermón y Manos Unidas.

\* Inicia en la década de los noventa y se consolida en la primera mita del nuevo milenio.

### *Estructuración jurídica y jerárquica*

La institucionalización de Intermón y Manos Unidas como ONG sucede en los ochenta, como consecuencia de las nuevas condiciones impuestas por los cambios en el contexto político. Como se explica en el capítulo tres, el reconocimiento del Estado como interlocutoras validas y el acceso a incentivos públicos, pasan por crear una estructura jurídica clara de carácter civil. Este hecho transforma la estructura poco formalizada que persiste desde su surgimiento en los años cincuenta y en el caso de Intermón el vínculo institucional que mantiene con sus fundadores.

A lo largo de más de cuatro décadas (1956-1997), Intermón se vincula estrechamente con la Compañía de Jesús, quien asume la responsabilidad de la organización de forma autónoma de la CEE, de acuerdo con el derecho canónico sobre

las órdenes religiosas<sup>142</sup>. Nace como Secretariado de Misiones y Propaganda Jesuita de la provincia Tarraconense, con sede en Barcelona, y por ello mantiene una estrecha relación institucional e histórica con Cataluña. Inicialmente funciona como un servicio que envía fondos y ayudas a las misiones jesuitas para cubrir sus necesidades y mejorar las condiciones de vida de la población de su entorno. De acuerdo con las funciones y responsabilidades la provincia Tarraconense en 1956, esta ayuda se dirige a los misioneros en India, Bolivia y Paraguay en los años cincuenta<sup>143</sup>.

La estructura jurídica actual se adopta en 1986, al constituirse como fundación, tras seis años de dirección del sacerdote Lluís Magrinyà, quien ve la importancia de adaptar la estructura de la organización. Se trata de una decisión pragmática con el objetivo de favorecer el crecimiento de la organización y su capacidad para llevar a cabo más acciones de desarrollo. Adquirir la forma jurídica de fundación facilita el camino para cumplir con los requisitos y superar las barreras de acceso a fondos públicos. Los estatutos de la fundación se modifican en dos ocasiones en 1997 y 2004. La primera reforma constituye un cambio radical en la distribución de poder como se explica en el siguiente apartado y la reforma de 2004 consolida el carácter global y de presión política de las actividades de Intermón.

Manos Unidas es el nombre abreviado de la asociación católica de derecho canónico y civil de “Manos Unidas-Comité Católico de la Campaña contra el Hambre en el Mundo”<sup>144</sup>. Hasta la aprobación del reglamento de 1978, que institucionaliza la estructura de la campaña como asociación de seglares sujeta al derecho canónico y civil, la Campaña está vinculada a la Acción Católica, y a través de ella a la CEE. A la Campaña anual se unen más tarde otros grupos católicos, principalmente las Juventudes de la Acción Católica. Esta estructura jurídica se mantiene hasta la fecha, aunque es influenciada por los cambios en el derecho canónico que especifican las obligaciones de

---

<sup>142</sup> De acuerdo con el derecho canónico, las órdenes religiosas tienen independencia para decidir sobre las líneas doctrinales que inspiran a cada una de ellas sin rendir cuenta de ello a la Comisión Episcopal de cada país. La vigilancia sobre los principios doctrinales de las órdenes religiosas depende directamente de los órganos establecidos por el Vaticano.

<sup>143</sup> A lo largo de los años sesenta, debido a cambios en la administración territorial de las misiones de las provincias jesuitas, su actividad se concentra en Bolivia y a partir de los setenta además en Chad. A finales de 1940, el Secretariado de Misiones y Propaganda Jesuitas publica, por primera vez, un boletín informativo que continúa siendo (aunque bajo diferente nombre) uno de los principales instrumentos de comunicación de la organización.

<sup>144</sup> En los estatutos también consta denominación “Manos Unidas-Campaña contra el Hambre”.

las asociaciones de seglares y estrechan su vinculación con la jerarquía católica al constituirse en asociación pública de fieles. Al estar constituida como asociación, la ONG depende del equilibrio de poder entre sus diferentes miembros y no del mandato jerárquico del patronato como en el caso de las fundaciones.<sup>145</sup>

En suma, en una primera etapa, la estructura jurídica de ambas depende de su estatus como organizaciones de la Iglesia. Este principio se mantiene inalterado hasta el inicio de la transición democrática cuando ambas adoptan una nueva estructura jurídica de orden civil (fundación en el caso de Intermón y asociación en el caso de Manos Unidas), que las legitima ante el Estado y en el caso de Intermón también ante la Generalitat de Cataluña. Desde entonces, los estatutos de ambas organizaciones se reforman tres ocasiones en el caso de Manos Unidas y una ocasión en Intermón.

Para Intermón, este proceso conlleva un cambio radical en la distribución de poder interna. La Compañía de Jesús pierde el control mayoritario sobre las decisiones de la ONG y, al mismo tiempo, se inicia un proceso integración con Oxfam Internacional, perdiendo parte de su autonomía en favor de una ONG internacional que agrupa a un conjunto de ONG nacionales (Lindenberg et al, 2001). Mientras que en el caso de Manos Unidas supone afianzar a la organización en la jerarquía institucional de la Iglesia católica. Aunque en los noventa también se une a la red europea de ONG Católicas CIDSE, ello no supone cambios en su estructura de poder

### *Distribución de poder y liderazgo en Intermón*

Como sucede en otras fundaciones, e incluso antes de constituirse como fundación, la estructura de poder en Intermón es piramidal. Entre 1956 y 1986<sup>146</sup>, la gestión y las decisiones en la organización dependen de la provincia tarraconense de la Compañía de Jesús<sup>147</sup>. Con la aprobación de los primeros estatutos como fundación (1986), se abandona formalmente su carácter de organización misionera. El patrón

---

<sup>145</sup> Sobre este tema ver Jerez et al 2008; Ariño, 2009 y la tabla 3.5 de este trabajo sobre diferencias básicas entre asociaciones y fundaciones.

<sup>146</sup> En 1986 se constituye en fundación y por lo tanto adquiere una forma jurídica separada de la orden religiosa de los Jesuitas.

<sup>147</sup> Desde mediados de los cincuenta, la compañía de Jesús en España se divide en cinco provincias: Aragón, Bética, Castilla, Loyola y Tarraconense. Esta última tiene los mismos límites geográficos que la Comunidad Autónoma de Cataluña.

fundador es la Compañía de Jesús, cuyos representantes son la mitad más de los miembros del patronato, principal órgano de gobierno. De tal forma que de los diez miembros (máximo once) que han de formar el patronato, cinco de ellos son nombrados por la Compañía de Jesús, y “si el número es impar la compañía tiene la prevalencia y en la siguiente ocasión se compensará” (artículo nueve). Los patronos son nombrados por un periodo renovable de cuatro años, lo que permite una importante estabilidad en el órgano de gobierno, que esencialmente sanciona y guía las decisiones del director general. Entre los miembros que forman el patronato, se elige a un presidente, vicepresidente, secretario y tesorero. El resto ocupa vocalías. Los acuerdos se toman por mayoría absoluta. De acuerdo con el artículo ocho de los primeros estatutos, las funciones del patronato son:

*Representar a la fundación en juicios y toda clase de actos y contratos con la administración pública; la elaboración de las normas y reglamentos internos; la confección de los presupuestos anuales, el balance y las memorias; operar las transacciones necesarias para cumplir con la financiación de los proyectos de desarrollo; nombrar al director general, quien tendrá amplia autonomía de gestión.*

Los estatutos se reforman una única vez en 1997 en lo que constituye un cambio radical en la distribución de poder interna en la fundación, que además asume una nueva denominación Fundación Intermón Oxfam. Se establece que el patronato está formado por un mínimo de diez miembros y un máximo de 15 de los cuales, al menos 30% serán propuestos por la Compañía de Jesús. El cambio en la regulación interna deja constancia de su integración en la federación internacional de ONG y de la independencia formal de la Compañía de Jesús. En el artículo nueve sobre el método para designar a los miembros del Patronato resume este cambio:

*“El Patronato está compuesto por un mínimo de diez patronos y un máximo de quince, que serán designados por el Patronato entre todas aquellas personas que compartiendo el espíritu fundacional (artículo uno de los presentes Estatutos) sean representativas de diversos sectores de la sociedad, si bien un tercio de los patronos, redondeando por exceso, deberán haber sido propuestos por el fundador”.*

La independencia institucional de Intermón de otras organizaciones se enfatiza en el artículo uno: “Con el fin de darle un alcance más general, al servicio de las

*necesidades de los países del Sur, se establece la Fundación INTERMÓN como una organización no gubernamental de cooperación para el desarrollo (ONGD) donde personas con diferentes creencias puedan trabajar conjuntamente y colaborar respetándose mutuamente, compartiendo determinados valores, convicciones y estilos de actuación... La Fundación INTERMÓN se establece con la firme voluntad de mantener su independencia, sin afiliaciones que comprometan su soberanía, con objeto de poder actuar con la máxima libertad en favor de la población del Sur.”.*

En parte, la conveniencia de esta decisión se argumenta por las ventajas que supone para la ONG integrar sus actividades a la federación OXFAM Internacional. En palabras de la organización: “Si coordinamos nuestro trabajo con el suyo, podremos optimizar los recursos económicos que destinamos al tercer mundo, hecho que permitirá aumentar la cantidad y la calidad de nuestros proyectos” (*Boletín Intermón Fundación para el Tercer Mundo*, no. 442:7). La unión con Oxfam Internacional sólo era posible si la organización demuestra independencia en sus decisiones respecto de otras instituciones y es este requisito de entrada el que lleva a la reforma de los estatutos. Por otra parte, esta decisión demuestra que uno de los objetivos organizativos de Intermón es dirigirse a un público más amplio que le permita crecer en términos de posibles miembros y donantes.

En 1997 también se crea la figura de la Comisión Asesora elegida de la misma forma que los patronos, su principal función es ayudar a la actualización, eficacia y expansión de los objetivos y finalidades. La Comisión Asesora reúne a diferentes figuras del mundo empresarial, académico e intelectual, así como a actores y otros líderes de opinión afines con la organización, con su constitución se pretende aumentar la legitimidad de las acciones de la ONG. Se trata de una estrategia de la organización para ampliar su presencia en un amplio sector social, que sin embargo, se queda estancada más de cinco años y de una estrategia de presión política, como indicador de su prestigio y legitimidad en una pluralidad de sectores sociales. No es hasta 2003, cuando se crea el actual Consejo Asesor que se reúne anualmente.

El poder de gestión y la imagen de la organización recaen en la dirección general, que de acuerdo con los estatutos es el órgano ejecutor los acuerdos del patronato y es elegido por el voto favorable de dos terceras partes de los patronos. Lleva



a cabo la gestión administrativa, financiera y técnica, así como la dirección del personal, de acuerdo con las directrices del patronato. También se encarga de las gestiones oficiales necesarias para enviar las ayudas económicas a los países extranjeros y de la representación de la fundación ante las instituciones. Los estatutos actuales señalan que: “Como norma general, el patronato, dentro de las directrices generales que establezca, dar al Director una amplia autonomía de gestión, de la cual éste deberá dar cuenta en las reuniones del patronato cuando éste se lo pida” (apartado F del artículo ocho, estatutos de 1997).

Históricamente, el liderazgo es ejercido por el director de la organización. Aunque, en las últimas décadas la organización también se beneficia del impulso de un grupo de emprendedores políticos al interior de la ONG, que consiguen un importante prestigio como expertos en la cooperación al desarrollo. Intermón se caracteriza por un liderazgo estable a lo largo de su desarrollo organizativo, muestra de un consenso importante al interior de la organización y de la capacidad del líder (en turno) de mantener la cohesión.

Las personas al frente de la dirección general ocupan el cargo de forma estable, por periodos de entre diez y quince años. La dirección es ejercida entre 1956 y 1968 por el sacerdote Enrique Rifá. Como sustituto se nombra a José Sugrañes, quien ocupa la dirección hasta principios de los ochenta<sup>148</sup>. Tal y como se observa en los gráficos 6.1 y 6.2, durante ambos periodos, se mantiene una importante estabilidad en sus actividades aunque el crecimiento es escaso. Es a partir de la dirección general de Lluís Magrinyà (1980-1995) cuando el desarrollo organizativo de Intermón inicia un cambio gradual (inicialmente) que la lleva a convertirse una organización clave en la cooperación al desarrollo.

El liderazgo de Magrinyà pone las bases para el posterior cambio radical en la ONG. Es él quien impulsa el cambio de nombre de la organización de Misión y Desarrollo a Intermón, teniendo en cuenta que fuera un nombre fácilmente pronunciado en castellano y catalán, y que diera una idea de apertura plural que se distanciara del

---

<sup>148</sup> Durante este periodo la organización atraviesa una etapa de intensa reflexión sobre el problema del desarrollo y la pobreza mundial. Como consecuencia inicia sus actividades la educación para el desarrollo, que consisten en un primer momento en la elaboración de documentación e información que se distribuye en centros educativos con el objetivo de hacer visible el problema en la sociedad.

papel anterior de la Iglesia católica en España sin renunciar a sus valores cristianos. La estructura de la organización se institucionaliza y deja de ser el servicio de misiones de los jesuitas de Cataluña. Y al mismo tiempo actúa como un emprendedor político en el sector de ONGD. Es en este periodo cuando Intermón comienza a ser visible. Durante su dirección se establecen las bases del modelo organizativo definido por:

1) Profesionalización. En los ochenta se habla poco de la profesionalización de las ONG y se enfatiza su carácter altruista. Las tareas de gestión y planificación de los objetivos son secundarias, y el modelo de ONG más extendido se basa en la buena voluntad. Magrinyà actúa como emprendedor político al visualizar una estrategia que permite la expansión y crecimiento de la organización basada en la profesionalización. Al igual que en otras fundaciones, la contratación de personal no se considera una pérdida de identidad sino un recurso que permite importante tener una estrategia de marketing, responder a las exigencias de una contabilidad más compleja y a las necesidades de rendición de cuentas; y crear información política de valor añadido. La profesionalización de la ONG pone las bases para el desarrollo posterior de una estrategia de movilización política basada en el desarrollo e intercambio de información relevante sobre la cooperación al desarrollo con otros actores relevantes de la política. Este proceso sucede de forma paralela al cambio en el paradigma sobre las ONG en el sistema político, que les otorga una parte de la responsabilidad en la solución y gestión de los problemas públicos.

2) Estructura territorial centralizada y jerárquica. Las principales decisiones sobre la ejecución y gestión se toman en las oficinas centrales de Barcelona. En 1990, comienza la expansión de la ONG a otras Comunidades Autónomas: las primeras sedes de comités territoriales se abre en Madrid, Vitoria y Bilbao.

3) Integración a redes y alianzas internacionales. Magrinyà opta por una estrategia de apertura, en particular hacia Europa en búsqueda de modelos eficaces de ONGD con una visión de profesionalización. Esta estrategia coloca a Intermón en una posición de puente entre las ONGD españolas y las ONGD europeas, primero, y más tarde internacionales.

Como director de Intermón, se convierte en uno de los principales emprendedores políticos de la política de cooperación al desarrollo capaz de actuar

como catalizador de cambios (DiMaggio y Powell, 1991; Moe, 1988; Kingdon, 1995; Campbell, 2004). Sus características individuales como el talento y el carisma son un extra, lo que realmente cuenta es su posición de puente en un conjunto de instituciones y relaciones sociales (Aldrich, 1999). Encontrarse en la frontera y en los intersticios de diversas redes sociales, campos organizativos e instituciones incrementa la probabilidad de influencia de los líderes (Campbell, 2004). En 1982 participa en la sesión extraordinaria sobre la “Década del Desarrollo” en Naciones Unidas, y como consecuencia regresa convencido de la necesidad de impulsar en España la campaña por el 0,7% (Roca Martínez, 2011). Su interacción con otras ONG en escenarios internacionales es un fuerte incentivo para buscar una mayor integración de las ONGD en España para ganar legitimidad y presencia social.

Junto con otras ONGDs, que tenían varios años de experiencia (la mayoría de inspiración cristiana como Cáritas, Manos Unidas, Justicia y Paz y Medicus Mundi)<sup>149</sup>, Intermón la primera campaña por el 0,7% en 1982. Magrinyà está convencido de la necesidad de reunir más fondos para la causa de las ONGDs y de la necesidad de tener una representación institucionalizada ante los poderes públicos. Su visión estratégica, en un periodo crucial para la expansión de Intermón, le permite aprovechar el cambio radical que representa la integración de España a la Comunidad Europea en 1986. Y adelantarse a los cambios que la integración con Europa supone en la política de cooperación al desarrollo en España.

Magrinyà es el primer presidente de la CONGDE, cargo en el cual se mantiene durante siete años de 1982 a 1989, aunque formalmente es elegido una vez que se constituye formalmente como asociación de ONGD (Boletín Intermón, no 404, 1991). A partir de 1988 es elegido, además, representante de la CONGDE ante el comité CLONG y es elegido vicepresidente de esta organización en 1989. Ello abre la puerta a la colaboración de Intermón con otras ONG europeas en diferentes programas y proyectos, la mayoría de ellas vinculadas a instituciones religiosas. Entre ellas las ONG holandesas Cebemo<sup>150</sup> y *Netherlands Organisation for International Assistance* (NOVIB), que más tarde junto con Intermón y otras seis ONG forman OXFAM

---

<sup>149</sup> Sobre este punto consultar el capítulo cinco dedicado a la CONGDE y la representación de intereses de las ONGD.

<sup>150</sup> CEBEMO es el precedente de la ONG Holandesa *Catholic Organisation for Relief and Development* (CORDAID). [http://www.cordaid.nl/nl/\(12997\)--.html](http://www.cordaid.nl/nl/(12997)--.html).

Internacional en 1997; las británicas Oxfam, *Catholic Agency for Overseas Development* (CAFOD)<sup>151</sup>, Christian Aid; las alemanas Misereor y Pan para el Mundo; las francesas *Terre des Hommes*, *Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement* (CCFD), las belgas Oxfam, Solidaridad, las italianas *Cooperazione Rurale in Africa e in America Latina* (ACRA) y *Progetto Mondo Mlal* (Boletín Intermón, no 396, 1989). Este intercambio con ONG europeas es el prelude de la formación de Oxfam Internacional, en el que participan varias de las organizaciones mencionadas. La fusión de Intermón con Oxfam se concreta dos años después de la finalización de la dirección de Magrinyà.

En 1995, Ignasi Carreras Fiso sustituye a Magrinyà en la dirección de Intermón. Su nombramiento confirma la decisión de la ONG de consolidar su profesionalización<sup>152</sup>. Por primera vez en 40 años, el liderazgo de la organización es asumido por una persona formada en instituciones jesuitas pero externo a la orden religiosa. Carreras consolida el trabajo de Magrinyà y ejecuta la compleja tarea de la integración a Oxfam Internacional, que conlleva un esfuerzo técnico y de negociación al interior de la organización y de coordinación. La negociación de la reformulación de las tareas de la ONG a partir de los cuatro ejes de coordinación con OXFAM Internacional no están exentos de una notable tensión. Se coordinan los siguientes ámbitos: 1) la tarea de cooperación en el terreno (proyectos de desarrollo y ayuda de emergencia; 2) acciones y campañas en cada país de las organizaciones miembro; 3) presión política en los centros de decisión política y económicos; 4) actividades de comercio justo. La coordinación de estas tareas conlleva la necesidad de la organización de contar con personal experto en diversas temáticas (por ejemplo la administración de negocios, la sociología, la filosofía y la ciencia política).

Durante la dirección de Carreras, el modelo organizativo esbozado con Magrinyà se consolida y se mantiene. Intermón responde a los cambios en las circunstancias políticas, que implican la institucionalización de la interacción entre el

---

<sup>151</sup> CAFOD se define a sí misma como la organización oficial de la iglesia católica para la ayuda al desarrollo en Inglaterra y Gales (Reino Unido). Es una ONG que tiene el mismo origen internacional que Manos Unidas. También se inicia en 1960 a instancias de una organización hermana de las mujeres de Acción Católica en Reino Unido, la *National Board of Catholic Women*. <http://www.cafod.org.uk/>.

<sup>152</sup> Formado en ingeniería y con un master en administración de negocios en la escuela de negocios ESADE, iniciada por empresarios y la Compañía de Jesús en 1958. Carreras tiene un recorrido anterior en la organización como director del departamento de proyectos de desarrollo desde 1992.

grupo de ONGD Y el Estado, creando un modelo que prioriza la profesionalización y la presión política, a través de diferentes estrategias de movilización. Como se explica más adelante, principalmente la creación de información y conocimiento experto. En este periodo, la organización integra a diversos emprendedores políticos que vinculan su carrera profesional al éxito y prestigio de la organización.

En 2005, el liderazgo se traspa a Ariadne Aspe, primera mujer al frente de la organización y la primera persona que ocupa este cargo sin tener una señalada trayectoria de inspiración jesuita. Sin la perspectiva del paso del tiempo necesario, es difícil evaluar hasta qué punto el liderazgo de la organización se transforma en los últimos siete años y deja de estar en manos de la dirección general para concentrarse en un reducido número de expertos que monitorizan información, desarrollan informes y crean estrategias adecuadas de investigación (Chalmers, 2011). Tanto el liderazgo de Carreras como el de Aspe se caracterizan por un incremento en las tareas de gestión de la organización y el proceso de integración a Oxfam Internacional, que aún no se considera acabado. En los últimos cinco años, además, la organización sufre un descenso en sus recursos públicos y privados como consecuencia de la crisis económica y financiera en España. Las cifras se recuperan en 2010 debido al incremento de donativos relacionados con la crisis humanitaria de Haití, tras el terremoto del 12 de enero de 2010.

#### *Distribución de poder y liderazgo en Manos Unidas*

La estructura jerárquica de las asociaciones tiende a facilitar la dispersión de poder entre los diferentes grupos y personas que la forman, tal y como se explica en el capítulo tres (ver tabla 3.5). La consecuencia puede ser una mayor lucha de poder interna entre diferentes grupos y personas, o la existencia de un poder de veto capaz de hacer cumplir los acuerdos. Desde su origen y hasta el presente, Manos Unidas se caracteriza por la existencia de diversos grupos con funciones específicas, pero que tienen un cierto grado de poder de decisión a través de la Asamblea. En las últimas dos décadas, se estabiliza la existencia de cuatro grupo prominentes: voluntariado vinculado estrechamente con las delegaciones diocesanas, servicios centrales,

profesionales y expertos, representantes de la CCE. A continuación se explica la evolución en la distribución de poder de Manos Unidas.

En 1959, las mujeres de la Acción Católica<sup>153</sup> inician la primera Campaña contra el Hambre en el Mundo en España. La base de la campaña son los diferentes comités de la Acción Católica de Mujeres en Madrid y Barcelona, en los años subsiguientes se adhiere el resto de comités territoriales, otras asociaciones de seculares y movimientos apostólicos, algunos de forma simbólica (Salas, 1993)<sup>154</sup>. El inicio de la organización, por lo tanto se caracteriza, por la relación de una diversidad de grupos que comparte los fines de la Campaña, pero que para la mayoría son secundarios con excepción de las Mujeres de Acción Católica para quienes es una prioridad. Como consecuencia inicialmente una fragmentación de poder, favorecida por la inexistencia de un estatus legal claro.

En esta etapa, el comité no cuenta con un reglamento que especifique los órganos de gobierno y los órganos ejecutores. Entre 1966 y 1976; sin embargo, se observa un avance significativo en la estructuración de la campaña como resultado del primer periodo largo de dirección en la organización. La presidenta Dolores Gilbert de Gallego (1966-1976) inicia la ordenación formal de las tareas y organiza la campaña en las delegaciones diocesanas. En este periodo se registra el primer incremento en fondos de la organización y se inicia la ayuda a India, como consecuencia de la crisis humanitaria provocada por la hambruna de 1966. Sin embargo, la organización existe sólo de facto hasta la aprobación del primer reglamento en 1969, que establece los fines, miembros, órganos de gobierno y el método de funcionamiento pero no confiere ninguna naturaleza jurídica a la ONG, ni canónica ni civil (Escartín, 2010).

---

<sup>153</sup> La Acción Católica es una asociación regida por el derecho canónico y es tutelada por la Comisión de Apostolado Secular, que a su vez depende de la CEE. Ello es así siguiendo lo establecido por el Código Derecho Canónico, en el Libro Dos (Del Pueblo de Dios), capítulo II. Puede consultarse en [http://www.vatican.va/archive/ESL0020/\\_INDEX.HTM](http://www.vatican.va/archive/ESL0020/_INDEX.HTM) (acceso a la publicación el 2 de abril de 2012).

<sup>154</sup> La Acción Católica es el nombre de diferentes grupos de seculares (fieles de la Iglesia Católica a los cuales también se les llama laicos en el sentido de no estar ordenados como sacerdotes o religiosas). En España se funda en 1909, siguiendo la tónica de otros países como Italia, Francia y Bélgica donde este grupo surge para defender la fe católica en respuesta al surgimiento de regímenes anticlericales (Montero García, 2000). Está formada por diversos grupos, llamados movimientos. En la actualidad se estructura en Acción Católica General que agrupa a la Acción Católica Adultos y Acción Católica Jóvenes, además existen las Hermandades Obreras de Acción Católica, la Acción Católica rural, de maestros y la OMAC (Organización de Matrimonios de Acción Católica).

La estructura jurídica de Manos Unidas se establece en 1978, cuando la CEE acepta el reglamento existente, tras un intenso debate en la organización sobre la conveniencia o no de adoptar una personalidad civil o canónica. De acuerdo con el testimonio de la presidenta de la ONG, Pilar Villar (1976 y 1982), la transición política y la adecuación de la sociedad hacia una institucionalización que previamente no existe, obliga a Manos Unidas a definir su naturaleza jurídica a través de un largo proceso de debates (Escartín, 2010). La decisión es adoptar ambas. Esta decisión sienta las bases de la distribución de poder en Manos Unidas a favor de una organización cada vez más independiente de las Mujeres de Acción Católica y dominada por el poder de veto de la CEE. Al constituirse como organización de naturaleza canónica, esta obligada a responder a la CEE como principal autoridad católica en el territorio español. La ONG, queda constituida como una asociación de la Iglesia católica, de ámbito nacional, inscrita en el registro de asociaciones religiosas del MIR. En este proceso, además se elige el nombre de Comité Católico de la Campaña contra el Hambre-Manos Unidas.

El reglamento de 1978, señala que los miembros de la asociación son organizaciones o movimientos de seglares católicos que participan en la organización de la campaña a lo largo del año, y no se hace mención de los miembros a título individual. Se estructura también la participación de las Delegaciones Diocesanas que permanecen hasta el presente<sup>155</sup>. Se decide la creación de delegaciones del Comité Católico de la Campaña contra el Hambre en cada diócesis que participe. Las delegaciones diocesanas ocupan un lugar crucial en la estructura organizativa, ya que constituyen la base de la organización territorial lo que permite tener una representación en la amplia red de parroquias de la Iglesia en España<sup>156</sup>.

El reglamento fue sustituido en 1981 por los primeros estatutos de la ONG, que introducen algunos cambios de matiz respecto a los miembros de la organización y la estructuración de los diferentes órganos de gobierno. En esta reforma, la ONG integra también a personas a título individual. Manos Unidas entonces se constituye como una organización independiente del Comité Nacional de la Campaña contra el Hambre en el

---

<sup>155</sup> En esta primera etapa, la organización de las delegaciones no está sujeta a la figura del Obispo consejero, que se adopta más tarde al establecerse la Asamblea de Delegadas

<sup>156</sup> Las Asambleas Diocesanas están constituidas por una delegada diocesana, un secretario, un tesorero, los presidentes de los movimientos de la Acción Católica de Mujeres a nivel diocesano, los jefes de equipo de la Campaña y tres representantes de otras organizaciones participantes.

cual participan otras ONG, y al cual corresponde la representación de España en las reuniones internacionales de la FAO.

Entre el reglamento de 1978 y los estatutos de 1981, la distribución de poder en la organización se mantiene con pocas alteraciones. El principal órgano de gobierno es el Comité Rector, la gestión y el liderazgo es ejercido por el Comité Ejecutivo y la Asamblea de Delegadas tiene un carácter secundario. El Comité Rector, presidido por un Obispo nombrado por la CEE<sup>157</sup>, gobierna la ONG y tiene poder de veto sobre sus decisiones, aunque de facto no se ejerce hasta la crisis de finales de los noventa, entre los grupos internos de la organización. Además, marca la línea jerárquica y doctrinal de sus acciones. Sus funciones son vigilar por el cumplimiento de los fines de la campaña, delegar en el Comité Ejecutivo la gestión y representación ante entidades públicas y otras organizaciones, nacionales o internacionales<sup>158</sup>. Las decisiones se toman por mayoría absoluta en ausencia de unanimidad.<sup>159</sup>

El órgano de gestión es el Comité Ejecutivo, formado por el presidente, que tradicionalmente es mujer en razón del origen de la organización, y que es elegido por el Comité Rector en votación secreta, mediante una lista de no más de seis candidatos elaborado por el órgano de gobierno. Además está formado por dos vicepresidentes, también nombrados por el Comité Rector a propuesta del Comité Ejecutivo, uno de ellos de organizaciones miembro de la UMOFC. Se nombran un secretario general, un

---

<sup>157</sup> Las modificaciones más relevantes en el Comité Rector, acordadas en 1981, son la titularidad de la presidencia, que recae en el Obispo Consiliario de la Acción Católica Española, en lugar del Delegado de la CEE para el apostolado seglar. Una de las vicepresidencias se deja en manos de la Acción Católica de Mujeres (en lugar del presidente de la Acción Católica Nacional, generalmente hombre) y el segundo vicepresidente es elegido por el Comité Rector entre candidatos propuestos por la Asamblea de Delegados y con experiencia previa en el trabajo diocesano de Manos Unidas. También será nombrado un vocal a propuesta de la Asamblea de Delegados, además del presidente del Comité Ejecutivo y se decide nombrar a cuatro vocales de los Movimientos de la Acción Católica, siempre y cuando colaboren con Manos Unidas.

<sup>158</sup> Las funciones se mantienen respecto al anterior reglamento, aunque se especifica que para la aprobación de los presupuestos, balances, cuentas y memorias es imprescindible el voto afirmativo del obispo presidente. Por primera vez aparece de forma explícita el derecho de veto de la CEE a través del obispo consiliario, quien también decide sobre el nombramiento de la presidenta del órgano ejecutivo con base en una terna propuesta por la Asamblea de Delegadas. Es decir, la responsabilidad de decidir sobre el liderazgo ejecutivo no recae en la Asamblea sino en el Comité Rector, lo que inclina en su favor la balanza de poder.

<sup>159</sup> Hasta antes de 1981, el Comité Rector está formado por un presidente, dos vicepresidentes, vocales natos, vocales electivos y el Secretario. La presidencia es asumida por el Obispo Delegado General de la CEE de Apostolado Seglar. Y las vicepresidencias por el presidente de la Junta Nacional de la Acción Católica Española y un miembro de una organización afiliada a la UMOFC, se entiende que de forma natural serán mujeres de la Acción Católica como iniciadoras. Además, los vocales natos son la presidenta del Comité Ejecutivo, y las presidentas de la Acción Católica Femenina (adultos y jóvenes).



secretario técnico y un coordinador internacional. Sus funciones son ejecutar el presupuesto, elaborar las memorias, seleccionar los proyectos de desarrollo que serán financiados y que se propondrán para su aprobación al Comité Rector, así como la difusión de la campaña. Las decisiones se toman por mayoría absoluta. El Comité Ejecutivo, se mantiene como el órgano de gestión y las funciones establecidas previamente, a las que se suman conservar la relación y vinculación de Manos Unidas con el Consejo Pontificio COR-UNUM<sup>160</sup>, UMOFC y la FAO. El poder del Comité Rector reside en ejercer el liderazgo de la organización, ya que es la cara visible de la ONG como encargado de las relaciones con otras ONG, los medios y los políticos.

Los estatutos de 1981 adaptan la realidad de la ONG al nuevo contexto político. Su registro como asociación en el Ministerio de Justicia (Ref. 271/C)<sup>161</sup> obliga a modificar los órganos de gobierno para incluir la figura de Asamblea de Delegadas. Como consecuencia, las delegaciones asumen por primera vez funciones concretas y adquieren nueva relevancia, que no se traduce en un incremento de poder frente al Comité Rector. Entre sus funciones está proponer al Comité Rector la terna para la elección del presidente del Comité Ejecutivo, la revisión y aprobación de la difusión de la campaña que antes estaba en manos del órgano de gestión. Además se decide que el Comité Ejecutivo también es órgano de gobierno, pero se aclara que cada uno en su ámbito (artículo 12), lo que provoca ambigüedad sobre la distribución de poder entre el Comité Rector (en el que participa la CEE) y el Comité Ejecutivo que gestiona la organización.

Los estatutos se reforman nuevamente en 1993. Los cambios más importantes se refieren a la composición del Comité Rector. Se decide que el Obispo Consiliario de la Acción Católica será además consejero de Manos Unidas. De acuerdo con algunos miembros de la organización, esta figura a lo largo de los años ochenta y noventa interviene poco o nada en las decisiones del Comité Ejecutivo, y normalmente sólo actúa como consejero tal como indica su nombre sin sancionar o contrariar las

---

<sup>160</sup> El Consejo Pontificio COR-UNUM es la institución del Vaticano dedicada a la ayuda internacional para situaciones de emergencia y promoción del desarrollo. Ver [http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/corunum/index\\_sp.htm#Perfil](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/corunum/index_sp.htm#Perfil)

<sup>161</sup> En los actuales estatutos (2003) consta que está inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia con el número 271, Sección especial C, con fecha 5 de marzo de 1981; y en el Registro Oficial establecido por la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

decisiones del órgano ejecutor. Sin embargo, esta decisión marca el inicio de una mayor voluntad de la CEE por mantener el control de una organización que demuestra una importante capacidad de crecimiento y que tiene un importante respaldo social (más de 50 mil socios a finales de los ochenta)<sup>162</sup>.

Además, se realizan cambios de matiz que con el tiempo llegan a tener una gran importancia. El primero se refiere a los miembros de la organización. Los estatutos de 1993, señalan expresamente que son miembros activos de Manos Unidas, los católicos que actúan a través de sus órganos de gobierno y que la ONG procurará su adecuada formación. Se define, por primera vez, como organización de voluntarios. Por otra parte, por primera vez, además de mencionar la influencia de la encíclica *Populorum Progressio*, se cita a la Doctrina Social de la Iglesia como fuente de inspiración (artículo 6, estatutos 1993). Incluye la mención de la denuncia social como instrumento de concienciación y la importancia creciente de recurrir a los medios de comunicación. Desaparecen las menciones a la UMOFC, y a otras organizaciones internacionales. Con esta reforma, Manos Unidas opta por un modelo de organización centralizado y basado en la cooperación de las delegaciones diocesanas, dejando de lado sus primeros lazos institucionales. Aunque las Mujeres de Acción Católica mantienen el derecho de tener una vocalía en el principal órgano de gobierno.

De forma paralela, a una mayor estructuración de las funciones y de la distribución de poder entre la Asamblea, el Comité Rector (en el que está representada la CEE), el Comité Ejecutivo y las Delegaciones, el aumento de recursos que experimenta la organización en los años ochenta y noventa obliga a la contratación de personal experto en gestión<sup>163</sup>. No sólo eso, el creciente prestigio social de las ONG, y

---

<sup>162</sup> El Comité Ejecutivo y la Asamblea de Delegadas mantienen las mismas funciones, aunque se especifica de forma clara que la presidencia del Comité Ejecutivo está limitada a máximo dos periodos de tres años. En resumen, la distribución de poder se reparte aún más entre la Asamblea de Delegadas y el Comité Rector, aunque éste último mantiene el poder de veto. A diferencia de los estatutos anteriores, la Asamblea de Delegadas asume tareas que anteriormente dependen sólo del Comité Rector, como el nombramiento de la presidenta del Comité Ejecutivo, la aprobación de los presupuestos y la propuesta de modificación de los estatutos. Se crea un conflicto de competencias al determinar que el Comité Rector fija la línea doctrinal y líneas generales de actuación (artículo 17), mientras que la Asamblea debe aprobar las líneas generales de actuación (artículo 25).

<sup>163</sup> Uno de los problemas técnicos que supone la financiación de proyectos de cooperación al desarrollo y para lo cual se tenía poca preparación en las ONG: a mediados de los ochenta “la transferencia de dinero al extranjero para financiar los correspondientes proyectos de desarrollo, puesto que aún no existían las actuales leyes de cooperación y de fundaciones y mecenazgo, pero se habían intensificado los controles para la transferencia de divisas... Entonces se percibió con mayor intensidad la conveniencia de que

en particular de Manos Unidas, facilita la entrada de un número importante de expertos y profesionales (la mayoría contratados aunque también voluntarios) que encuentran una oportunidad para desarrollar una carrera profesional –en algunos casos de acuerdo con ideas y principios muy arraigados sobre la ayuda al desarrollo y la lucha contra la pobreza-. En 1982, aumenta la participación de expertos (médicos, ingenieros, economistas, sociólogos, filósofos y abogados) que intervienen en tareas complejas como la evaluación de los proyectos de desarrollo de organizaciones del tercer mundo (ONG religiosas, parroquias y otras asociaciones) que solicitan financiación<sup>164</sup>. Este periodo se acompaña por un importante incremento de los recursos de la organización gracias a la cofinanciación a través de fondos europeos y estatales. Manos Unidas es la primera ONG que consigue una ayuda europea en 1986.

Entre los profesionales y expertos que entran a la organización, existe un grupo de emprendedores políticos que tienen la capacidad de aprovechar las ventajas organizativas de Manos Unidas para situar a la ONG en una posición clave en el sector de las ONGD de Desarrollo en un momento político crucial en el sector de la cooperación al desarrollo. Al igual que en el caso de Intermón, los cambios en la imagen de la política de cooperación al desarrollo y la institucionalización de la relación con el Estado crean una oportunidad para situar a la organización en una posición de puente con otras ONG. El grupo de emprendedores políticos, que ejercen un importante liderazgo en Manos Unidas, ocupa posiciones clave de representación en la CONGDE, entre ellos la presidencia, y alguna vicepresidencia son ocupadas de forma consecutiva desde mediados de los ochenta hasta el final de la crisis interna en 2000. En el primer Consejo de Cooperación al Desarrollo, se elige a Luis Arancibia encargado de relaciones institucionales de Manos Unidas como uno de los representantes de la CONGDE. Arancibia y Lilo Rodríguez de Rivas, entre otros, tienen una amplia experiencia en representar a la organización en reuniones con instituciones internacionales de cooperación al desarrollo y otras ONG europeas y en la elaboración de documentación e información especializada. A lo largo de los noventa, este grupo

---

Manos Unidas fuera declarada de utilidad pública y se iniciaron los trabajos conducentes a conseguirlo... aún habrían de pasar más de diez años para alcanzar la declaración” Escartín (2010: 164).

<sup>164</sup> La cifra de personal contratado asciende a 90 personas a finales de la década de los noventa. Esa cifra crece relativamente poco desde entonces respecto de los ingresos de la organización. Actualmente son 138, de acuerdo con el Directorio de ONGD de la CONGDE de 2010.

además consigue una notable cohesión con el Comité Ejecutivo de Manos Unidas, especialmente durante la presidencia de Ana de Felipe Boente (1990-1997).

Las cambiantes circunstancias políticas y la creciente visibilidad de Manos Unidas provocan una importante tensión y lucha interna entre los diferentes grupos que forman la organización, algunos de ellos ven como una amenaza el creciente poder del grupo de expertos (contratados). El conflicto estalla cuando se hace evidente que este grupo de expertos (y algunos miembros de la ONG que les dan apoyo) difieren en un aspecto fundamental con respecto de otros grupos en la organización, principalmente algunos voluntarios de las delegaciones diocesanas y la CEE: la necesidad de mantener el vínculo de los proyectos de desarrollo con la evangelización como una de las dimensiones del desarrollo humano. Esta división sobre los fines de la organización entre grupos internos provoca una crisis de identidad que se concreta en la reforma de los estatutos en 2000 y 2003. Durante el proceso, por primera vez en la historia de la organización, la CEE ejerce su derecho de veto y decide omitir y modificar los acuerdos sobre la reforma aprobados por la Asamblea de Delegadas.

El primer síntoma de la crisis aparece en 1993, cuando la CEE pide al Comité Ejecutivo que reconsidere su repetida decisión de negar fondos de la campaña a proyectos de tipo pastoral, aludiendo al origen de Manos Unidas de hacer frente a tres hambres: “de pan, de cultura y de Dios”. Los responsables del Comité Ejecutivo consideran, en cambio, que la finalidad de la asociación en estricto sentido es atender fines sociales, de acuerdo con lo establecido en los estatutos y la voluntad de los donantes (RFS, no. 219, 2000). La CEE interpreta y argumenta que la mayor parte de lo recaudado está ligado a la colecta anual en las parroquias y escuelas católicas, y por lo tanto la voluntad de los donantes que son católicos no excluye la atención de los proyectos pastorales (Escartín, 2010). El Comité Ejecutivo mantiene su posición de priorizar la eficacia y mantener el creciente prestigio social de la organización en diversos sectores de la población, que incluyen tanto a católicos como no católicos.

Ello pone de manifiesto la abierta contradicción entre un grupo crucial en la organización que aboga por una mayor profesionalización de la ONG, que desliga el fin del desarrollo social de los fines pastorales, y los fines eclesiales que la jerarquía católica considera que Manos Unidas debe tener en virtud de su naturaleza como

asociación pública de fieles. Existe división sobre tres puntos cruciales que se reflejan en los nuevos estatutos: 1) la identidad si Manos Unidas es una ONG eclesial o de matriz cristiana; 2) algunos miembros manifiestan preocupación por el poder que pueden adquirir los miembros contratados en una estructura de voluntarios; 3) la formación espiritual y doctrinal de los miembros de una ONG que actúa en nombre de la Iglesia.

En un primer momento, la reforma de los estatutos se tradujo en un documento consensuado y supervisado por el Secretario Técnico de la Junta Episcopal de Asuntos Jurídicos, sin introducir algunas cuestiones planteadas por este último que en la discusión se desconsideraron por no alcanzar el consenso. Al recibir el texto, la CEE decide utilizar su derecho de veto, aprobando modificaciones que carecen de consenso. La comisión estatutaria no acepta las modificaciones y considera que implican un cambio substancial. El proceso de negociación se alarga por la redacción del artículo 12 que define si los contratados pueden acceder o no a cargos ejecutivos.

Los estatutos aprobados en 2000 enfatizan el carácter vinculante de la ONG con la Iglesia católica. En el artículo 2.2 se señala que “Manos Unidas” es la asociación de la Iglesia en España para la ayuda, promoción y desarrollo del Tercer Mundo, para lo cual se cita el acuerdo de la CEE en la XXIX Asamblea Plenaria de 1978, que aparece ya en los primeros estatutos. No se trata de una aclaración menor puesto que, ello le confiere el título de ONGD oficial de la Iglesia. Existen muchas ONGDs vinculadas a organizaciones eclesiales y órdenes religiosas y que actúan en nombre de sus fundadores (vgr. agustinos, carmelitas, dominicos) pero sólo Manos Unidas actúa en nombre oficial de la Iglesia española. En resumen, a partir de esta reforma, la dependencia institucional de Manos Unidas con la CEE es incuestionable.

El capítulo sobre los miembros sufre uno de los cambios más relevantes, al establecer como requisitos expresos: ser católico y estar en comunión con la Iglesia (artículo diez), y también incluye como miembros al personal contratado. Por primera vez, se especifican los derechos de los miembros, entre los cuales aparece: ser elegidos para los diversos cargos y órganos de gobierno, con excepción de aquellos que tienen un contrato laboral con Manos Unidas (artículo 12.d). Esta aclaración busca limitar la capacidad de influencia del grupo formado por personal contratado frente a otros grupos

en la organización y es motivo de una importante división entre miembros y delegaciones en dos bandos principales: 1) aquellos que ven como una amenaza a la identidad eclesial de la organización la creciente profesionalización de la ONG y 2) aquellos que consideran que para conseguir los fines de la organización con mayor eficacia, mantener el prestigio de la organización y los contactos institucionales se requiere de personal experto. Algunos voluntarios, sobre todo aquellos que ejercen cargos directivos consideran que este juicio disminuye el valor de su trabajo al considerarse “menos experto” respecto de los miembros contratados<sup>165</sup>.

La crisis provoca la dimisión de una buena parte del Comité Ejecutivo, entre ellas la presidenta Consuelo Lobo, las dos vicepresidentas y el tesorero. De las 11 candidaturas presentadas por la Asamblea de Delegadas, cinco fueron desaprobados por la CEAS, en un nuevo ejercicio del derecho de veto de los representantes de la CEE en la organización. La suma del conflicto se la salda con una ruptura y con la salida del una parte del grupo de contratados de la ONG, perdiendo con ella recursos como experiencia y conocimiento en temas claves como la tarea de relaciones institucionales con otras ONG y el Estado<sup>166</sup>. Otro de los resultados fue, por primera vez en la historia de la ONG, el cierre temporal de algunas delegaciones diocesanas.

Finalmente, los estatutos de 2000 modifican, por primera vez, la estructuración del poder en la ONG. Se sustituye al Comité Rector por la Asamblea General como el máximo órgano de gobierno, formado por la presidenta de la asociación, las presidentas de cada delegación diocesana y un representante de los servicios centrales. Los servicios centrales de la sede en Madrid, por primera vez, tienen un representante en los órganos de gobierno y con ello se refuerza su poder en la organización, además de confirmar el

---

<sup>165</sup> La ONG basa la mayor parte del trabajo de la campaña y otras tareas de carácter técnico como las administrativas y la discusión de proyectos en trabajo voluntario. Pero existen una serie de tareas, entre ellas la representación institucional, la difusión y marketing, así como la creación de información y conocimiento experto que requieren de la contratación de personal especializado. Durante la crisis de Manos Unidas, coincide que una buena parte de este personal tiene un compromiso ético y toda una serie de ideas y valores compartidos sobre la cooperación al desarrollo claramente opuestos a la idea de vincular desarrollo con labores de evangelización, que chocan con la visión del Obispo Conciliar y la CEE (RFS, no. 219, 2000).

<sup>166</sup> De acuerdo con las palabras del Obispo Escartín (2010; 192), algunos de los miembros que salieron era muy reconocidos e influyentes. El análisis de la CEE sobre los hechos se publica a través de una carta abierta del Obispo Consiliario de la Organización Juan José Omella, en la que se hace un balance del número de dimisiones. Carta de los obispos sobre Manos Unidas (2000), "Carta abierta a los miembros, socios, colaboradores y amigos de 'Manos Unidas'".

carácter centralizado de la gestión de la ONG. Su función es ser el órgano gestor, técnico y administrativo de la organización.

El Comité Ejecutivo y el Comité Rector desaparecen para integrar un segundo órgano de gobierno, la Comisión Permanente que también tiene derecho a voz pero no a voto en la Asamblea General. Esta unión favorece un mayor control de los órganos de ejecución por parte de la CEE. A partir de esta reforma, el órgano de gestión está integrado por: a) presidenta, vicepresidenta, secretaria y tesorera de la asociación con voz pero sin voto; b) el obispo consiliario de la Acción Católica con voz pero sin voto; y c) obispo viceconsiliario nombrado por la CEE a propuesta de la presidenta con voz pero sin voto. Esta decisión integra al trabajo habitual de Manos Unidas a dos obispos, que actúan como consejeros de las acciones de la ONG.

La reforma de 2003 confirma los estatutos aprobados tres años antes en un clima de ruptura. Su objetivo es aclarar aún más algunos aspectos de la identidad de Manos Unidas, y dotar de legitimidad a los estatutos de 2000, aprobados sin conseguir el voto mayoritario de los miembros. Se amplía el capítulo sobre los miembros para enfatizar la importancia de la confesionalidad católica y formación del voluntariado<sup>167</sup>.

### *La presidencia de Manos Unidas*

Finalmente en la fragmentación de poder que caracteriza la historia de Manos Unidas, es necesario tener en cuenta el papel de las presidentas de la asociación. Algunas de ellas también actúan como emprendedoras políticas y tienen un papel clave en la consolidación de Manos Unidas como una organización de la cooperación al desarrollo. Su influencia en la historia y desarrollo organizativo de la ONG es mayor durante la primera década (1959-1970) y a partir de mediados de los ochenta, cuando la organización sufre un segundo periodo de expansión hasta finales de los noventa (ver más adelante gráfico 6.5). En los primeros años, son las Mujeres de Acción Católica las

---

<sup>167</sup> En el artículo 12.1 sobre los derechos de los miembros se señala que “los miembros tendrán los siguientes derechos a) Recibir una adecuada formación. b) Estar informados de la marcha de la Asociación. c) Elegir a sus representantes en los diversos órganos de gobierno, conforme a lo dispuesto en estos Estatutos. d) Ser elegidos para los diversos cargos y órganos de gobierno conforme a lo establecido en los presentes Estatutos, excepto los que tienen contrato laboral con “Manos Unidas”, que nunca podrán acceder a órganos de gobierno mientras perciban remuneración de la asociación.

que ejercen el liderazgo de la campaña, Pilar Belosillo, presidenta de la UMOFC y presidenta de la Acción Católica de Mujeres de España, impulsa la Campaña contra el Hambre en España y actúa como emprendedora política, al ocupar una posición de puente entre diferentes instituciones y organizaciones católicas que se unen a la campaña mundial. Es una de las pocas mujeres que participan como delegadas en el Concilio Vaticano II en 1965 (Salas, 1993). Belosillo solicita a Mary Salas, vicepresidenta de la Acción Católica de Mujeres la organización de la primera Campaña. A partir de la segunda campaña, se elige por periodo más o menos estables de tres a seis años, con excepción del periodo de diez años de Gispert (1966-1976), a la presidenta de la organización. Desde mediados de los ochenta hasta mediados de los noventa, durante la segunda etapa de expansión de la organización, se suceden tres presidentas.

Carmen de Miguel (1984-1990) y Ana de Felipe (1990-1997) dirigen la organización durante la segunda etapa de expansión de sus recursos, tanto financieros como humanos, y la organización ocupa de forma consecutiva cargos de representación en la CONGDE y en el Consejo de Cooperación al Desarrollo. No obstante, su liderazgo está acotado por la estructura institucional, y ello se acentúa a partir de la crisis de 2000, cuando se suma a la figura de la presidencia de la asociación, la figura de un secretario general quien es elegido por un periodo de cuatro años y que ejerce parte de las tareas de ejecución. El cargo puede ser renovado, sin que en los estatutos esté especificado el periodo máximo de duración<sup>168</sup>. En suma, la distribución de poder y el liderazgo en Manos Unidas se caracterizan por la dispersión, con una posición dominante de una organización externa que tiene poder de veto. En los siguientes apartados se analiza hasta qué punto, la estructura institucional de ambas ONGDs influyen en la movilización de recursos, la estructuración de sus tareas y sus estrategias de movilización.

### **Estructura organizativa y estrategias de movilización política**

En este apartado se analiza la influencia de la estructura organizativa y del legado histórico en las estrategias de movilización de Intermón y Manos Unidas. Se argumenta que la forma en la que ambas ONG resuelven internamente a través de

---

<sup>168</sup> Desde la crisis de Manos Unidas, el secretario general es Rafael Serrano, quien forma parte del Comité Rector y actualmente de la Comisión Permanente desde 2001.



cambios en la distribución de poder y en los fines de la organización influye sobre sus prioridades y sobre su capacidad de movilización política.<sup>169</sup>

La historia de Manos Unidas y de Intermón, aunque paralelas, demuestran que la estructura interna actúa como un filtro y matiza el impacto de los factores externos (entre ellos la influencia del contexto político). El resultado depende de la forma en la que los recursos de las organizaciones y los fines de sus líderes y fundadores se adaptan a dichos cambios (McGee, 2010). Intermón adopta un modelo organizativo basado en la profesionalización y en la priorización de las actividades de investigación y conocimiento experto como estrategia para influencia los resultados de la política. Como se explica en el apartado anterior, el desarrollo de este modelo se facilita por la existencia de un liderazgo y por la existencia de emprendedores políticos que mantienen una cohesión importante en los objetivos de la organización. En el caso de Manos Unidas, la ruptura y salida de una parte del grupo de expertos y emprendedores político s lleva a la adopción de un modelo tradicional que prioriza la provisión de servicios sobre su actividad de presión política.

#### *Información y conocimiento como recurso de movilización política*

Desde finales de los ochenta, cuando el prestigio y los recursos de Intermón y Manos Unidas se incrementan de forma notable, la elaboración de información y documentos especializados se convierte en un recurso de movilización clave para conseguir sus objetivos políticos. La relación que mantienen con el Estado (y otras autoridades públicas) se ve favorecida por el interés que tiene para los políticos acceder a información confiable e independiente sobre un sector en el que el Estado tiene poca autonomía y pocos recursos propios para producir información propia sin un costo elevado (Beyers, 2008; Chalmers, 2011).

De acuerdo con las personas entrevistadas, el Estado tiene mejor información por su acceso a diferentes instituciones internacionales de la cooperación al desarrollo pero no es capaz de analizar con la suficiente rapidez y eficacia. Por su parte, las ONGD tienen acceso a información sobre lo que sucede en la implementación de la política,

---

<sup>169</sup> Por estrategias de movilización se entiende la planificación de tareas, acciones y la estructuración de relaciones con otros actores que permiten a las ONG conseguir sus objetivos políticos y sociales.

generando así una relación de interdependencia mutua. El precedente de esta estrategia de movilización es la elaboración de material de educación para el desarrollo es el precedente de la estrategia de presión política basada en la elaboración de estudios a profundidad e información especializada que busca influenciar los resultados de la política. Ambas ONGD trabajan en la construcción de un discurso sólido sobre la importancia de la educación al desarrollo y dedican importantes esfuerzos a crear un equipo de expertos en educación para el desarrollo, que se convierte en un recurso de movilización.

En el caso de Manos Unidas, entre 1984 y 1995 el número de personal contratado en Manos Unidas en las áreas de relaciones institucionales, comunicación y educación para el desarrollo pasa de 15 personas a 90. Gracias a estos recursos y a la existencia de diversos emprendedores políticos en la ONG (las presidencias Carmen de Miguel y Ana de Felipe y otros expertos como Luis Arancibia) se suscita, entonces una marcada actividad de presión política; favoreciendo la interacción y la presencia de Manos Unidas en diferentes redes y coordinadoras de ONGD, en las cuales ocupa un papel destacado. Con la salida de este grupo en 2000, la organización pierde parte de su capacidad para generar información y conocimiento de interés para otros actores que intervienen en la política. Un indicador de esta evolución, es el número de iniciativas en el Congreso sobre cooperación al desarrollo en las que son convidadas a participar, a través de la solicitud de comparecencia de expertos.

En la tabla 6.5 se observa una participación continuada de Intermón, y el desvanecimiento de Manos Unidas a partir del nuevo milenio. Hasta 2001, se observa una tendencia similar de interacción con el Congreso, que inicia en 1992 en forma de consulta sobre el anteproyecto de ley sobre cooperación internacional y ayuda al desarrollo, que se aprueba seis años más tarde<sup>170</sup>. Entre 1992 y 2000, se solicita la comparecencia de Manos Unidas en cuatro ocasiones. Mientras que entre 2001 y 2010, se realiza sólo una pregunta escrita sobre Manos Unidas, que no tiene relación con las últimas campañas de la organización, centradas en los objetivos del milenio y en el cambio climático ni con otros temas relativos a la cooperación al desarrollo<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Sobre este tema se profundiza en el capítulo cuatro.

<sup>171</sup> En concreto, la pregunta escrita al gobierno se concreta a citar la omisión de Manos Unidas y Caritas en el registro de ONG del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Tabla 6.5 *Intermón y Manos Unidas en el Congreso (1992-2010)*

Intermón			Manos Unidas		
Año	Tipo de Iniciativa	Tema	Año	Tipo de Iniciativa	Tema
1992	- Comparecencia Director	Objetivos y líneas generales de la política de cooperación al desarrollo	1992	- Comparecencia Presidenta	Objetivos y líneas generales de la política de cooperación al desarrollo
1996	- Comparecencia Director	Exclusión social en España	1994	- Comparecencia Presidenta	Exclusión social en España
1999	- Comparecencia Directora de Relaciones Institucionales	Aniversario Declaración Universal de los Derechos Humanos	1999	- Comparecencia Coordinadora Departamento de Proyectos	Aniversario Declaración Universal de los Derechos Humanos
2001	-Solicitud comparecencia Director del Departamento de Estudios	Deuda externa países en desarrollo.	2001	- Comparecencia Director Departamento de Estudios	Deuda externa países en desarrollo.
2005	- Comparecencia Técnico Departamento de Estudios	Responsabilidad social de las empresas			
2006	- Comparecencia Coordinador de Investigaciones	Negociaciones OMC			
2008	-Comparecencia Plataforma "Coalición Clima"	Cambio Climático			
2010	- Comparecencia, responsable de Financiación al Desarrollo	Proyecto de Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo.			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre iniciativas en el Congreso ([www.congreso.es](http://www.congreso.es)). Datos consultados y actualizados al 17 de abril de 2012

El alejamiento de Manos Unidas de las estrategias de presión política también se manifiesta la disminución de su presencia en los escenarios en los que se discute la política (no tiene representación en el Consejo de Cooperación al Desarrollo desde 2004) y en los cargos de la Junta Directiva de la CONGDE. Hasta 2000, Manos Unidas ocupa de forma continuada cargos en los niveles más altos como la presidencia y la vicepresidencia.

La reconstrucción de la identidad de Manos Unidas pasa por afianzar el papel del voluntariado en la organización y por restar prioridad a la elaboración de información especializada y creación de conocimiento experto<sup>172</sup>. Manos Unidas deja de destinar recursos (personal y financiación) a la elaboración de informes y estudios destinados que se publican en el formato de folletos. En un inicio, se dirigen no sólo a la opinión pública sino también a expertos y políticos sobre diferentes dimensiones de la cooperación al desarrollo. Esta actividad se estanca en 2000, al estallar la crisis de identidad de la organización. Entre 1997 y 2009, la ONGD publica 21 documentos especializados sobre temáticas generales de la cooperación al desarrollo. Más de la mitad publicados entre 1997 y 2000. En los últimos dos años, la organización no publica ningún documento especializado. La tabla 6.6 resume esta información.

En el mismo periodo, tres de los temas priorizados por la investigación en Manos Unidas están asociados con las campañas de presión política en las cuales participa, en coalición contra otras ONGD, como la campaña por la abolición de la deuda externa y la abolición de las minas terrestres y la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 4/2000). De todos ellos, Manos Unidas comparece como experto una vez en el Congreso en relación con el tema de la deuda externa (ver tabla 6.5). En suma, los cambios en la estructura organizativa de Manos Unidas van unidos a un giro en la estrategia de movilización de la ONGD, que se aleja expresamente de la imagen de una organización profesionalizada tras la aprobación de los estatutos de 2000. Manos Unidas prioriza su papel como proveedora de servicios e implementadora de la política, y deja en segundo plano las estrategias de movilización política para influenciar los resultados de la política.

---

<sup>172</sup> El número de voluntarios se mantiene relativamente constante gracias a la vinculación de la mayoría de ellos a las delegaciones diocesanas que forman parte de la estructura de Manos Unidas a través de la Asamblea de Delegadas. De acuerdo con sus memorias y boletines, en la última década el número de voluntarios se mantiene constante en torno a 4.500 personas.

Tabla 6.6 *Manos Unidas: elaboración estudios especializados 1997-2011*

Año	Título	Temas
1997	0. Una historia de solidaridad. Manos Unidas y la ayuda al desarrollo 1. Un enemigo que no duerme. Las minas terrestres 2. Un triángulo muy viciado. Consumo, pobreza y deterioro ambiental 3. Más hechos con los derechos. Justicia y derechos humanos	ONGD Conflictos y armas Medio ambiente Derechos humanos
1998	4. Se paga, se paga y nunca se acaba. La deuda externa 5. Crisis de la ética y de la racionalidad. El nuevo orden global	Deuda externa Globalización
1999	6. Un problema de nuestros días. La esclavitud hoy 7. Tan cerca, tan lejos. La cultura de la pobreza 8. África. Otra mirada sobre un continente olvidado 9. Reservado el derecho de admisión. Injusticia y exclusión en un mundo global	Derechos humanos Pobreza África Inmigración
2000	10. Hay tierra para dar y tomar. Bienes mal repartidos 11. Así se escribe la historia. Comunicación y ciudadanía 12. La globalización financiera y sus repercusiones en los Países del Sur	Pobreza Comunicación Globalización
2001	13. ¿Mundializamos la solidaridad? La globalización. Hacia una valoración ética Cristiana 14. ¿Está vivo el espíritu de Asís? El diálogo interreligioso	Globalización Religión y desarrollo
2002	15. Gestión solidaria del Planeta. Seguridad alimentaria	Agricultura
2003	16. ¿Una Humanidad sedienta? El problema del agua en el mundo	Medio ambiente
2005	17. Glosario para comprender la globalización. El poder de las siglas: mostrar y ocultar 18. Un pensamiento social fecundo. Inspira opciones - Señala caminos - Orienta acciones	Globalización Religión y desarrollo
2007	19. Objetivos del Milenio y Educación para todos - La Educación es objetivo y motor del desarrollo.	Educación
2008	20. Mejorar la Salud Materna: Objetivo del Milenio. - Madres sanas, derecho y esperanza.	Salud
2009	21. Entre la crisis alimentaria y la crisis energética.	Agricultura y energía

Fuente: Elaboración propia a partir de Manos Unidas (<http://www.manosunidas.org/materiales/folleto>, consultado el 18/04/2012) y de biblioteca virtual Alboan (<http://centroderecursos.alboan.org/>)

Intermón adopta una estrategia opuesta: priorización de la creación de conocimiento e información especializada como recurso de movilización política. Las tensiones del crecimiento pasan por un cambio en las instituciones de la organización, que le otorgan una independencia de acción respecto a sus fundadores originales con un

amplio consenso al interior de la organización. La organización asume el papel de organización experta ante otros actores de la política (Beyers, 2008). Intermón aprovecha las características de su estructura organizativa para adaptarse a la tensión que supone un creciente éxito en cuanto a financiación, presencia pública y acceso a los diferentes escenarios de la política de cooperación al desarrollo. Estas características se definen como: la inexistencia de grupos poderosos al interior de la organización que tienen capacidad para dominar la toma de decisiones, cohesión interna y liderazgo; la existencia de un liderazgo fuerte que mantiene la cohesión; y de un grupo de emprendedores políticos que comparten objetivos y creencias, manteniendo unida a la organización (Moe, 1988). Estas variables explican el porqué Intermón es capaz de llevar a cabo un cambio radical de una ONG basada principalmente en la provisión de servicios y en la implementación de la política a una ONG que tiene como prioridad la presión política.

Haciendo una breve historia de la profesionalización de Intermón, se observa que hasta mediados de los sesenta, la estructuración de tareas recae en un número reducido de personas y pocas unidades organizativas (un experto contable, un administrador y algunos voluntarios para las tareas de documentación). A partir de su constitución como fundación, su movilización de recursos se basa en la profesionalización de sus miembros y en la incorporación de expertos en su gestión. En 1975, a través de su boletín, se informa que la organización tiene contratados en total a seis personas encargadas de diferentes tareas de gestión de las ayudas que se envían a los misioneros jesuitas. En 1983, la organización cuenta con nueve personas contratadas y 22 voluntarios. En 2010, la organización informa que tiene contratadas 810 personas, entre personal en España (450) y personal en el extranjero. Este crecimiento en el número de personas contratadas sólo disminuye como consecuencia de la crisis financiera que inicia en 2008. A inicios de 2011, Intermón informa sobre una reducción de su plantilla 18% como consecuencia del descenso de sus ingresos en todos los sectores de su financiación pública y privada (donaciones, subvenciones y venta de comercio justo).

La existencia del departamento de estudios y campañas es un factor clave para explicar esta evolución. Ignasi Senillosa inicia esta tarea y forma un equipo de especialistas que guían las campañas de presión política y actúan como motor de la

integración con Oxfam Internacional en 1997. Senillosa<sup>173</sup> es el primer miembro de la organización en representar a Intermón en el Consejo de Cooperación al Desarrollo como parte de la terna elegida por la CONGDE. A partir de entonces, los directores del departamento de estudios y campañas de la organización ocupan de forma continuada la representación de Intermón, a nombre de la CONGDE, en Consejo (ver tabla 5.5)<sup>174</sup>.

El departamento de estudios de Intermón inicia en 1993 la publicación “la Realidad de la Ayuda”, siguiendo los criterios y la metodología de la *Reality of Aid Network (RoA)*<sup>175</sup>. Esta decisión coloca a Intermón a la vanguardia de las ONGD en España y es uno de los factores claves del actual prestigio de la organización entre otros actores de la cooperación al desarrollo. La creación de conocimiento e información está vinculada con sus campañas públicas de presión política, la discusión de proyectos de ley el Congreso español, y con la celebración de cumbres internacionales que abren una oportunidad política para posicionar su propia definición del problema en la agenda política de organismos multilaterales (Joaquim, 2007).

Un indicador del resultado de esta estrategia es la relación entre la publicación de informes, campañas y la posterior aprobación de leyes. En los últimos ocho años, la organización publica 176 informes especializados en diversos problemas del desarrollo y ayuda humanitaria. La información sobre la evolución y los temas se resume en la tabla 6.7. De ellos más de una tercera parte está relacionada con cuatro leyes aprobadas en las últimas dos legislaturas en relación con la cooperación al desarrollo: la ley de control de la venta de armas al extranjero (Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso); la ley de la deuda externa (Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa), y la ley del fondo para la promoción del desarrollo (Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo). Finalmente, de forma tangencial, Intermón

---

<sup>173</sup> Ignasi Senillosa se integra a Intermón en 1986. Es él quien organiza el departamento de proyectos y tras un *master* en cooperación al desarrollo en la Universidad de Bath impulsa la creación del departamento de estudios en 1991.

<sup>174</sup> Con excepción del periodo 2001-2004, en el que las vocalías del Consejo que corresponde a las ONGD son nombradas unilateralmente por Secretario de Estado de Cooperación al Desarrollo. Intermón forma parte del grupo de ONGD elegidas por el Secretario de Estado Miguel Ángel Cortés para representar a las ONGD en el Consejo a título individual. Pero decide renunciar al nombramiento con el objetivo de mantener la cohesión de la CONGDE. Sobre la crisis entre las ONGD y el Estado por la reforma unilateral en el nombramiento de las organizaciones que forman parte del consejo ver capítulo cuatro y cinco de este trabajo.

<sup>175</sup> Para más información sobre este estudio <http://www.realityofaid.org/>.

forma parte del grupo de ONGD y empresas que son consultadas como expertos para la elaboración de la ley de economía sostenible que contempla la responsabilidad social de las empresas en el desarrollo (Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible). La elaboración de estos informes, por otra parte, le permite acceder a diferentes comisiones parlamentarias donde se discuten y definen diferentes aspectos de estos problemas. Otro aspecto importante de la elaboración de información especializada es su relación con la celebración de cumbres internacionales, como la cumbre de Doha en Hong Kong en 2005 y la cumbre del cambio climático de Copenhague en 2009. Además de resumir, cifras, indicadores y aspectos técnicos sobre el problema, estos informes analizan el cumplimiento de los compromisos del gobierno español en dichos temas.

Tabla 6.7 *Intermón: elaboración de estudios especializados (2004-2011)*

Temas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	Total por temas
Conflictos y desastres naturales	4	10	7	4	3	8	4	3	3	46
Comercio	8	14	6	4	2	1	0	0	0	35
Financiación para el Desarrollo	4	5	5	1	3	1	6	4	2	31
Cambio climático	0	0	0	3	5	8	2	1	2	21
Agricultura	0	0	0	1	1	5	7	4	0	18
Educación y salud	1		5	1	1	0	4	1	0	13
Sector privado y desarrollo	4	2	4	0	0	0	0	0	0	10
Migraciones	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>21</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>176</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre estudios publicados [www.intermon.org](http://www.intermon.org), \*Datos consultados y actualizados al 17 de abril de 2012.

A través de esta estrategia de movilización política, basada en afianzar su papel como ONG capaz de crear conocimiento e información relevante para los tomadores de decisiones públicas<sup>176</sup>, Intermón se acerca más a un modelo de ONG profesionalizada,

<sup>176</sup> La información como principal arma de las ONG en el proceso político es relevante porque afecta su capacidad para influenciar la agenda política el contenido de las políticas públicas (Grossman y Helpman 2001; Greenwood, 2003; Beyers, 2002 y 2008). Por ejemplo, las ONGD tienen información de primera mano sobre lugares y problemas a los que muchas personas, probablemente, no accederán nunca. Adaptando la tesis de Walter Lippman al caso de las ONGD, se puede decir que actúan como “*our windows to the vast world beyond direct experience*”.



flexible en sus formas de vinculación y menos dependiente de sus miembros (Barthelemy, 2004; Kriesi, 2006; Beyers, 2008; Ariño, 2009).

Una diferencia sustancial entre las estrategias de Intermón y Manos Unidas a la hora de crear información relevante para la elaboración de las políticas públicas, es el público al que va dirigido. Los documentos especializados de Manos Unidas se dirigen al público en general y no a políticos afines capaces de trasladar sus ideas y propuestas en los resultados políticos. Por su parte Intermón prioriza la elaboración de documentos dirigidos expresamente a los tomadores de decisiones.

### *Afinidades y coaliciones*

En este apartado se analiza la relación entre la estructura organizativa de Intermón y Manos Unidas, y en específico de sus instituciones internas, con la creación coaliciones como estrategia de movilización política<sup>177</sup>. Intermón y Manos Unidas forman alianzas puntuales entorno a problemas específicos de la cooperación al desarrollo como la deuda externa, el negocio de las armas y el cambio climático, en el que participan ONGD con diferentes vínculos institucionales. Dado que las alianzas tienen un carácter puntual no implican cambios sustanciales en la organización, no es necesario que existan afinidades organizativas que faciliten la interacción. Sin embargo, las relaciones más estables con otras ONG, como la integración a Intermón a Oxfam Internacional y de Manos Unidas a CIDSE, muestran que las preferencias institucionales y la historia de las ONGD son importantes a la hora de explicar su movilización política a través de redes y coaliciones. Las coaliciones de ONGD llevan a acuerdos estables en el tiempo, pueden variar de grado de vinculación pero en la mayoría de los casos implica un trabajo en red, que no sólo sirve para el intercambio de información o para llevar a cabo estrategias de movilización puntuales como manifestaciones, campañas o protestas (Levi y Olson, 2000). En algunos casos, formar parte de una coalición implica hacer cambios sustantivos en la estructuración de tareas

---

<sup>177</sup> En su relación con otros actores políticos, las ONGD siguen diferentes formas de relación como estrategia de movilización política, que difieren en su grado de intensidad y vinculación en el tiempo. Algunos de los nombres que se les otorga a este tipo de relaciones en la literatura sobre el tema son redes de defensa transnacionales, alianzas y coaliciones (Keck y Sikkink, 1998; Yanacopulos, 2005). Las coaliciones de ONG implican un compromiso a largo plazo y un vínculo permanente y objetivos estratégicos más amplios que las redes y alianzas en torno a temas concretos.

de la ONG, a nivel territorial y organizativo. Es por ello que es necesario un elevado grado de entendimiento entre organizaciones, lo cual implica compartir una identidad, valores y principios, así como formas y estrategias de movilización.

El análisis de la evolución de las relaciones de Manos Unidas y de Intermón con otras ONG muestra que existe una preferencia a movilizar recursos de forma estable entre organizaciones similares, en cuanto a su identidad y vinculación institucional. En el caso de Manos Unidas, un ejemplo es la campaña “Sin duda, sin deuda” que tiene su origen en la alianza internacional Jubileo 2000 contra la deuda externa, convocada por ONG católicas<sup>178</sup>. En relación con el mismo objetivo, en España, se lleva a cabo la campaña “Deuda externa ¿deuda eterna? Año 2000: Libertad para mil millones de personas”, iniciada en 1998 en la que también participa Manos Unidas junto con otras organizaciones católicas. Cáritas, Justicia y Paz y la Conferencia Española de Religiosos (CONFER).

Si este mismo análisis se traslada a su integración en la red internacional CIDSE, se observa que uno de los criterios para formar esta coalición es una identidad y una estructura institucional común. CIDSE es una coalición transnacional de ONGD, con sede en Bruselas. Se presenta como una “alianza internacional de agencias católicas para la cooperación al desarrollo que trabajan juntas en *pro* de la justicia global”. La coalición consiste en realizar un trabajo conjunto en la elaboración de informes especializados sobre temas acordados en el plan estratégico, que actúa como guía de las acciones de CIDSE por un periodo de cinco años. La coalición se estructura en grupos de trabajo, plataformas y foros. El órgano ejecutivo es un secretariado que actúa como enlace entre las diferentes organizaciones y lleva a cabo la tarea de presión política frente a responsables políticos en Europa y la comunicación con los medios.

Las organizaciones que forman la red dependen estatutariamente de la Conferencia Episcopal de los países que representan, de forma directa o a través del las Mujeres de Acción Católica o del Comité Católico contra el Hambre. La tabla 6.8

---

<sup>178</sup> “Sin duda, sin deuda” es una campaña que está adherida a la Plataforma de ONGD católicas REDES (Red de Entidades para el Desarrollo Solidario). REDES fue creada por la CONFER a través de un convenio de colaboración entre las diferentes ONG. Se define como una plataforma de asociaciones y ONGD de las distintas congregaciones religiosas pertenecientes a la Iglesia Católica. De acuerdo con el nuevo convenio de colaboración (2004), la plataforma divide sus tareas en: educación, incidencia política, proyectos y programas a la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria y el voluntariado.

resume, la información básica sobre los fundadores y el año de creación de las ONGD que forman parte de CIDSE, en total 16 organizaciones de países que forman parte de la OCDE y del CAD como países donantes (14 de Europa y dos de Norteamérica). Al igual que Manos Unidas<sup>179</sup>. Las ONG miembros comparten una identidad común y una serie de principios que se basan en las dos encíclicas sobre desarrollo aprobadas por el Vaticano en el siglo XX *Populorum Progressio* y *Sollicitudo Rei Socialis*

Tabla 6.8 *CIDSE: coalición internacional de ONG católicas*

<b>Año de creación</b>	<b>Organizaciones miembros</b>	<b>Fundadores</b>
1914	Cordaid, Netherlands (www.cordaid.nl)	Coalición de tres ONG católicas
1951	Broederlijk Delen, Belgium (www.broederlijkdelen.be)	Caritas Bélgica (organización católica)
1958	Misereor, Germany (www.misereor.de)	Conferencia Episcopal Alemania
1959	Manos Unidas (www.manosunidas.org)	Mujeres de Acción Católica España
1960	CCFD-Terre Solidaire, France (www.ccfid.asso.fr)	Comité Católico contra el Hambre (Francia)
1960	CAFOD, England and Wales (www.cafod.org.uk)	Mujeres de Acción Católica Inglaterra y Gales (Reino Unido)
1964	Fastenopfer, Switzerland (www.fastenopfer.ch)	Conferencia Episcopal Suiza
1965	SCIAF, Scotland (www.sciaf.org.uk)	Iglesia Católica Escocia
1966	Fondation Bridderlech Deelen, Luxembourg (www.cathol.lu)	Conferencia Episcopal Luxemburgo
1967	Development and Peace, Canada (www.devop.org)	Conferencia Episcopal Canadá
1967	Entraide et Fraternelle, Bélgica (www.entraide.be)	Caritas Bélgica (organización católica)
1971	Center of Concern, USA (www.coc.org)	Conferencia Episcopal Estados Unidos
1972	FOCSIV-Volontari nel Mondo, Italy (www.focsiv.it)	Organización de fieles católicos
1973	Trócaire, Ireland (www.trocaire.org)	Iglesia Católica Irlanda
1990	Fundação Evangelização e Culturas, Portugal (www.fecong.net) 1990	Conferencia Episcopal Portugal
	Koordinierungsstelle, Austria (www.koo.at)	Conferencia Episcopal Austria

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública en la página web de las ONGD citadas. Enumeradas por año de creación.

<sup>179</sup> La mayoría de ellas se origina en los sesenta como parte de la Campaña Mundial Contra el Hambre convocada por la UMOFC y la FAO.

Aunque la organización se crea en 1967, tras la finalización del Concilio Vaticano II, Manos Unidas tarda casi tres décadas en unirse a CIDSE<sup>180</sup>. Uno de los factores explicativos es la mayor relevancia que adquiere el papel de las ONGD en la política de cooperación española desde mediados de los noventa, caracterizado por cambios importantes en la estructura de la red de actores a nivel vertical con la descentralización de la política y la integración a la UE. A diferencia de los países miembros, en España el auge de la cooperación al desarrollo tiene un inicio tardío respecto de otros países donantes. Y al mismo tiempo, Manos Unidas cuenta con más recursos (económicos, conocimiento, experiencia, información y apoyo político) que justifican su integración a la red.

La coalición con CIDSE permite a Manos Unidas formar parte de una ONG internacional de presión política que tiene acceso a la Unión Europea y otros organismos multilaterales en los que se discute la política de cooperación al desarrollo. En particular, las agencias de la ONU como el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC)<sup>181</sup>. CIDSE obtiene el estatuto consultivo general<sup>182</sup> como ONG en el ECOSOC en 1972. A través de CIDSE, Manos Unidas accede a información sobre la agenda internacional de los problemas de desarrollo. La coalición de CIDSE no implica un cambio radical en la organización, ni la estructuración de tareas ni en su identidad, puesto que tienen una identidad común basada en vínculo con la Iglesia católica.

La estrategia de movilización política a través de la coalición con Oxfam Internacional representa, en cambio, una transformación radical en el caso de Intermón. Coincide con una etapa de auge y expansión, y con un claro interés del líder de la organización por internacionalizar sus actividades, con un notable consenso entre sus miembros, principalmente el grupo de profesionales que se integra a la ONG en los noventa<sup>183</sup>. En esa época, el crecimiento de la cooperación al desarrollo y de las propias

---

<sup>180</sup> Las ONG fundadoras son la organización oficial de la Iglesia católica en Alemania, Austria, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Holanda y Suiza.

<sup>181</sup> ECOSOC por sus siglas en inglés

<sup>182</sup> Existen tres categorías de estatus: general, especial y de la lista o *roster*. El estatus consultivo general se reserva a las ONG internacionales cuyo ámbito de trabajo cubre la mayoría de los temas de la agenda del ECOSOC y sus órganos subsidiarios. Se trata de organizaciones con una larga trayectoria y que tienen un amplio alcance geográfico. El estatus especial se reserva a ONG con competencias especiales que tienen experiencia en uno o varios de los ámbitos geográficos y sectoriales en los que interviene el ECOSOC. Se trata de organizaciones de menor tamaño, y en algunos casos recientemente creadas.

<sup>183</sup> Se abren nuevas sedes y se inician contactos con otras ONGD internacionales como NOVIB Holanda, que más tarde se une a Oxfam Internacional, en una situación similar a la de Intermón. También se

ONGD se suma a la ausencia de modelos organizativos en España que ayuden a Intermón a guiar sus acciones, ello lleva a la decisión de integrarse a redes internacionales y de crear alianzas permanentes con organizaciones afines de ámbito europeo. Esta voluntad se expresa en su capacidad para integrarse a diversos foros internacionales en donde se discute sobre el problema. En 1995, Intermón se encuentra entre las pocas ONGD españolas que alcanzan un estatus consultivo especial (a título individual) en el ECOSOC.

Oxfam Internacional inicia las negociaciones de integración en 1995, con la unión de 11 organizaciones: Oxfam Canadá, Oxfam America, Oxfam Reino Unido, Oxfam Quebec, Oxfam Irlanda, Oxfam Bélgica, Oxfam Nova Zelanda, Oxfam Hong Kong, NOVIB Holanda, Intermón, Com Aid Abroad Australia<sup>184</sup>. En el caso de Intermón, la integración formal es en 1997. La mayoría de las ONG que forman Oxfam Internacional, nacen como comité local en cada país, la historia institucional de cada una de ellas es variada, sus miembros provienen de diferentes organizaciones, algunas de ellas católicas. Una característica importante de esta coalición, es la unión de diferentes ONG locales para asumir el tamaño y la experiencia que se requiere para unirse a la coalición. En el caso de Intermón, su experiencia previa y sus recursos (financieros y profesionales contratados) son decisivos. De las 15 ONG miembro, nueve de ellas tienen una experiencia de más de tres décadas.

Pocas de ellas nacen vinculadas a instituciones religiosas, por el contrario, los comités locales de Oxfam tienen la característica de ser formadas por un grupo de organizaciones y personas con una vinculación institucional diversa. La estrategia de movilización de Intermón a través de una coalición internacional, que toma la forma de confederación, provoca un cambio radical en la estructura institucional de la ONG. Pasa de ser una organización de carácter regional (asentada principalmente en Cataluña) y vinculada a una institucional religiosa, a ser una organización que se define como parte de como parte de un amplio movimiento global de personas que luchan contra la pobreza. Este cambio, es posible gracias a la cohesión interna en la organización y a un

---

integra a EUROSTEP. En 1991, se crean las primeras dos sedes fuera de Cataluña, en Madrid y en Vitoria.

<sup>184</sup> A principios de los noventa, ya existían las ocho organizaciones con el nombre de OXFAM con una coordinación incipiente entre ellas.

liderazgo que permite superar las tensiones creadas por el cambio de identidad. La tabla 6.9 resume la información sobre el origen de la organización y el año de creación.

Tabla 6.9 *Oxfam Internacional: vinculación institucional y año de creación*

<b>Origen</b>	<b>Miembro nacional</b>	<b>Fundador y vinculación institucional</b>
1942	Oxfam Gran Bretaña	<i>Oxford Committee</i> (creada por académicos y personas vinculadas a instituciones religiosas)
1953	Oxfam Australia	Unión de la ONG <i>Community Aid Abroad</i> y la Campaña Australiana contra el Hambre (Iglesia católica)
1956	Intermón	Compañía de Jesús España
1956	Novib Holanda	Se define como una ONGD independiente de otros partidos políticos y no religiosa
1963	Oxfam Bélgica	Unión de Oxfam-Solidarité, Oxfam-Wereldwinkels (académicos, profesionales y miembros de instituciones religiosas)
1963	Oxfam Canadá	Comité Local*
1970	Oxfam América Estados Unidos	Comité Local
1973	Oxfam Quebec (Canadá)	Comité Local
1975	Oxfam Hong Kong	Comité Local
1991	Oxfam Nueva Zelanda	Comité Local
1995	Oxfam Alemania	Comité Local
1996	Oxfam Vamos México	Comité Local
1998	Oxfam Irlanda	Comité Local
1998	Oxfam Agir Ici	Movimiento social Agir Ici Francia
2003	Oxfam Japón	Comité Local
2008	Oxfam India	Comité local (coalición de ONG locales)
	Oxfam Italia	Precedente de la ONG Ucodep (formada por voluntarios y profesionales).

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública en la página web de las ONGD citadas. Enumeradas por año de creación. \* La mayoría de comités locales están formados por académicos, profesionales y miembros de instituciones religiosas.

La integración con Oxfam Internacional supone un amplio proceso de adaptación de sus instituciones internas, tal como se explica en el apartado previo sobre los cambios en la distribución de poder, y en la estructuración de sus tareas. Las tareas de la coalición van más allá de la movilización para la presión política en foros y organismos internacionales, Oxfam Internacional inicia a partir de 2000 una amplia coordinación de sus programas por países, sectores y campañas de presión política, lo que implica un cambio importante en los sectores y países priorizados por Intermón. Se

crea además, una marca única y se trabaja en la reformulación de una identidad suficientemente flexible para unir a ONG de diferentes orígenes institucionales. Por último, una serie de decisiones trascendentales sobre el funcionamiento de la organización se adoptan en el proceso de integración, entre ellos la estructuración de planes y tareas a largo plazo. Desde su creación, Oxfam Internacional elabora tres planes estratégicos de trabajo, el último de ellos para el periodo 2007-2017. En resumen, la historia, desarrollo organizativo y las instituciones que dotan de significado su actividad, afectan sus recursos y estrategias de movilización, y condiciona las relaciones que se establecen con otras ONG para conseguir sus objetivos políticos.

En suma, la larga historia de Intermón y Manos Unidas permite analizar la importancia de la estructura organizativa y su legado histórico en su desarrollo organizativo y en sus estrategias de movilización. La existencia de un vínculo institucional de dependencia con una organización externa, que tiene intereses propios sobre la gestión de la organización, influye en la forma en la que Manos Unidas se adapta a la creciente profesionalización y a los cambios en el marco institucional de la cooperación al desarrollo en los noventa. La estructura organizativa de Manos Unidas se caracteriza inicialmente por una distribución de poder dispersa entre los diferentes grupos que forman la organización. La institucionalización de sus tareas conlleva una disminución de esta dispersión a favor de la CEE. La vinculación estatutaria de Manos Unidas como organización de derecho canónico (y no sólo civil) a finales de los setenta es el origen del poder de veto de la CEE sobre las decisiones de la organización. Aunque este poder no se manifiesta hasta mediados de los noventa, cuando incrementa el poder del grupo de emprendedores políticos y expertos manifiesta un desacuerdo abierto con sus decisiones.

La ruptura de la organización evita que Manos Unidas se adapte a los cambios sin pasar por un cambio organizativo radical como en el caso de Intermón. Tras la crisis interna, la ONG aprovecha sus ventajas para adaptarse al desafío que representa gestionar una creciente estructura de recursos financieros con un restringido número de expertos contratados y un número elevado de voluntarios relativamente estables. Por otra parte, la forma en la que los fundadores y líderes de la ONG resuelven la tensión creada por los cambios en el contexto político condiciona las estrategias de movilización política de la organización. La restricción del poder del grupo de expertos

sobre las decisiones de la organización (tal como establece la última reforma de su estatuto) reduce la prioridad de algunas estrategias de movilización política, sobre todo las que tienen que ver con la creación de información y de conocimiento experto.

Intermón adopta una estrategia diferente a través de un cambio organizativo radical que implica una separación de su origen institucional y se concreta en su unión con una de las ONG internacionales de mayor tamaño, Oxfam Internacional. Se consolida como un referente en la comunidad de ONGD, adaptándose a las tensiones provocadas por los cambios en el entorno, sin que ello suponga una ruptura al interior de la organización. Es una de las primeras ONGD de España en contar con una estructura estable y recursos financieros diversificados, y es un referente en materia de movilización y presión política, generación de información y conocimiento sobre el sector y la cooperación al desarrollo. La capacidad para adaptarse y expandirse se explica por la combinación de un liderazgo fuerte que aprovecha las ventanas de oportunidad política durante el clímax de las movilizaciones por el 0,7% del PIB<sup>185</sup>, y a la existencia de instituciones internas que permiten una adaptación y transformación radical durante su agrupación con Oxfam Internacional (Moe, 1988; Scott, 2008).

El conjunto de variables que dan forma a la estructura organizativa de las ONGD es una variable importante para explicar el porqué existen diferencias entre organizaciones condicionadas por un mismo contexto institucional. Influye en su estructura de recursos y en sus estrategias de movilización política. Los casos de Intermón y de Manos Unidas demuestran que la estructura organizativa refleja los condicionantes del marco institucional en el cual emergen y los imperativos de los fundadores (o iniciadores), así como los recursos disponibles para conseguir los objetivos de la organización. Y, al mismo tiempo, es una variable relevante para explicar el papel que asumen las ONG en la elaboración de las políticas públicas. El modelo organizativo adoptado como resultado de la influencia de factores externos y de la estructura interna de Intermón y de Manos Unidas dan forma a sus estrategias de movilización política; y determina la creación de coaliciones con otras ONG que comparten características organizativas similares, valores y creencias que facilitan la interacción entre sus miembros.

---

<sup>185</sup> Para una explicación más detallada sobre las movilizaciones del 0,7% y sus efectos sobre la red de actores de la cooperación al desarrollo, en la cual participan Intermón y Manos Unidas como parte de la CONGDE (y en algunos casos a título individual) ver el último apartado del capítulo cuarto.



## Conclusiones

En las últimas décadas, las ONG pasan de ser organizaciones estructuralmente frágiles y secundarias a ser un actor político clave en el proceso de elaboración de las políticas públicas en el contexto español. En este trabajo se han explicado los cambios estructurales de estas organizaciones, en específico en las ONGD, y su transformación como actor en el sistema político, teniendo en cuenta como factores explicativos: 1) el desarrollo de un marco regulador que a partir de los noventa sitúa a estas organizaciones como corresponsables en la solución de problemas públicos y la gobernanza, además de establecer cuál es la responsabilidad del Estado en el fomento de su actividad; 2) la consolidación de una red de actores entorno a la cooperación al desarrollo y la institucionalización de la interacción de las ONGD con el Estado y otros actores públicos de la red; 3) la creación de un grupo de representación de intereses capaz de monopolizar la representación de las ONGD ante el Estado y otros niveles de gobierno. 4) Por último, se ha tenido en cuenta la estructura organizativa y la historia a nivel individual como variable que explica las diferencias en las estrategias de movilización política de las ONG. Estos factores condicionan la capacidad de las ONGD para influenciar los resultados de la política y determinan la función que desempeñan en el sistema político.

Para desarrollar las hipótesis que guían la investigación se han utilizado las aportaciones del análisis de las redes de políticas y de los grupos de interés, aunque también se han tenido en cuenta ideas desarrolladas desde otras perspectivas como la teoría neoinstitucionalista de las organizaciones. A lo largo del trabajo se analiza el caso de las ONGD y en el último capítulo se compara el desarrollo organizativo de Intermón y Manos Unidas desde finales de los cincuenta hasta el presente. Por lo tanto es un análisis elementalmente cualitativo, que se basa en fuentes documentales. A su vez, se han desarrollado entrevistas en profundidad para comprobar esa información, testar las hipótesis y responder a cuestiones imposibles de responder a través del estudio de documentos e informes especializados. Por último, se han construido bases de datos con información sobre la composición y origen de las ONGD en general; y sobre la evolución de la actividad de Intermón y de Manos Unidas desde finales de los sesenta hasta la actualidad.

Son numerosos los estudios sobre las ONG que señalan que su consolidación como actores políticos y corresponsales en la solución de los problemas públicos tiene que ver con cambios estructurales a nivel mundial, como la vuelta a la democracia en Europa del Este, el sur de Europa y América latina. Un conjunto, también, importante de análisis previos enfatiza la crisis del modelo del Estado del Bienestar en los ochenta como factor que impulsa su papel en la provisión de servicios sociales. Por ejemplo, se señala que la creciente complejidad de los problemas públicos y la sobrecarga de en sus funciones obliga al Estado a delegar parte de su responsabilidad en la implementación y en las decisiones de la política a actores privados. Estas ideas favorecen un cambio de paradigma sobre el papel y la función de las ONG en la elaboración de las políticas públicas. Los cambios estructurales son importantes para explicar por qué las ONG pasan de ser un actor marginal a ser un actor reconocido y legitimado por el resto de actores políticos. Pero son insuficientes para explicar el desarrollo de este proceso en un contexto determinado, es decir, el porqué existen diferencias entre países en cuanto a su función y relevancia en el sistema político.

La acción de las ONG está condicionada de forma directa por las circunstancias del legado histórico y el proceso político del país en el que se desarrolla. El marco regulador sobre los derechos y obligaciones de las ONG en España influye en su institucionalización y estructuración como actores políticos, a la vez que impone ciertas barreras de acceso. La intervención del Estado y el legado histórico son cruciales para explicar cómo y porqué cambia el papel de las ONG en el sistema político español.

De forma paralela, la capacidad de influencia de las ONG está determinada por las características de la red de actores en la que se desarrollan las políticas públicas. En el caso de las ONGD, el marco institucional de la cooperación al desarrollo es indispensable para explicar el patrón de interacción entre Estado y ONGD. El reconocimiento del papel de las ONGD en la toma de decisiones públicas sobre la política de cooperación al desarrollo es un punto de inflexión en la capacidad de influencia de estas organizaciones. No obstante, su poder no puede explicarse sin tener en cuenta su propia capacidad para crear un grupo cohesionado y unido. La existencia de un grupo único que representa los intereses del sector ante el Estado y otros niveles de gobierno es crucial para institucionalizar su acceso a la red de actores de la política de cooperación al desarrollo.

A nivel individual; sin embargo, los resultados son desiguales. En parte, ello se debe a la importante diversidad y heterogeneidad que caracteriza a las ONG, tal como sugieren diversos estudios. En esta tesis se argumenta que los diferentes aspectos que dan forma a la estructura organizativa de las ONG y el legado histórico son importantes para explicar porqué existen diferencias en sus estrategias de movilización política y en el papel que desempeñan en el sistema político. Algunas ONG consolidan un modelo organizativo que se centra en la implementación y en la provisión de servicios públicos, dejando de lado una actividad directa de presión política sobre los resultados de la política. Mientras que otras desarrollan un modelo orientado a la provisión de información relevante para quienes tienen capacidad de decisión sobre los objetivos de la política.

#### *Fragmentación teórica y conceptualización*

La heterogeneidad y diversidad de las ONG -en cuanto a su estructura organizativa y/o jurídica, los intereses que defienden y su dependencia respecto al Estado y otras organizaciones- provoca cierta dificultad la hora de entender cuál es su naturaleza. Como en otros ámbitos de la ciencia política, no existe un consenso sobre los límites exactos del concepto ONG, ni tampoco sobre cuáles son sus funciones. Ello obliga a la mayoría de investigadores a una reflexión previa sobre el concepto ONG. En el primer capítulo de este trabajo se analiza este problema contrastando las similitudes y diferencias planteadas por los principales enfoques en las ciencias sociales a la hora de justificar las funciones y roles de las ONG: sociedad civil, movimientos sociales, tercer sector y grupos de interés. Todos ellos aportan elementos de análisis valiosos e imprescindibles para comprender el papel de las ONG pero en cambio crean una importante fragmentación conceptual y teórica.

Una de las conclusiones del primer capítulo es que, con pocas excepciones, este conjunto de enfoques crea puentes conceptuales que permitan transitar entre ellos con facilidad. Una dificultad importante es el uso de diferente terminología y conceptos para referirse esencialmente al mismo fenómeno, desde preocupaciones normativas diferentes. Para el investigador, esta fragmentación teórica en el uso de conceptos (o etiquetas) provoca una ambigüedad que complica la comprensión de las ONG como organizaciones substancialmente complejas y multidimensionales. Incluso, entre los

miembros y fundadores de ONG, la existencia de diferentes etiquetas (como organización de la sociedad civil, entidad del tercer sector, grupo de interés o movimiento social) crea una cierta confusión a la hora de definir sus funciones y objetivos como organización.

En definitiva, se concluye que la porosidad de dichos conceptos y del propio término ONG dificulta la comprensión de su función en la elaboración de las políticas públicas. La diversidad y heterogeneidad que caracteriza a estas organizaciones hace necesaria una mayor flexibilidad conceptual. Si bien las ONG tienen una función como implementadoras de las políticas públicas y como complemento del Estado en un sistema de gobernanza, tal como sugiere la teoría del tercer sector, potencialmente actúan como grupo de interés y forman parte al mismo tiempo de colectivos más amplios como los movimientos sociales y la sociedad civil. Si las diferentes funciones vinculadas a un enfoque en concreto se consideran como características potenciales de la actuación de las ONG y no como características que determinan su naturaleza, se entiende mejor el porqué algunas de ellas actúan sólo como gestoras de la política, mientras que otras asumen además un rol como grupo de defensa de intereses de una causa particular. O porqué existen incluso modelos intermedios. Este análisis previo al desarrollo de los otros capítulos es fundamental porque sitúa el objeto de estudio en la discusión teórica sobre su naturaleza. Una vez aclarado que se entiende por ONG en esta investigación, el resto del capítulo se dedica al análisis y a la comprobación de las hipótesis expuestas en el planteamiento de la investigación.

#### *La intervención del Estado: incentivos y límites a la acción de las ONG*

El análisis de las ONGD de España confirma que el legado histórico y la existencia de un marco regulador sobre sus derechos y obligaciones influyen en gran medida sobre su institucionalización y estructuración como organizaciones capaces de interactuar en el proceso político. El final de la dictadura franquista en España supone un cambio radical en las condiciones de partida de la acción colectiva y la defensa de causas ciudadanas. Además de las ONG de origen religioso, la consolidación democrática permite la expresión pública de una enorme diversidad de causas e intereses como la cooperación al desarrollo, los derechos humanos y la igualdad de la

mujer que corresponden con los avances democráticos. La desaparición de los elevados costes y controles impuestos por la dictadura favorece el crecimiento y diversificación de un sector; que sin embargo continúa condicionado por su escasa estructuración y fragilidad histórica. Tan sólo en lo referente a las asociaciones (una de las formulas jurídicas posibles de las ONG), su número pasa de 2.596 en 1982 a 37.017 en 2010, de acuerdo con los datos publicados en el anuario estadístico del MIR de 2010. La consolidación democrática y el consenso sobre la importancia de las ONG en el fomento de la participación ciudadana, estimulan la intervención del Estado, que pasa de restringir y sancionar su actividad a ser en uno de sus principales promotores.

No obstante, la creación de un marco regulador que garantiza los derechos y obligaciones de las ONG, y que sobre todo clarifica cuál es el papel del Estado en el fomento de sus actividades, es un proceso gradual. A lo largo de los ochenta se crean algunas medidas de fomento a través del régimen fiscal general y de subvenciones que, sin embargo, son insuficientes. Se reconoce como de vital importancia la ley 33/1987 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos. En los años noventa este proceso se intensifica con la aprobación de la ley 30/1994, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general; y la ley 6/1996 del voluntariado, la aprobación de ambas leyes son un precedente de la consolidación de un nuevo paradigma sobre el papel de las ONG.

El cambio en la regulación es posible gracias a la consolidación de un nuevo paradigma sobre el papel de las ONG. Pasan de ser organizaciones poco estructuradas y basadas en la idea de caridad a ser organizaciones con un mayor grado de profesionalización (que puede variar dependiendo de cada ONG), que funcionan bajo la idea de eficacia y eficiencia en la provisión de servicios públicos. En relación con el Estado dejan de tener un papel secundario para convertirse en actores clave en la solución de los problemas públicos. Es decir, se abandona la idea del Estado como único proveedor del bienestar social y se adopta el paradigma del interés general y la responsabilidad compartida entre ONG y el Estado. En suma, dejan de ser iniciativas meramente altruistas para ser iniciativas de ciudadanos organizados que persiguen el interés general y complementan el papel del Estado.

El cambio en la forma de entender sus funciones en relación con el bienestar público y con las crecientes tareas del Estado sucede casi de forma paralela a la sustitución de la ley de asociaciones de 1964 (predemocrática) por un nuevo marco normativo. La ley 1/2002 de asociaciones y la posterior legislación sobre el mecenazgo ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines de lucro y de los incentivos fiscales al mecenazgo regulan, por primera vez desde el inicio de la democracia, los derechos y obligaciones de las ONG de carácter asociativo y especifican cuál es el papel del Estado en el fomento de sus actividades.

En definitiva, la intervención del Estado legitima y reconoce el papel de las ONG como actores clave en el sistema político y, al mismo tiempo, influye sobre la estructura de este tipo de organizaciones. Establece las formas jurídicas posibles y sus características, en cuanto a la distribución de poder interna y en cuanto a los derechos y obligaciones de quienes forman parte.

A través de la regulación, el Estado delega en estas organizaciones parte de la responsabilidad en la solución de problemas públicos y define cuáles son sus funciones en el sistema político. Finalmente, controla su actividad con el establecimiento de incentivos y barreras de acceso a los recursos públicos que ayudan a su desarrollo y consolidación. Ello determina su poder porque impone condiciones para crear una estructura organizativa estable. También impone límites a su estructura de financiación, y por lo tanto, a su capacidad para obtener recursos, ya que establece las reglas y los incentivos fiscales que promueven las donaciones tanto públicas como privadas. Para acceder a estos incentivos, las ONGD deben demostrar no sólo tener una estructura formal sino también experiencia y solvencia en su actividad.

La regulación determina los costos de organizarse, los incentivos disponibles para atraer a participantes y obtener financiación, las posibilidades de elegir una forma jurídica u otra en relación con los intereses de la organización y con lo establecido legalmente. Además de los requisitos legales y técnicos, obligan a las organizaciones a un proceso de adaptación continuo y ponen en peligro su supervivencia al exigir determinadas garantías, que en ocasiones no están a su abasto, sea por el costo financiero o por las rigideces internas. En el caso concreto de las ONGD, un ejemplo de ello son los cambios en las partidas presupuestarias que se destinan a los programas y

ayudas de cooperación al desarrollo, las subidas y bajadas de algunos años fiscales, los informes y auditorias anuales.

La intervención del Estado no se limita a fijar los incentivos y barreras a nivel macro. A nivel sectorial, la regulación de las ONGD influye en su legitimación como actores políticos en el proceso de implementación de la política de cooperación al desarrollo. A partir de mediados de los noventa se crea un marco estable que regula el proceso de fomento de su actividad a través de los convenios y programas de subvenciones, que produce una importante paradoja. Por una parte, la estabilidad conseguida a través de la relación subsidiaria con los poderes públicos permite a las organizaciones influenciar la acción del Estado en relación con los intereses sectoriales de las ONGD, pero de alguna forma también eclipsa su capacidad de presionar al gobierno para cumplir con sus propios objetivos en materia de cooperación al desarrollo. Se crea de esta forma un fenómeno cercano a la cooptación del sector. Sin embargo, esta afirmación debe matizarse, ya que la enorme heterogeneidad de las ONGD y sus características a nivel individual impide una generalización sobre la relación de tipo simétrico, subordinación o cooptación.

Otra paradoja importante que produce la intervención del Estado sobre la estructuración de las ONGD, es la consolidación de un pequeño grupo de organizaciones de mayor tamaño que captan entre 50 y 70% de las subvenciones públicas. Las subvenciones otorgadas por el Estado benefician aquellas ONGD capaces de seguir los procedimientos operativos establecidos por el marco regulador. Una de las principales barreras de acceso a los fondos públicos es el requisito de solvencia que obliga a otorgar garantías sobre los fondos obtenidos, entre ellas pruebas de una actividad continuada a lo largo del tiempo (entre dos y cinco años dependiendo de la subvención). De esta forma, la mitad de las ONGD que concentran la mayor parte de los fondos públicos tienen su origen antes de la transición democrática (entre ellas Intermón y Manos Unidas) y la otra mitad nace en la década de los ochenta. En suma, la regulación del Estado es una variable que determina la capacidad de influencia de las ONG en la implementación y elaboración de las políticas públicas pero no es la única. En el caso de las ONGD, otras variables relacionadas directamente con la estructura institucional de la cooperación al desarrollo también son importantes.

### *Estructura institucional y proceso político de la cooperación al desarrollo*

En el caso de las ONGD el análisis de la red de actores confirma que la existencia de un marco institucional entorno a la política de cooperación al desarrollo determina su capacidad de influencia. A diferencia de otras políticas sectoriales ancladas en las relaciones establecidas durante el franquismo, la estructura de la red de actores de la cooperación al desarrollo se define tras la transición democrática. Ello implica que el Estado tiene pocos recursos y poca autonomía a la hora de decidir sobre los objetivos de la política, mientras que la relación entre ONGD –entre ellas Intermón y Manos Unidas- se caracteriza por la fragmentación debido a la inexistencia de organización capaz de monopolizar la representación del sector ante el Estado. Esta situación se transforma de forma gradual a lo largo de los ochenta, con el desarrollo de un incipiente marco institucional de la cooperación al desarrollo a nivel estatal y con la creación de la CONGDE, que cohesiona al creciente grupo de ONGD.

Desde la aprobación de la ley de créditos FAD en 1976 que sienta el primer precedente de la política, hasta mediados de los noventa, la estructura de la red de actores se asemeja al modelo de red entorno a problemas (o *issue network*). La dispersión y escasa autonomía del Estado y la baja cohesión de las ONGD como grupo impiden que haya un control claro de la política por parte de los actores que forman la red. Tampoco existe un conjunto de ideas compartidas por todos los actores de la red ni una definición común sobre el problema de la cooperación al desarrollo. Además de los escasos recursos destinados a la política, la lucha entre los ministerios dominantes, el Ministerio de Economía y Hacienda y el actual MAEC reduce la posibilidad de crear un marco legislativo único.

La integración a la UE en 1986 y al CAD en 1992 abre la entrada de nuevas ideas sobre la cooperación al desarrollo entre los actores públicos de la cooperación al desarrollo. Aunque importante, la influencia de este factor no es suficiente para cambiar la estructura de la red de actores. De forma paralela, el Estado incrementa gradualmente los recursos de la política y establece un conjunto de instituciones que buscan reducir la dispersión y mejorar su planificación. Muestra de ello es la creación de la SECIPI, la AECI y del Consejo Interministerial de Cooperación Internacional en 1986. Se trata de cambios de carácter incremental que no implican una modificación de la imagen de la



política, basada en su carácter secundario dentro del marco más amplio de la política exterior y en la vinculación de la cooperación a los intereses comerciales y geopolíticos de España.

La estructura de la red de actores cambia de forma radical una década más tarde, cuando se institucionaliza la interacción de las ONGD con el Estado y se crea un marco legislativo único que establece las prioridades, objetivos y planificación de la cooperación al desarrollo. De esta forma, la red de actores deja de ser una red en torno a problema y se acerca más al modelo de comunidad política. Se confirma la hipótesis de que el cambio institucional sucede de forma paralela a la transformación en la imagen de la política. No sólo cambian la forma de entender la cooperación al desarrollo, sino que se consolida e institucionaliza la interacción entre las ONGD y los diferentes niveles de gobierno. La interacción con el Estado abre una oportunidad para que las ONGD consigan cambios en la política que corresponden mejor con sus intereses, y al mismo tiempo ofrece una vía de recursos importantes a través de la financiación, legitimación y reconocimiento como actor político relevante en la toma de decisiones.

La institucionalización de las ONGD como actores relevantes de la política implica una participación estable y directa en los escenarios en los que se discute la política y los subsidios públicos proveen recursos cruciales para el desarrollo de sus actividades. En conjunto representan un importante éxito como grupo. Pero, al mismo tiempo, crea una importante paradoja en la imagen social de las ONGD. La integración en el sistema establecido de intermediación de intereses impone límites a su capacidad de movilización social.

En suma, desde la transición democrática al presente, la estructura de la red de cooperación al desarrollo se transforma en un doble sentido. 1) Pasa de un modelo de red entorno a un problema (*issue network*) a un modelo cercano al de comunidad política, en la que si bien no existe un consenso elevado sobre los objetivos y planificación de la política, se asumen una serie de principios que guían la política a través de un marco normativo único y la institucionalización de la relación entre el Estado y las ONGD. Existe un interés común entre actores públicos y actores privados en la importancia de la cooperación al desarrollo como política de Estado. Ello no implica la inexistencia de conflictos entre los numerosos actores de la cooperación al

desarrollo tanto a nivel estatal como a nivel autonómico. 2) La estructura de la red también se transforma a nivel vertical, a nivel autonómico con la creación de un marco legislativo propio y la reproducción del patrón de interacción entre las ONGD y el Estado en la política de cooperación al desarrollo descentralizada. Al mismo tiempo, la integración a la Unión Europea y otros organismos multilaterales de la ayuda implican un ensanchamiento de la red a nivel supranacional. Más que las competencias o la estructura de la red de actores, la integración a Europa influye en la entrada de nuevas ideas sobre el problema.

La diversidad de actores y de recursos con los que cuenta cada uno de ellos impide que alguna de las partes controle totalmente los resultados de la política. Aunque el Estado mejora la gestión y los instrumentos recurre igualmente a los grupos sociales, especialmente a las ONGD, para recabar información relevante sobre los problemas (vgr. debates sobre la ley de la deuda externa) y para implementar la política a través del PACI y del Plan Director de la Cooperación Internacional. El Estado incrementa su autonomía tras la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional (Ley 23/1998), aumenta los recursos destinados a la política y crea un grupo de personal experto que permite mejorar su acceso a la información sobre el problema. Este cambio institucional es el resultado de un cambio en la imagen de la política y la confluencia de diversos factores externos que transforman la forma de entender la cooperación al desarrollo. Tras el cambio de paradigma se vuelve a un equilibrio en la política, que se caracteriza por una relativa estabilidad y crecimiento, tanto en los recursos como en la consolidación institucional y normativa de la política.

Por otra parte, se confirma que la movilización de intereses es influenciada por la distribución del poder en el Estado. Los sistemas descentralizados favorecen la dispersión de los grupos de interés tal como demuestra el caso de las ONGD en España. La representación de intereses de estas organizaciones se expande a medida que las Comunidades Autónomas destinan más recursos a la cooperación al desarrollo y las ONGD son reconocidas como interlocutores y organizaciones profesionalizadas capaces de implementar la política por los gobiernos autonómicos. Las ONGD son coparticipes de este proceso que dura desde mediados de los noventa hasta la primera mitad de la década de 2000; lo impulsan y presionan por institucionalizar la relación con las Comunidades Autónomas.

### *Representación de intereses: liderazgo y cohesión*

El caso de las ONGD de España confirma que una de las causas del poder de las organizaciones es su capacidad para organizarse y crear un grupo que de forma estable represente sus intereses ante el Estado. La creación de un grupo de representación de intereses y el desarrollo de una estructura organizativa estable son cruciales para explicar por qué las ONGD pasan de ser un grupo poco visible antes y durante la transición democrática, a ser un actor plenamente reconocido por el Estado. Inicialmente, es creada por un número reducido de ONGD que nacen durante el franquismo y/o en la primera década de los ochenta. El objetivo es intercambiar información sobre sus actividades y formalizar la relación con el Estado y otros niveles de gobierno a través de un grupo único capaz de representar a la mayoría de ONGD y de influenciar los resultados de la política de cooperación al desarrollo. Los iniciadores de la CONGDE, entre ellos líderes de Intermón y Manos Unidas, ven con claridad la oportunidad política que representa la integración de España a Europa en 1986. Las ONGD prevén la necesidad de institucionalizar su relación con el Estado con el objetivo de influenciar los resultados de la política, en un momento crucial. La integración europea ratifica, de alguna manera, la pertenencia de España al grupo de países desarrollados y abre la puerta para su incorporación al CAD en 1992.

La capacidad de la CONGDE para monopolizar la representación del sector es fundamental para explicar el porqué las ONGD se convierten en un actor relevante en la estructura de la red de actores de la cooperación al desarrollo. La transición de un modelo de red entorno a problemas a un modelo cercano al de comunidad política, en el que aumenta la posibilidad de que los resultados de la política sean parecidos a las preferencias de partida de los actores, se explica en gran parte a la institucionalización de la relación entre ONGD y el Estado. Este proceso es posible gracias a que la CONGDE consigue cohesionar y unir a un grupo de ONGD muy diverso y heterogéneo, en cuanto a sus orígenes institucionales, posiciones ideológicas, estructura organizativa y/o estructura financiera. En ella están representadas las ONGD con más recursos y prestigio del sector y aquellas de menor tamaño.

A diferencia de otros sectores de ONG en los que persiste una importante fragmentación de intereses, el caso de las ONGD confirma la hipótesis de que la acción

colectiva es posible gracias a la cohesión gracias del grupo, la existencia de incentivos colectivos que disminuyen el riesgo de ruptura y de un liderazgo fuerte capaz de hacer cumplir los acuerdos. Además de institucionalizar su participación en la política de cooperación al desarrollo, la CONGDE establece incentivos que consisten en la creación de bienes privados para sus miembros como información relevante sobre la actividad de otras ONG y sobre el proceso político entorno a la cooperación al desarrollo. En necesario recordar que las ONGD miembro del Consejo de Cooperación se eligen a través de una votación directa en la CONGDE, garantizando de esta forma que las seis organizaciones que participan actúen como una sola voz. Ello a su vez permite el acceso a información relevante sobre los objetivos de la política, a la que sería difícil acceder de forma individual.

Por otra parte, la CONGDE tiene un liderazgo oligárquico que mantiene unido al grupo y evita que aquellas organizaciones que por sí mismas podrían tener acceso al Estado actúen a título individual, fragilizando así su poder. El liderazgo de la CONGDE se caracteriza por una importante estabilidad en los cargos de gobierno de un grupo de ONGD, que por voluntad e intereses propios velan por la supervivencia de la organización. Ello provoca una asimetría de poder, a favor de las ONGD de más edad y recursos (no sólo económicos, sino también técnicos). La mayoría fueron creadas durante el franquismo y durante el periodo de consolidación democrática en España a lo largo de los ochenta, entre ellas Intermón. El caso de las ONGD coincide con otros análisis sobre asociaciones en general que sugieren que las organizaciones de más edad y, por lo tanto, con más estabilidad tienen más recursos, no sólo de financiación sino también de experiencia y profesionalización que les permite dedicar esfuerzos a diversas actividades además de la provisión de servicios, entre ellas la presión política.

Por otra parte, las ONGD forman una compleja red de representación de intereses de carácter multinivel, que influye en los resultados de la política tanto a nivel estatal como autonómico. Crean una extensa red de ONGD, caracterizada por la existencia de diversas estructuras unitarias, a nivel estatal la CONGDE, y a nivel autonómico, diversas de Coordinadoras con funciones similares que conviven de forma paralela con diversos grupos y alianzas de ONGD. Entre ellas, la red de ONGD jesuitas Xavier, o la Coordinadora de ONGD Españolas en Bolivia y la Coordinadora de ONGD Españolas en Ecuador se agrupan para defender aspectos concretos en relación con su

pertenencia institucional o su área de actividad. Este tipo de coordinadoras se crean a partir de intereses más concretos, definidos por un ámbito geográfico, o valores y creencias específicas. Las ONGD pueden participar de forma simultánea en varias de ellas o en todas.

### *Estructura interna de las ONGD*

La comparación de Intermón-Oxfam y de Manos Unidas comprueba que la historia y la estructura organizativa de las ONG es una variable que condiciona sus estrategias de movilización política y el papel que asumen como implementadoras o como actores capaces de establecer la agenda política a través de la creación de información y conocimiento, a la que de otra forma no podrían acceder otros actores políticos. Ambas organizaciones crecen de forma importante a lo largo de los noventa, en consonancia con el resto de las ONG del sector; sin embargo existen diferencias sustanciales cuando se analiza su desarrollo organizativo y cómo ello afecta su comportamiento político.

A lo largo de más de cincuenta años de historia, ambas organizaciones consiguen consolidarse como organizaciones clave del sector de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, su desarrollo organizativo difiere de forma dramática. Un ejemplo de ello son las diferencias en su estructura de recursos. Si bien ambas organizaciones aumentan sus fondos de forma dramática desde sus inicios en los cincuenta hasta el presente. La estructura de recursos de Manos Unidas se explica en gran parte por su vinculación con la Iglesia católica, ello le otorga una fuente constante y estable de recursos que garantizan su supervivencia al tiempo que genera conflictos de interés al interior de la organización. En el caso de Intermón, la estructura piramidal de la distribución de poder permite diversificar su estructura de recursos y evitar la dependencia de organizaciones externas al grupo.

Los casos de Intermón y de Manos Unidas confirman la hipótesis de que las instituciones internas de las ONG determinan y moldean sus preferencias y sus decisiones organizativas. La tensión creada entre las cambiantes circunstancias políticas, su historia y las prioridades de sus fundadores provoca en Manos Unidas una importante crisis de identidad y su alejamiento de su actividad de presión política a

través de estrategias como la creación de información relevante sobre la política de cooperación al desarrollo. La distribución de poder interna y la existencia de un grupo con capacidad de veto sobre las decisiones de la ONG explican la marcada estabilidad en los fines y en su estructura de recursos, vinculados a las preferencias de la CEE. Así como en el modelo de organización basado en el voluntariado y en su vinculación con la Iglesia adoptado desde el primer reglamento de la ONG en 1978.

En el caso de Intermón Oxfam, la existencia de una estructura jerárquica y de un liderazgo cohesionado capaz de mantener unida a la organización durante su expansión y su integración con Oxfam Internacional facilitan la transformación radical de la organización. Pasa de ser una fundación de la Compañía de Jesús en Cataluña a ser una organización líder entre las ONG, profesionalizada y capaz de crear información relevante que le permite influir sobre la agenda de la cooperación al desarrollo, adelantándose a las necesidades de información y conocimiento de los políticos. Intermón se convierte en una organización de vanguardia gracias a la capacidad de sus líderes y de la existencia de un importante grupo de emprendedores políticos (principalmente en el departamento de estudios y campañas) que facilitan la entrada de nuevas ideas a la organización y su adaptación a los cambios en las circunstancias políticas.

Esta tesis confirma algunas de las hipótesis desarrolladas por la teoría de los grupos de interés y en concreto por el análisis de redes de políticas públicas sobre la importancia del marco institucional y la capacidad de crear un grupo cohesionado como variables que influyen sobre su capacidad de influencia en los resultados de la política en un contexto determinado. En el caso de las ONGD, además es necesario complementar el análisis con las ideas la teoría de organizaciones y el neoinstitucionalismo sobre la importancia de la estructura organizativa y del legado histórico como variable que influye sobre las prioridades y estrategias de las ONG. En definitiva, la acción colectiva de las ONGD está sujeta a una serie de condiciones institucionales, históricas y organizativas que afectan su capacidad para influir en los resultados de la política. Al mismo tiempo, las estrategias de movilización política y su capacidad para convertirse en organizaciones prominentes en una política pública determinada está condicionada por su propia historia y estructura organizativa.

Es difícil generalizar las conclusiones a las que se llegan en esta tesis a otros casos fuera del contexto español al estar basada en el análisis de las ONGD en España para llevar a cabo estudios comparativos entre países y en otros sectores de actividad para explicar hasta qué punto el reconocimiento y la legitimación por parte del Estado es una variable que tiene el mismo poder explicativo en otros contextos. Y si actúa como determinante para su consolidación como actores políticos. Por otra parte, es preciso profundizar en el análisis sobre los efectos de un sistema de gobierno multinivel en las estrategias de movilización política de las ONGD. Más allá de la creación de estructuras organizativas que corresponden con el proceso de descentralización de la política es importante analizar hasta qué punto esta transformación en el sistema de gobierno facilita o dificulta la capacidad de influencia de las ONGD sobre el proceso político, tal como afirma algunos estudios realizados a nivel europeo.

Por último esta tesis es también un punto de partida para investigaciones futuras. En concreto, analizar hasta qué punto la integración de las ONGD en la estructura de la red de políticas públicas es trasladable a otros sectores de actividad en los que participan las ONG, como la política sobre la igualdad y los derechos y humanos. En otro sentido, también es un punto de partida para profundizar en el análisis sobre la importancia de la estructura organizativa y la historia de las ONG como variable independiente capaz de explicar las diferencias existentes entre organizaciones, y por qué algunas son más prominentes que otras.





## Bibliografía

- Abad Castelos, Montserrat (2004): *¿Una Alternativa solidaria frente a la barbarie?: Las ONG en la nueva sociedad global*. Madrid: CIDEAL y Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo,
- Akbar Zaidi, S. (1998): “El fracaso de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la necesidad de regresar al Estado”. *Zona abierta*, 82-83: 75-85.
- Alcalde, Javier (2010): *Changing the world. Explaining successes and failures of international campaigns by NGOs in the field of human security*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Aldrich, H. (1999): *Organizations evolving*. Londres: Thousand Oaks: Sage.
- Alonso, José Antonio (2000): Globalization, civil society, and the multilateral system. *Development in Practice*, 10: 3-4: 348-360.
- \_\_\_\_\_ (2006): “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 72: 17-39.
- \_\_\_\_\_ (2009): *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- Alonso, José Antonio y FitzGerald, Valpy (eds) (2003): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas públicas de los donantes*. Madrid: Catarata.
- Amodia, José (1977): *Franco's political legacy: from dictatorship to façade democracy*. Londres: Allen Lane.
- Anderson, K y David Rieff (2005): “La sociedad civil global: una visión escéptica”, en Anheier y Kaldor (eds) *Sociedad Civil Global 2004-2005*. Madrid: Icaria Sage Publications.
- Andrés Orizo, Francisco (1996): *Sistema de valores en la España de los 90*. Madrid: CIS.

- Anheier, Helmut y Mary Kaldor (ed) (2005): *Sociedad Civil Global 2004-2005*. Madrid: Icaria Sage Publications.
- Anheier, Helmut y Nuno Themudo (2002): “Organisational forms of global society: implications of going global”, en Anheier y Kaldor (eds), *Sociedad Civil Global 2004-2005*. Madrid: Icaria, Sage Publications.
- Antuñano, Isidro (2008): *Las ONGD y la cooperación internacional para el desarrollo*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Ariño, Antonio (2009): “Articulación del tercer sector en España”, *Revista Española del Tercer Sector*, 10: 107-129.
- Arts, Bas (2001): *Non-state actors in international relations*. Londres: Ashgate.
- Atkinson, M. y Coleman, W (1989): “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies”, *British Journal of Political Science*, 19: 47-67.
- \_\_\_\_\_ (1992): “Policy networks, policy communities and the problems of governance”. *Governance*, 5:154-180.
- Bachrach, Peter y Morton Baratz (1962): “Two Faces of Power”, *American Political Science Review*, 56(4): 947-952.
- Baiges, Siscu et al. (1996): *Las ONG de Desarrollo en España: dilemas de la cooperación*. Barcelona: Flor del Viento.
- Baker, Gideon (2002): “Problems in the Theorisation of Global Civil Society”, *Political Studies*. 50: 928–943
- Barnett, William y Glenn Carroll (1995): “Modeling internal organizational change”. *Annual Review of Sociology*, 21: 217-236
- Baumgartner, Frank y Bryan D. Jones (1993): *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. y Beth L. Leech (1998): *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

- Baumgartner, Frank y Mahoney, Christine (2008): “The two faces of framing: individual-level framing and collective issue definition in the European Union”. *European Union Politics* 9(3):435-449.
- Baumgartner, Frank et al (2002): “Studying Policy Dynamics”, en Baumgartner, F y Bryan, Jones (eds): *Policy Dynamics*. The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank et. al (2009): *Lobbying and policy change. Who wins, who loses, and why*. The University of Chicago Press.
- Bebbington, Anthony y Roger Riddell (1997): “Heavy Hands, Hidden Hands, Holding Hands? Donors, Intermediary NGOs and Civil Society Organisations”, en D. Hulme y M. Edwards (eds): *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* pp. 107–127. Nueva York: St. Martin’s Press y Save the Children.
- Bebbington, Anthony, S. Hickey y Diana Mitlin (eds) (2008): *Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives*. Londres: Zeed Books.
- Beck, U. (1997): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Benford, Robert y David Snow (2000): “Framing Processes and Social Movements: an Overview and Assessment”, *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639.
- Benthall, J. (1993): *Disasters, Relief and the Media*. Londres: I.B. Tauris.
- Berger, Suzane (1988) (ed.): *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental: el pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- \_\_\_\_\_ (2000): “Globalization and politics”. *Annual Review of Political Science*. 2000, 3: 43-62.
- Berinsky AJ y Kinder DR (2006): “Making sense of issues through media frames: understanding Kosovo crisis”. *Journal of Politics*, 68: 640-656.
- Berman, Sheri (1997): “Civil society and political institutionalization”, *American Behavioral Scientist*. 40: 562-574.

- Bermeo, Nancy (2003): *Ordinary people in extraordinary times*. Nueva Jersey: Princenton University Press.
- Barthelemy, M. (2004): *Asociaciones ¿una nueva era de la participación?*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Berry, Jeffrey (2003): *A voice for nonprofits*. Washington: Brooking Institutions Press.
- Beyers, Jan. (2002): "Gaining and seeking access. The European adaptation of domestic interest associations." *European Journal of Political Research* 41(5): 585-612.
- \_\_\_\_\_ (2008): "Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations." *West European Politics* 31(6): 1188-1211.
- Beyers, Jan y Kerremans (2007): "Critical Resource Dependencies and the Europeanization of Domestic Interest Groups." *Journal of European Public Policy* 14(2): 460-481.
- Beyers, Jan, Rainer Eising y William Maloney (2008). "Conclusion: Embedding Interest Group Research." *West European Politics* 31(6): 1292-1302.
- Binderkrantz, Anne (2011): "Interest groups in the media: Bias and diversity over time", *European Journal of Political Research*, 51 (1): 117-139.
- Birkland, Thomas A. (1997): *After disaster. Agenda setting, public policy and focusing events*. Washington: Georgetown University Press.
- Black, Maggie (1992): *A cause for our times. Oxfam the first 50 years*, Londres: Oxfam International y Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2007): *The no-nonsense guide to international development*. Oxford: New Internationalist Publications LTD.
- Bloodgood, Elizabeth (2010): "Institutional Environment and the Organization of Advocacy NGOs in the OECD." En Aseem Prakash and Mary Kay Gugerty (eds): *Advocacy Organizations and Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Boli, John y George M. Thomas eds. (1999): *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.
- Bosso, Christopher (2005): *Environment, Inc. From Grassroots to Beltway*. Lawrence Kansas: University of Kansas Press.
- Bosso, C. J. (1989): "Setting the agenda: Mass media and the discovery of famine in Ethiopia", en M. Margolis y G. A. Mauser (Eds): *Manipulating public opinion: Essays on public opinion as a dependent variable*. California: Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, pp. 153-174.
- Breton Le Goff, Gaëlle (2001): *L'Influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux*. Bruselas: Bruylant.
- Brown, L. David, Sanjeev Khagram, Mark H. Moore y Peter Frumkin (2001): "Globalization, NGOs, and Multi-Sectoral Relations. En Nye, Jr., Joseph S., y John D. Donohue (eds): *Governance in a Globalizing World*. Washington: Brookings Institution.
- Brown, L. David y Mark H. Moore (2001): "Accountability, strategy and international Nongovernmental organizations". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30 (3): 569-587.
- Bulle, Robert et al. (2007): "Measuring social movement organization populations: a comprehensive census of U.S environmental movement organizations", *Mobilization: an International quarterly review* 12 (3): 255-270.
- Callahan, William (2003): *La Iglesia Católica en España, 1875-2002*, Barcelona: Crítica, Barcelona.
- Calle Collado, Ángel (2000): *Ciudadanía y solidaridad: las ONG de solidaridad internacional como movimiento social*. Madrid: IEPALA.
- Campbell, John L (2004): *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.

- Carreras, Ignasi. (1995): *La cooperación no gubernamental: situación y retos*. Barcelona: Sistema,
- Carreras, Ignasi, Maria Iglesias y Maria Sureda (2010): *Transformar con éxito las ONG*. Barcelona: ESADE y Universidad Ramon Llull
- Carrino, Luciano (2009): *Perlas y Piratas. Crítica a la cooperación para el desarrollo y nuevo multilateralismo*. Barcelona: Icaria.
- Casado, D. (1992): ‘Estructuras generales de las organizaciones voluntarias en España’, en Demetrio Casado (comp.) *Organizaciones voluntarias en España*. Barcelona: Hacer.
- Casanova, José (1994): *Public religions in the modern world*. The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_ (2001): Religion, the new millennium and globalization. *Sociology of Religion*, 62(4), 415-441.
- Casey, John (1996): “Las ONG: su papel en las políticas públicas”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 5-6, 175-188.
- Castillo, José M. y Juan José, Tamayo (2005): *Iglesia y sociedad en España*, Madrid: Trota.
- Castells, Manuel (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura.. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cerdà Morales Padilla, Soraya (2003): *Las ONGD como agentes de la cooperación y la ayuda humanitaria: el caso español*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Chabbott, Coletter (1999): “Development INGOs” in Boli, J. y Thomas: *Constructing world culture. International Nongovernmental Organizations since 1987*. Stanford University Press. pp 222-248.
- Chambers, Simone y Jeffrey Kopstein (2001): “Bad civil society”. *Political Theory*, 29: 837-865.

- Chalmers, Adam W (2011): "Interest, influence and information: Comparing the influence of interest groups in the European Union", *European Integration*, 33(4): 471-486.
- Chaqués, Laura (2002): *Estructura y política farmacéutica*. Madrid: CIS
- \_\_\_\_\_ (2004): *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: CIS
- Chaqués, et al. (2008): "Comparing Governmental Agendas: Evolution of the Prioritization of Issues in the USA and Spain". Barcelona: *IBEI Working Papers*.
- Chaqués, L y Anna M. Palau (2009): "The Dynamics of Policy Change: A Comparative Analysis of the Food Safety and Pharmaceutical Policy in Spain", *Journal of Public Policy*, 29 (1): 103-126.
- \_\_\_\_\_ (2011): "Assessing the Responsiveness of Spanish Policymakers to the Priorities of their Citizens", *West European Politics*, 34 (4): 706-730.
- Chong, Dennis y James N. Druckman (2007): "Framing Theory". *Annual Review of Political Science*, 10: 103-126.
- Clark Anne, E. Friedman y K. Hochstetler (1998): "The sovereign limits of global society: a comparison of NGO participation in UN world conferences on the environment, human rights, and women". *World Politics*. 51(1): 1-35.
- Clarke, Gerard (1993): "People power? Nongovernmental organizations and Philipines politics since 1986", *Philippine Quarterly of Culture and Society*, 21 (3): 231-256
- Cohen Jean L. y Arato Andrew (1992): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press
- Cohen, M, James G. March y Johan P. Olsen (1972): "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1-25.
- Coleman, W. D. (2001): "Policy Networks", *International Encyclopedia of the Social Behavioural Sciences*, pp 11608-11613

- Coller, Xavier y Roberto Garvia (2004): *Análisis de organizaciones*. Madrid: CIS.
- Coob, Roger W y Elder, Charles D (1983): *The Political Uses of Symbols*. Nueva York: Longman, Inc.
- Cobb, Roger y Ross Howard (1997): *Cultural Strategies of Agenda denial. Avoidance, attack, and redefinition*. Kansas: University Press of Kansas.
- Coob, Roger W y Rochefort, David A (1994): *The politics of problem definition. Shaping the policy agenda*. Kansas: The University Press of Kansas.
- Cook, F. L, et al. (1983): “Media and agenda setting: Effects on the public, interest group leaders, policy makers, and policy”, *Public Opinion Quarterly*, 47, 16-35.
- Cook H. (1996): “Amnesty International at the United Nations”, en P Willetts (ed): *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, Washington, Brookings Inst, pp. 181–213.
- Cortes Lázaro M. Angels (2004): *Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo españolas y Latinoamérica: una historia por reconstruir 1975-2000*. Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona.
- Costas, Antón y Cairó, Gemma (2003): *Cooperación y desarrollo hacia una agenda comprehensiva para el desarrollo*. Madrid: Pirámide.
- Cox, Robert (1986): “Social forces, states and world orders: beyond international relations theory”, en Keohane, Robert (ed) *Neorealism and its critics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Cress, D y David Snow (1996): “Mobilization at the margins: resources, benefactors, and the viability of homeless social movement organizations”. *American Sociological Review*. 61: 1080-1109.
- Cueva Merino, Julio y Ángel López Villaverde (2005): *Clericalismo y asociacionismo católico en España: de la restauración a la transición*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha.
- Cyert, Richard M. y James G. March (1964): “A Behavioral Theory of the Firm”, *The American Economic Review*, Vol. 54: 2, pp 144-148.



- Dahl, Robert (1961): *Who governs?: Democracy and Power in an American City*, Yale University Press.
- Davis, Gerald; D. McAdam,; W. Richard; M. Scott y N. Zald (eds) (2005): *Social Movements and Organizations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Della Porta, Donatella (ed) (1999): *Social movements in a globalizing world*. Londres: MacMillan Press Ltd.
- \_\_\_\_\_ (2007): *The global justice movement. Cross-national and transnational perspectives*. Londres: Paradigm Publishers
- Della Porta, D; H, Kriesi y Dieter Rucht (eds) (1999): *Social Movements in a globalizing world*. Londres: MacMillan Press Ltd
- Della Porta, D; M, Andretta; L. Mosca y H. Reiter (2006): *Globalization from below. Transnational activists and protest networks*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Della Porta, D. y Mario Diani (ed) (2006): *Social movements: an introduction*. Oxford: Blackweell Publishing Ltd.
- Della Porta, D y Sidney Tarrow (ed) (2004): *Transnational Protest and Global Activism*, Nueva York: Rowman & Littlefield
- DiMaggio, P.J. y W. Powell (1983): "The iron case revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review* 48:2, pp 147-160.
- \_\_\_\_\_ (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Diamond, Larry (1999): *Developing democracy: Toward consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diani, Mario (1995): *Green networks. A structural analysis of the italian environmental movement*. Edimburgo: Edinburgh University Press.

- Diani, Mario y Doug McAdam (eds) (2002): *Social movements analysis: the network perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Diani, Mario y Ron Eyerman, (ed) (1992): *Studying collective action*. Londres: Sage Publications.
- Diehl, Paul F. (2001): *The politics of global governance: international organizations in an interdependent world*. Lynne Rienner Publishers.
- Doh, Jonathan y Teegen, Hildy (2003): *Globalization and NGOs: transforming business, government and society*. Nueva York: Praeger Publishers.
- Donati, Pierpaolo (1997): "El desarrollo de las Organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 79: 113-142.
- Dowding, Keith (1995): "Model or metaphor? A critical review of the policy network' approach". *Political Studies*, 45: 136-158.
- Dür Andreas y Dirk De Bièvre (2007): The question of interest groups influence. *Journal of Public Policy*, 27 (1): 1-12.
- Dür Andreas y Gemma Mateo (2010): "Irish associations and lobbying on EU legislation: resources, access points, and strategies", *Irish Political Studies*, 25(1): 107-122.
- Dutton, Jane (1986): "Understanding strategic agenda building and its implications for managing change". *Scandinavian Journal Management Studies*, 3(1): 3-24.
- Eade, Deborah y Ligteringen, Ernst (2004): *El Debate sobre el desarrollo y el futuro de las ONG*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Ebrahim, Alnoor (2003): Making sense of accountability: conceptual perspectives for Northern and Southern non profits. *Nonprofits Management and Leadership*, 14: 191-212.
- \_\_\_\_\_ (2005): *NGOs and Organizational Change Discourse, Reporting, and Learning*. Virginia Polytechnic Institute and State University.

- Edelman, Murray (1964): *The symbolic uses of politics*. University of Illinois Press.
- Edwards, M. y D. Hulme (1992): *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*. Londres: Earthscan.
- \_\_\_\_\_ (1996): “Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations”. *World Development*, 24, 6.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Future Positive: International Co-operation in the 21st Century*. Londres: New York University Press.
- Edwards, B y John McCarthy (2004): “Resources and social movement organizations”, en Snow et al (ed): *The Blackwell Companion to Social Movements*. Londres: Blackwell.
- Egido, T, Javier Burrieza y Manuel Revuelta (2004): *Los Jesuitas en España y en el mundo hispánico*. Madrid : Marcial Pons.
- Eising Rainer (2007): “Institutional context, organizational resources and strategic choices: explaining interest group access in the European Union”. *European Union Politics*. 8 (3): 329-362.
- Encarnación, Omar G. (2002): “On Bowling leagues and NGOs: a critique of Civil Society’s revival”. *Studies in Comparative International Development*, pp 116-131.
- \_\_\_\_\_ (2003): *The myth of civil society*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Evans, Peter, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (1985): *Bringing the State Back In*, Camdrige: Cambridge University Press.
- Felipe Boente, Isabel (1981): *El Papel del ser humano en la ayuda al desarrollo: las organizaciones no gubernamentales de ayuda al Tercer Mundo*. Tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense
- Ferrero, Gabriel y Baselga, Pilar (2009): “La agenda de la eficacia de la ayuda y la sociedad civil. Retos y oportunidades. *Revista Española del Tercer Sector*. 11:

- Fisas, V. (1995): *La compasión no basta*. Barcelona: Icaria.
- Finnemore, Martha (1996): “Norms, culture, and world politics: insights from sociology’s institutionalism”. *International Organization*. 50 (2): 325-347.
- Finnemore, Martha y K. Sikkink (1998): “International Norms and Political Change”, *International Organizations*, 54 (2): .887-917.
- Fisher, William (1993): *The road from Rio: Sustainable development and the nongovernmental movement in the third world*. Wesport, CT: Praeger
- \_\_\_\_\_ (1997): “Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices”. *Annual Reviews in Anthropology*, 26: 439–464.
- Florini, Anne (ed) (1999): *The third force: the rise of transnational civil society*. Washington: Japan Center for International Change y Carnegie Endowment for International Peace.
- Foley, M y Bob Edwards (1996): “The paradox of civil society”. *Journal of democracy*, 7 (3): 38-52.
- Fowler, A. y K. Biekart (1996): “Do Private Agencies Make a Difference?”, en D. Sogge (ed.) *Compassion & Calculation: The Business of Private Foreign Aid*. Londres: Ed. Pluto.
- Fowler, Alan (2000): *Civil Society, NGDOs and Social Development: Changing the Rules of the Game*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, pp 71.
- Fox JA, Brown LD (eds) (1998): *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge: MIT Press.
- Frantz, Rudi Telmo (1987): “The role of NGOs in the strengthening of civil society”. *World Development*. 15: 121-127.
- Friedland, Roger y R. Alford (1993): La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. *Zona Abierta*, 63/64: 155-207.

- García Inda, A (2003): "El voluntariado: recursos y normativas", en Teresa Montagut (coord), *Voluntariado, la lógica de la ciudadanía*. Barcelona: Ariel; pp. 125-168.
- Garvia, Roberto (1995): "Corporatism, Public Policy and Welfare: The Case of the Spanish Blind", *Journal of European Public Policy*, 2: 243-59.
- Ghai, D. (ed.) (1994): *Development and Environment, Sustaining People and Nature*. Oxford: Blackwell.
- Gil del Campo, Miguel (2003): *Fiscalidad de fundaciones, asociaciones y del mecenazgo*, Bilbao: CISS.
- Giugni, Marco (2004): *Social protest and policy change. Ecology, antinuclear and peace movements in comparative perspective*. Londres: Rowman & Littlefield.
- Glenn y Mendelson (eds.) (2002): *The power and limits of NGOs: A critical look at building democracy in Eastern Europe and Eurasia*. Nueva York: Columbia University Press.
- Gómez Gil, C. (1996): *El comercio de la ayuda al desarrollo: historia y evaluación de los créditos FAD*. Madrid: Libros de la Catarata.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Las ONG en la globalización: estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*. Barcelona: Icaria.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Las ONG en España: de la apariencia a la realidad*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Gómez Gil, Carlos, Dani Gómez-Olivé y Gemma Tarafa (2008): "La ilegitimidad de los créditos FAD. Treinta años de historia", Barcelona: Icaria.
- Gomis, Joan (2000): *ONG, una nova manera de fer política*. Lerida: Pagès.
- Gordon Drabek, Anne (1987): "Development Alternatives: The Challenge for NGOs. An Overview of the Issues", *World Development*, (15): 9-15.
- Gordenker, L. y T.G. Weiss (1997): "Developing responsibilities: a framework for analyzing NGOs and services". *Third World Quarterly* 18(3): 443-455.

- Granell, Francesc (1997): "España y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE", *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*, 0: 85-95.
- Gray Virginia y D. Lowery (1996): *The Population Ecology of Interest Representation. Lobbying Communities in the American States*. Michigan: University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_ (2001): "The Institutionalization of State Communities of Organized Interests." *Political Research Quarterly*, 54 (2): 265-284.
- Greenwood, Justine; J. Grote y K. Ronit (eds) (1992): *Organized interests and the European Community*. Londres: Sage.
- Greenwood, Justin (2003): *Interest Representation in the European Union*. Palgrave Macmillan, New York.
- Green-Pedersen y John Wilkerson (2006): "How Agenda-setting Attributes Shape Politics: Problem Attention, Agenda Dynamics and Comparative Health Policy Developments in the U.S. and Denmark." *Journal of European Public Policy*, 13 (7): 1039-1052.
- Grossman, G. y Elhanan Helpman (2001): *Special interest politics*, Massachusetts: MIT Press.
- Guiddens, Anthony (1998): *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Guillen, Mauro (2001): "Is globalization civilizing, destructive or feeble? a critique of five key debates in the social-science literature", *Annual Review of Sociology*, 27: 235-260.
- Giugni, G; Doug McAdam y Charles Tilly (1999): *How social movements matters*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Giugni, Marco (ed) (2004): *Social Protest and Policy Change: Ecology, Antinuclear, and Peace Movements in Comparative Perspective*. Rowman & Littlefield Publishers.

- Haas, Peter M. (1992): "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization*, Special Issue: Knowledge, Power, and International Policy. Coordination, 46 (1): 1-35.
- Hall, Peter (1993): "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- \_\_\_\_\_ (1999): "Social capital in Britain", *British Journal of Political Science* (29): 417-461.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996): "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, 44:936.
- Hannan, M y John Freeman (1978): "The population ecology of organizations", *American Journal of Sociology*, 82 (5): 929-964.
- \_\_\_\_\_ (1989): *Organizational Ecology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hansmann, H.B. (1987): "Economic theories of nonprofit organizations". En W.W. Powell (ed), *The nonprofit sector. A research handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Harold K. Jacobson (2000): "International Institutions and System Transformation". *Annual Review Political Science*, 3:149-166.
- Heclo, Hughe (1978): "Issue networks and the Executive Establishment," en *The new American political system*, Washington: American Enterprise Institute, pp. 87 - 124
- Held, David et. Al (1995): *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Cambridge: Polity Press.
- Held, David (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Piados.
- Heller, Peter, Rueschemeyer, D y Snyder, R. (2009): "Dependency and development in a globalized world: Looking back and forward", *Studies in Comparative International Development*. 44: 287-295.

- Hernández del Toro, José (2010): *La valoración de la Incidencia Social y Política: propuesta de un modelo y aplicación al caso de Intermón Oxfam*. Tesis doctoral, Universidad de Córdoba.
- Heyse, Lyesbet (2006): *Choosing the lesser evil. Understanding decision making in Humanitarian Aid NGOs*. Londres: Ashgate.
- Hooghe, M. (2003): “Participation in voluntary associations and value indicators: the effect of current and previous participation experiences”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32 (1): 129-148.
- Howell, Jude et. Al. (2002): *Civil Society and Development. A Critical Interrogation*. Londres: Rienner Publishers. UK.
- Huntington, S. (1968): *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- Ibarra, Pedro (1999): “Los movimientos por la solidaridad: ¿un nuevo modelo de acción colectiva?” *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 88: 233-260
- \_\_\_\_\_ (2000): Los estudios sobre los movimientos sociales: estado de la cuestión. *Revista Española de Ciencia Política*, 2: 271-292
- \_\_\_\_\_ (2005): *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Madrid: Síntesis
- Ibarra, P., y B Tejerina. (eds.) (1998): *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid: Trotta.
- Ibarra, P., y K Unzueta. (eds.) (2001): *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Barcelona, Icaria.
- Ibarra, P.; Salvador Martí y Ricard Gomà (coord.) (2002): *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Inmergut, Ellen (2005): “Historical institutionalism in political science and the problem of change”, en Wimmer and Kössler (eds): *Understanding change: models, methodologies, and metaphors*. Basingstoke: Palgrave.



- Inglehart, Roland (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: CIS
- \_\_\_\_\_ (1997): *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Izquieta Etulain, José Luis (2004): “Las organizaciones de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo. Cultura e identidad de las ONGD”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 105: 195-216.
- Izquieta Etulain, José Luis (2004): “Ayuda y cooperación al desarrollo: cambios y tendencias recientes de la solidaridad internacional”. *Cuadernos de realidades sociales*, 63/64: 37-56.
- Izquieta Etulain, J. L. y Callejo González, José Javier (2002): “El tercer sector y la solidaridad internacional: las ONG del desarrollo: identidad y configuración interna”. *Revista vasca de sociología y ciencia política*, 33: 99-118
- Jacobson, Harold K (2000): “International institutions and system transformation”. *Annual Review of Political Science*. 3: 149-166.
- Jerez, Ariel; Víctor Sampedro y José López (2008): *Del 0,7 % a la desobediencia civil: política e información del movimiento y las ONG de desarrollo (1994-2000)*. Madrid: CIS.
- Joachim, Jutta (2007): *Agenda Setting, the UN, and NGOs*. Washington: Georgetown University Press
- Johnson, Erica y A. Prakash (2007): “NGOs research program: a collective action perspective”. *Policy Science*, 40: 221-240.
- Jones, Bryan D. y Frank Baumgartner (2005): *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. The University of Chicago Press.
- Jones, Bryan; Tracy Sulkin y H. Larsen. (2003): “Policy Punctuations in American Political Institutions.” *American Political Science Review*, 97 (1): 151-70.

- Jordan, Lisa y Van Tuijl (2006): *NGO accountability. Politics, principles and innovations*. Londres: Eartshscan.
- Jordan, Grant (1989): "Insider Lobbying: The British Version." *Political Studies*, 37: 107-13.
- Jordan, Grant y Maloney, William A. (1997): *The protest business? Mobilizing campaign groups*. Machester: Manchester University Press.
- Jordana, Jacint (2006): "Las asociaciones de interés y la acción colectiva", en Miquel Caminal (ed), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos.
- Kaldor, Mary (2002): "The idea of global civil society". *International Affairs*, 79(3): 583-593.
- \_\_\_\_\_ (2005): *La sociedad civil global*, Barcelona: Tusquets.
- Kalu, Kelechi A. (ed) (2004): *Agenda setting and Public Policy in Africa*. Londres: Ashgate.
- Keane, John (2001): "Global Civil Society?", en Anheier y Kaldor *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press.
- Keck M. y Katherine Sikkink (1998): *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kendall, Jeremy (ed) (2009): *Handbook of third sector policy in Europe. Multilevel processes and organized civil society*, Londres: Edward Elgar.
- Kendall, Jeremy y Anheier, Helmut. (1999): 'The third sector and the European Union policy process: an initial evaluation'. *Journal of European Public Policy*, 6 (2): 283-307.
- Kenneth T. Andrews y B. Edwards (2004): "Advocacy Organizations in the U.S. Political Process", *Annual Review of Sociology*, 30: 479-506.
- Keohane RO. (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton Univ. Press.

- \_\_\_\_\_ (1998): “International institutions: can interdependence work?”, *Foreign Policy*, 110: 82–97
- Keohane RO, Nye JS.( 1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Khagram, Sanjeev et. al (2002): *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Hauser Center For Nonprofit Organizations Harvard University (JFK).
- King Brayden (2007): “Protest and policy making: explaining fluctuation in congressional attention to rights issues”. *Social Forces*, 86 (1): 138-163.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson Education.
- Kohler-Koch, Beate y Rainer Eising (1999): *The transformation of Governance in the European Union*. Londres: Routledge/ECPR Studies in European.
- Korten, David C. (1987), “Third Generation NGO strategies; a key to people-centred development”, *World Development* (supplement), Vol. 15
- \_\_\_\_\_ (1990): *Getting to the 21st Century – voluntary action and the global agenda*; Londres: Bookmark.
- Kriesi, Hans Peter (1999): “La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político”, en McAdam, Dough; John, McCarthy y Zald, Mayer (ed) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, pp. 220-261). Madrid: Istmo.
- \_\_\_\_\_ (2006): “Organizational resources: personnel and finances’, en Maloney, W y S. Rosteutscher, *Social Capital and Associations in European Democracies. A Comparative Analysis*, Londres: Routledge, pp. 118-152.
- Lasarte, Carlos (1990): *Curso de Derecho Civil Patrimonial. Introducción al Derecho*, Madrid: Tecnos.

- Lelieveldt, H. y Manuela Caiani (2006): “The political role of associations”, en Maloney y Rosteutscher, *Social Capital and associations in European democracies*. Londres: Routledge, pp. 175-1991.
- Levi, Margaret y David Olson (2000): “The Battle in Seattle”, *Politics and Society*, 28 (3): 309-329.
- Levi, Margaret y Murphy, Gillian H. (2006): “Coalitions of Contention: The Case of the WTO Protests in Seattle”. *Political Studies*, 54: 651–670.
- Liebler, Claudia y Ferri, M (2004): *NGO Networks: Building Capacity in a Changing World*. Nueva York: Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance.
- Lindblom, Charles E. (1959): “The Science of Muddling Through.” *Public Administration Review*. 19: 79-88
- Linderberg, Marc et al (2001): *Going Global. Transforming relief and development NGOs*. Nueva York: Kumarian Press Inc.
- Linz, Juan (1971): “La realidad asociativa de los españoles”, en *Sociología Española de los años sesenta*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros, pp 307-348.
- \_\_\_\_\_ (1981): “A century of politics and interest in Spain”, en Suzanne Bergen S. (ed.), *Organizing Interest in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996): *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Llopis Goig, Ramón (2007): “ONG internacionales y solidaridad global. Un análisis referido a la sociedad española”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 120 (7): 117-32.

- Lowery, David, Poppelaars, Caelesta y Berkhout, Joost (2008): 'The European Union Interest System in Comparative Perspective: A Bridge Too Far?', *West European Politics*, 31 (6): 1231-1252.
- Mansbach, Richard, Yale Ferguson y Donald Lampert (1976): *The web of world politics. Non state actors in the global system*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- McAdam, Doug; John, McCarthy y Zald, Mayer (ed) (1999): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo..
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney y Tilly, Charles (2001): *Dynamics of contention*". Cambridge University Press, UK.
- McCarthy, John y Mayer N. Zald. (1987): "Resource mobilization and social movements: A partial theory, en McCharty et al (eds): *Social movements in an organizational society. Collected essays*. Nueva Jersey: Transaction Publishers, pp 15-47.
- McCombs, M. (1981): "The agenda setting approach", en D. Nimmo & K. Sanders (eds), Beverly Hills, California: Sage. *Handbook of Political Communication*.
- McCombs, M, y Jian-Hua Zhu (1995): "Capacity, diversity, and volatility of the public agenda. Trends from 1954 to 1994". *Public Opinion Quarterly* Vol. 59: 495-525.
- McDuaie-Ra D. y John A Rees (2010): "Religious actors, civil society, and the development agenda: the dynamics of inclusion and exclusion". *Journal of International Development*, 22 (1); 20-36.
- McGee, Young (2010): *Developing interests. Organizational change and the politics of advocacy*. Kansas: University of Kansas Press.
- McNabb, D. (2002): *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and Qualitative Approaches.*, Nueva York: Armonk.
- Mahoney, Christine (2008): *Brussels versus the Beltway: advocacy in the United States and the European Union*. Washington: Georgetown University Press.

- Maloney, W y Sigrid Rosteutscher (2006): *Social Capital and associations in European democracies*. Londres: Routledge.
- Maloney W, y Van Deth J, (ed) (2008): *Civil Society and Governance in Europe: From National to International Linkages*. Cheltenham: Edward Elgar.
- March, Jean (1981): "Footnotes to organizational change". *Administrative Science Quarterly*, 26: 563-577.
- \_\_\_\_\_ (2008): *Explorations in organizations*. California: Stanford University Press.
- March J y Olsen JP. (1984): "The new institutionalism: organizational factors in political life". *The American Political Science Review*, 8 (3): 734-749.
- \_\_\_\_\_ (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free.
- \_\_\_\_\_ (1998): "The institutional dynamics of international orders", *International Organization*, 52(4):943-69.
- Marcuello, Carmen, et. al. (2007): *Capital social y organizaciones no lucrativas en España. El caso de las ONGD*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Marcuello Carmen y Chaume Marcuello (2000): "Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo en España", *Revista Internacional de Sociología*, 25: 99-119.
- Marsh, David y Martin J. Smith (2000): "Understanding policy networks: towards a dialectical approach". *Political Studies*, 48: 4-21.
- Marsh, D. y M. Smith (2001): "There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks". *Political Studies*, 49: 528-541.
- Marsh, David y R.A.W. Rhodes (1992): *Policy networks in British government*. Nueva York: Oxford University Press.

- Martens, Kerstin (2002): *Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations*, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 13 (3): 271-285.
- Martín Cruz, Natalia et al. (2008): “La estrategia de las ONGD españolas: un análisis de sus determinantes”. *ICADE*, 73: 283-299.
- Martínez Inglés, Amadeo (2004): *El Ejército español: de poder fáctico a "ONG humanitaria", 1981-2003*. Madrid: Status.
- Martínez Sánchez, Juan L. (1998): *La Imagen de las ONG de desarrollo: para ir dimensionando el tercer sector*. Madrid: IEPALA.
- Mazey, Sonia P. y Jeremy J. Richardson (1990): “La formación de políticas y grupos de presión en la Comunidad Europea. El reto de Bruselas”, *Documentación Administrativa*, 224/225: 316-336.
- Melucci, Alberto (1999): *Challenging codes. Collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mendez, Mónica y Fabiola Mota (2006): “Las características organizativas de las asociaciones en España”, en Montero, José, Joan Font y Mariano Torcal (eds): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.
- Meyer, David S (2002). *Social movements and public policy*. University of California, Irvine.
- Meyer, David S. Valerie Jenness, y Helen Ingram (eds) (2005): *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy*. Minnesota: University of Minnesota Press
- Michels, Robert (1969): *Los Partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Miles, R.E, y C.C. Snow (1984): “Fit, failure and the hall of fame”, *California Management Review*, 26 (33): 10-28.
- Moe, Terry M. (1988): *The organization of interest*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Molins, Joaquim (1989): "Chambers of Commerce as Interest Groups", Barcelona: Working Papers, Institut de Ciències Polítiques i Socials
- \_\_\_\_\_ (1996): "El Estado, el interés general y los grupos de interés", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 5-6.
- Montagut Teresa (coord.) (2003): *Voluntariado: la lógica de la ciudadanía*. Barcelona: Ariel.
- \_\_\_\_\_ (2005): "The third sector and the policy process in Spain". *Third Sector European Policy Working Papers: 2*. London School of Economics, Center for Civil Society.
- \_\_\_\_\_ (2009): "The third sector and the policy process in Spain: the emergence of a new policy player", en Jeremy Kendall (ed): *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-level Processes and Organized Civil Society*, Cheltenham: Edward Elgar, pp 119-138.
- Montero, José, Joan Font y Mariano Torcal (eds) (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.
- Morales, Laura (2001): "La participación política y pertenencia a grupos políticos: los límites de las explicaciones individuales y la necesidad de considerar el contexto político". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 94: 153-184.
- Morales, L y Fabiola Mota (2006): "El asociacionismo en España", en Montero, José, Joan Font y Mariano Torcal (eds) (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid : CIS, pp 77-104.
- Moreno Seco, Mónica (2003): "De la caridad al compromiso: las mujeres de acción católica" (1958-1968). *Historia contemporánea*, 26: 239-265.
- Morton, J. (1994): *The Poverty of Nations: The Aid Dilemma at the Heart of Africa*. Londres: I.B. Tauris.



- Mota, Fabiola (1999): “La realidad asociativa en España”, en Joan Subirats (ed) *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Moyo, Dambisa (2009): *Dead aid. Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Nueva York: Ferrar, Straus and Giroux.
- Nieto Rodríguez, Juan Antonio (2001): *Ayudas y subvenciones de la Unión Europea para las ONG*. Madrid: UNED.
- Nieto Pereira, Luis (coord.) (2001): *Cooperación para el desarrollo y ONG: una visión crítica*. Madrid: Catarata.
- Narozhna, T (2004): “Foreign aid for a post-euphoric Eastern Europe: The limitations of Western assistance in developing civil society”. *Journal of International Relations and Development*, 7: 243-266.
- O’Brien, Goetz, Aart i Williams, M. (eds) (2000). *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (1986): *Decadencia de las Naciones. Crecimiento económico, estagflación y rigidez social*, Barcelona: Ariel.
- O’Neill, Kate; Balsinger, Jörg y VanDeveer Stacy (2004): “Actors, norms and impact: Recent international cooperation theory and the influence of the agent-structure debate”. *Annual Revue of Political Science*, Vol 7: 149-175.
- O’Neill, Michael (1989): *The Third America: The Emergence of the Nonprofit Sector in the United States*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Ortega Carpio, M, Luz (1994): *Las ONGD y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Madrid: IEPALA.
- Ostrom, Elinor (1998): “A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *The American Political Science Review*, 92 (1): 1-22.

- \_\_\_\_\_ (2000): Collective Action and the Evolution of Social Norms. *The Journal of Economic Perspectives*, 14 (3): 137-158.
- Parks, Thomas (2008): “The rise and fall of donor funding for advocacy NGOs: understanding the impact”. *Development in practice*, 18:2.
- Pearce, Jenny (2001): *Desarrollo, Organizaciones no Gubernamentales y Sociedad Civil*. Barcelona: Intermón Oxfam
- Peredo Pombo, J. M. (1999): *Opinión pública y desarrollo: la respuesta social a las ayudas internacionales*. Madrid: Los libros de la Catarata,
- Pérez Díaz, Victor (1987): “Economic Policies and Social Pacts in Spain during the Transition”, en Ilja Scholten (ed.) *Political Stability and Neo-Corporatism*, Londres: Sage.
- \_\_\_\_\_ (1993): “La Primacía de la sociedad civil: el proceso de formación de la España democrática”. Madrid: Alianza.
- \_\_\_\_\_ (1997): *La Esfera pública y la sociedad civil*, Madrid: Taurus.
- Pérez-Díaz, Víctor y López Novo, Joaquín (2003): *El Tercer Sector Social en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Pérez Yruela, Manuel y Salvador Giner (eds) (1988): *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel.
- Pollard, Amy y Court, Julius (2005): *How Civil Society Organisations Use Evidence to Influence Policy Processes: A literature review*, Cambridge: Overseas Development Institute y University of Cambridge.
- Price R. (1998): “Reversing gun sights: transnational civil society targets land mines”. *International Organizations*. 52(3): 613–44.
- \_\_\_\_\_ (2003): “Transnational civil society and advocacy in world politics”. *World Politics* 55: 579-606.
- Princen T, Finger M. (1994): *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*. Londres: Routledge.

- Princen, S y Bart Kerresmans (2008): "Opportunity structures in the EU Multilevel-System", en Beyers et al (ed), *The Politics of Organised Interests in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics*, *Western European Politics* special issue, 31(6): 1129-1146.
- Putnam, R. D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princenton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1995): "Bowling alone: America's declining social capital". *Journal of Democracy*, 6: 65-78.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Reed M. y M. Hughes (eds.) (1992): *Rethinking Organizations. New Directions in Organization Theory and Analysis*. Londres: Sage.
- Reinalda, Bob (2000): "The international women's movement as a private political actor between accommodations and change". En Ronit and Schneider (eds): *Private Organizations in Global Politics*. Londres: ECPR Routledge Press.
- Reinicke, W.H. (1999). "The other world wide web: global public policy Networks". *Foreign Affairs* 76: 127-138.
- Requena Santos, Félix (2008): *Redes sociales y sociedad civil*. Madrid: CIS.
- Revilla Blanco, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la política: detalles de una relación*. Madrid: Istmo.
- Richardson, Jeremy (2000): "Government, interest groups and policy change". *Political Studies*, 48: 1006-1025.
- Ridley, F y Gran Jordan (ed) (1998): *Protest Politics: Cause Groups and Campaigns*, Oxford University Press.
- Risse-Kappen T, ed. (1995): *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. Cambridge, UK: Cambridge University. Press.

- Rhodes, R.A.W. (1997): *Understanding governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Roca Martínez, Beltran (2009): “La financiación de las ONGD desde la perspectiva de redes”, *Nomada Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 23.
- \_\_\_\_\_ (2011): *La Solidaridad Organizada. Profesionalización y burocracia en las ONGD en Andalucía*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla.
- Rodríguez Gil, Adolfo (2001): “La cooperación al desarrollo y el caso español”, en Nieto Pereira, Luis (coord.) (2001): *Cooperación para el desarrollo y ONG: una visión crítica*. Madrid: Catarata, pp 83-140.
- Ronit, Kasten et al (2000): *Private organizations in global politics*. Londres: Routledge y ECPR.
- Rosenau, James (1997): *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. y Ernst-Otto Czempiel (eds) (1992): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rucht, Dieter (1999): “El impacto de los contextos nacionales en la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos”. En McAdam et al: *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo; pp 262-287.
- Ruiz, José y M. A. Ispizua (1989): *La descodificación de la vida cotidiana*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Ruiz Olabuenaga, José (dir.) (2000): *El sector no lucrativo en España*, Bilbao: Fundación BBV.
- \_\_\_\_\_ (2006): *El Sector no lucrativo en España: una visión reciente*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Ruiz Seisdedos, Susana (2006): “El surgimiento y configuración de una nueva política: la cooperación descentralizada”. RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 5(1): 95-103.

- Sabatier, Paul A. (1998): "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe". *Journal of European Public Policy*, 5:1, pp 98-130
- \_\_\_\_\_ (2007): *Theories of policy process*. Colorado: Weatsview Press.
- Sachs, W. (1993): Global Ecology and the Shadow of 'Development, en W. Sachs (ed.) *Global Ecology: a new arena of political conflict*. Londres: Zed Books.
- Salamon, Lester (1999): "Government and Nonprofit Relations in Perspective", en Boris, T.E y Steuerle, C.E. (eds.) *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*. Washington: Urban Institute.
- \_\_\_\_\_ (2002): *The tools of government. A guide to the new governance*, Nueva York: Oxford University Press.
- Salamon, Lester y Helmut Anheier. (1997): *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*. Nueva York: Manchester University Press.
- Salamon, Lester; S. Wojciech Sokolowski, y Regina List (2003): *Global Civil Society. An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Salas, Mary (1993): *De la promoción de la mujer a la teología feminista*, Santander: Sal Terrae.
- Santiso, Carlos (2003): « Pour un nouvelle gouvernance de l'aide européenne ». *Observatori de Política Exterior Europea, Working Paper*, no. 51. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, Spain.
- Sartori Giovanni y Morlino, Leonardo (1994) : *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid: Alianza Editorial.
- Schmidt, Vivien (2008): "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science*, 11: 303-326.
- Schmitter, Peter y W. Streek (1981): "The organization of business interest: a research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe", IIM Discussion Ppaer no. HM/LMP 81-113, Berlin: International Institute of Management.

- \_\_\_\_\_ (1992): “The consolidation of democracy and representation of social groups”, *American Behavioural Scientist*, 35 (4/5): 422-429.
- Schneider, Volker (2000): “The global social capital of human rights movements: a case study on Amnesty International”. En Ronit y Schneider (eds): *Private Organizations in global politics*. Londres: ECPR Routledge Press.
- Schuurman, F. J. (1993): *Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory*. Londres: EdZed Books.
- Schuller, Mark (2007): “Seeing Like a “Failed” NGO: Globalization’s Impacts on State and Civil Society in Haiti”. *Political and Legal Anthropology Review*, 30 (1): 67–89.
- Scott, W. Richard (3era ed) (2008): *Institutions and organizations. Ideas and interests*. Londres: Sage Publications.
- Sell, Sussan y Prakash, A (2004): “Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights”. *International Studies Quarterly*, 48: 143-175
- Selznick, Philip (1948): “An approach to a Theory of Organization”, *American Sociological Review*, 13(1): 25-35.
- \_\_\_\_\_ (1949): *TVA and the grass roots. A study in the sociology of formal organization*. Berkeley: University of California Press.
- Sen, Amartya (1999): *Development as freedom*. Nueva York: Oxford University Press.
- Senillosa, Ignacio Beyond (1992): “NGDOs: Is Utopia Still Viable? *Development in Practice*, 2(2): 114-120
- \_\_\_\_\_ (1998), “A new age of social movements: a fifth generation of non-governmental development organizations in the making?”, *Development in Practice* vol. 8 (1): 40-53.

- Serrano, Maite (2001): “Las ONG entre la empresa y el Estado. ¿Cambio o reproducción del sistema”, en Pereira Nieto (coord.), *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*. Madrid: Catarata.
- Smillie, Ian y Hans Helmich (1993): *Non governmental organisations and governments: stakeholders for development*. Paris: OECD Development Centre.
- Smith G., William Maloney y Gery Stoker (2004): “Building social capital in city politics: scope and limitations at the inter-organisational level”. *Political Studies* 52: 508-330.
- Smith, Jackie (1998): “Global civil society?: Transnational social movement organizations and social capital”. *American Behavioral Scientist*. 42: 93-107.
- Snow, David y R. Benford. (1992): “Master Frames and Cycles of Protest”, en A. Morris y C. Mueller (eds.), *The Frontiers in Social Movement Theory*, Londres: Yale University Press.
- Spruyt H. (1994): *The Sovereign State and its Competitors*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Stark, Rodney y Ianncone, L. (1994): “A supply side reinterpretation of the secularization of Europe”. *Journal for scientific study of Religion*. 33(3): 230-252.
- Stone, Diane (2000): “The policy roles of private research institutes in global politics”. En Ronit and Schneider (eds): *Private organizations in global politics*. Londres: Routledge. ECPR Press.
- Stone, Diane y Maxwell, Simon (2005): *Global Knowledge Networks and International Development: Bridges Across Boundaries*. Nueva York: Routledge.
- Stone, Deborah (1989): “Causal stories and the formation of policy agendas”, *Political Science Quarterly*. 104:2; 281-300.
- Subirats, Joan (ed) (1999): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.

- Tamayo y Tamayo Mario (1994). *El proceso de la investigación científica.*, México: Trillas
- Tandon, Rajesh (2000): “Riding high or nosediving: development NGOs in the new millennium”. *Development in practice*, 10 (3/4): 319-329.
- Tarrow, Sidney (1997): *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza Universidad.
- \_\_\_\_\_ (2005): *The new transnational activism*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tejerina, Benjamín y Ibarra, Pedro (ed) (1998): *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.
- Thelen, Kathleen (1999): “Historical institutionalism in comparative politics”. *Annual Review of Political Science*, 2:369-404.
- \_\_\_\_\_ (2003): “How institutions evolve: insights from comparative historical analysis”, en Mahoney, James y Ryeschemeyer, Dietrich (eds) *Comparative historical analysis in the social science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen y Steinmo, Sven (eds) (1992): *Historical institutionalism in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tichenor, Daniel J y Richard Harris (2005): “The development of interest group politics in America: beyond the conceits of modern times”, *Annual Review of Political Science*, 8: 251–70.
- Tilly, Charles (1992): *Coerción, capital y los estados europeos*, Madrid: Alianza Universidad.
- Torpe, Lars y Ferrer M. (2006): “The internal structure of organizations”, en Maloney y Rosteutscher, *Social Capital and associations in European democracies*. Londres: Routledge, pp. 96-177.
- Truman, David (1951): *The governmental process. Political interest and public opinion*, Nueva York: Alfred A Knopf.



- Turner, B. A. (1992): *The Symbolic Understanding of Organizations*, en M. Reed y M. Hughes (eds.) *Rethinking Organizations. New Directions in Organization Theory and Analysis*. Londres: Sage, pp. 46-66.
- Unceta, Koldo y Yoldi, Pilar (2000): *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Bilbao: Hegoa y Gobierno Vasco.
- Van Waarden, Frans (1992): “Dimensions and types of policy networks”, *European Journal of Political Research*, 21 (1/2): 29–52.
- Vilanova, Pere (2006): *Orden y desorden a escala global*, Madrid: Síntesis.
- \_\_\_\_\_ (2009): “El Estado y el sistema internacional”, en Miquel Caminal (ed), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos.
- Vivanco Díaz, Borja (2002): *Las ONGDs en la cooperación al desarrollo. Propuesta para su eficacia y eficiencia. Un estudio de las ONGDs del País Vasco*. Tesis Doctoral: Universidad del País Vasco.
- Walsh, Eoghan y Helena Lenihan (2006): “Accountability and effectiveness of NGOs: adapting business tools successfully”, *Development in Practice*, 16 (5): 412-424.
- Walker, J.L (1983): “The origins and maintenance of interest groups in America”, *The American Political Science Review*, 77 (2): 390-406.
- Weale, Albert eds. (2002). *Risk, democratic citizenship and public policy*. Oxford University Press.
- Weir Margaret y Theda Skocpol (1985): “State Structures and the Possibilities for “Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States”, en Evans, Pete et al (ed) (1985): *Bringing the State Back In*, Camdrige: Cambridge University Press, pp. 107-164
- Weiss, T.G. y L. Gordenker (eds) (1996): *NGOs, the UN and Global Governance*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- West, Katarina (2001): *Agents of altruism. The expansion of humanitarian NGOs in Rwanda and Afganistan*. Londres: Ashgate.

- Willetts P, ed. (1996): *“The Conscience of the World”: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*. Washington: Brookings
- Wilson, James Q., (1995): *Political Organizations*, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Wood, B. Dan y Doan Alesha (2003): “The Politics of Problem Definition: Applying and Testing Threshold Models”, *American Journal of Political Science*, 47 (4): 640-653.
- Woolcock, M. y Deepa Narayan (2000): “Social capital: implications for development theory, research and policy”, *The World Bank Research Observer*, 15(2): 225-249.
- Young, Oran (1994): *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ysa, Tamiko, X Padrós y A. Saz-Carranza (2007): “La gestió interorganitzativa i les partenariats públicoprivats”, en F. Longo y T. Ysa (ed), *Els Escenaris de la gestió pública del segle XXI*. Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya, pp 133-170.
- Zhou, Xueguang (1993): The Dynamics of Organizational Rules. *The American Journal of Sociology*, 98 (5): 1134-1166.
- Zimmer, Annette y M, Freise (2008): “Bringing Society Back In: Civil Society, Social Capital, and Third Sector”, en: Maloney, W y Van Deth (eds.): *Civil Society and Governance in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp 19-42...

## Artículos de prensa, documentos e informes de instituciones y ONG<sup>186</sup>

Agudo, Alejandra, “España redujo un 40% las ayuda al desarrollo en 2011”, *El País*, 28 de marzo de 2012.

Bayón, Miguel, “La composición del Consejo de Cooperación abre una crisis entre el gobierno y las ONG”, *El País*, 23 de abril de 2001

\_\_\_\_\_, “El gobierno reduce el 30% la ayuda a la ONG crítica Intermón Oxfam”, *El País*, 8 de mayo de 2001.

\_\_\_\_\_, “La Coordinadora de ONG recurre contra el Consejo de Cooperación”, *El País*, 21 de mayo de 2001.

\_\_\_\_\_, “Cortés afirma que el actual modelo de cooperación va como nunca”, *El País*, 23 de junio de 2001.

\_\_\_\_\_, “El PSOE prevé duplicar la ayuda oficial al desarrollo”, *El País*, 26 de marzo de 2004.

De Benito, Emilio, “La cooperación exterior española en caída libre”, *El País*, 22 de febrero de 2012.

Gutiérrez, Oscar, “Intermón alerta del impacto “inmediato” en millones de personas del recorte de la ayuda al desarrollo”, *El País*, 9 de febrero de 2011.

Harbour, Berna, “Casi 200 ONG se benefician anualmente del reparto de 0,5% de la declaración de la renta”, *El País*, 11 de julio de 1994.

Redacción, “Asuntos sociales prepara un cambio radical en la ley de asociaciones de 1964”, *El País*, 12 de enero de 1995.

\_\_\_\_\_, “El 66% de los españoles, a favor de destinar el 0,7% del PIB nacional al Tercer mundo”, *El País*, 20 de diciembre de 2012.

---

<sup>186</sup> Otros documentos no mencionados en la metodología sobre fuentes documentales.

\_\_\_\_\_, "En torno a la crisis de Manos Unidas", *Revista de Fomento Social* (219), julio-septiembre de 2000, pp. 311-339.

Comisión Episcopal Española (2000), "Carta abierta a los miembros, socios, colaboradores y amigos de 'Manos Unidas'". (Carta de Juan José Omella, Obispo de Barbastro-Monzón y Consiliario de Manos Unidas; y Juan José Asenjo, Obispo Auxiliar de Toledo y Secretario de la Conferencia Episcopal Española).

Commission on Global Governance. (1995): *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford, UK: OxfordUK: Oxford Univ. Press. 410 pp.

Coordinadora de ONG para el desarrollo de España (1997): *Código de conducta de las ONG de desarrollo de la coordinadora de ONGD-España.*, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2004-2010): *Informe y directorio sobre las ONGD de España*. CONGDE: Madrid.

European Commission (2000): *The Commission and the Non-Governmental Organisations: Building a stronger partnership*, Documento de trabajo del presidente Romano Prodi y el Vicepresidente Kinnock; [http://www.europa.eu.int/comm/civil\\_society](http://www.europa.eu.int/comm/civil_society).

Fundación Carolina (2007): *América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española: barómetro 2006 de la Fundación Carolina*. Documento de Trabajo núm. 10. Madrid.

MSF (1997): *World in crisis. The politics of survival at the end of 20th century*. Ed. Routledge, London, UK.

Ministerio de Asuntos Exteriores: *Informe anual sobre el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). Periodo 1997-2010*.

OCDE (1995): *Participatory development and good governance*. Ed. OCDE Publishing. Development Cooperation Guidelines Series. París.

\_\_\_\_\_ (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Development Assistance Committee. Ed. OCDE Publishing. Paris.

\_\_\_\_\_ (2000): *Les ONG européennes actives dans le domaine du développement : état des lieux*. Ed. OCDE Publishing, Paris.

\_\_\_\_\_ (2005): *Armonisation, alignment, results. Progress report on aid effectiveness*. Ed. OCDE Publishing. Paris.

\_\_\_\_\_ (2005): *Aid extended by local and state governments*. Ed. OCDE Publishing. Paris.

\_\_\_\_\_ (2006): *DAC in dates. The history of OECD's Development Assistance Committee*.

World Bank (1994): *Governance: the World Bank's experience*. Washington, D.C: The World Bank.

## Listado de Abreviaturas

African Medical and Research Foundation	AMREF
Agencia Española de Cooperación Internacional	AECI
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	AECID
Amigos de Naciones Unidas	ANU
Asamblea de Cooperación por la Paz	ACPP
Asociación de Investigación y Estudios sobre Temas Ibeoramericanos	AIETI
Asociación Misionera Seglar	AMS
Asociación para la Tributación de las Transacciones Financieras y la Acción Ciudadana	ATTAC
Ayuda Oficial al Desarrollo	AOD
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	BIRF
Banco Mundial	BM
Boletín Oficial del Estado	BOE
Canada International Development Agency	CIDA
Catholic Agency for Overseas Development	CAFOD
Centro Interhospiltario de Cataluña	CIC
Centro de Investigaciones Sociológicas	CIS
Centro de Investigación para el Desarrollo de América Latina	CIDEAL
Comisión Episcopal de Apostolado Seglar	CEAS
Comisión Episcopal Española	CEE
Comisión Española de Ayuda al Refugiado	CEAR
Comisiones Obreras	CCOO
Comité de Ayuda al Desarrollo	CAD
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement	CCFD
Comité de Enlace de las ONGD Europeas	CLONGD
Compañía Española de Crédito a la Exportación	CESCE
Confederación Española de Pequeña y Mediana Empresa	CEPyME
Confederación Española de Organizaciones Empresariales	CEOE
Cooperazione Rurale in Africa e in America Latina	ACRA
Coordinadora de ONGD españolas en Bolivia	COEB
Coordinadora de ONGD Españolas en Ecuador	COEEC
Coordinadora de ONGD Españolas en República Dominicana	COOERD
Coordinadora Valenciana de ONGD	CVONGD

Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad	CIDSE
Cooperación para el Desarrollo de España	CODESPA
Confederación de ONGD de España	CONGDE
Conferencia Española de Religiosos	CONFER
Consejo Económico y Social de la ONU	ECOSOC
European Comision for Humanitaria Aid Office	ECHO
European NGO Confederation for Relief and Development	CONCORD
Federación Aragonesa de Solidaridad	FAS
Federació Catalana de ONGD	FCONGD
Federación Española de Religiosos de la Enseñanza	FERE
Federación Internacional de Asociaciones de lucha contra la Lepra	FIALP
Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid	FONGDCAM
Fondos de la Ayuda al Desarrollo	FAD
Fondo Monetario Internacional	FMI
Fondo para la Promoción del Desarrollo	FONPRODE
Food Agriculture Organization	FAO
Instituto de Estudios para América Latina	IEPALA
Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo	ISCOD
Ministerio de Asuntos Exteriores	MAE
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	MAEC
Ministerio del Interior	MIR
Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad	MDPL
Netherlands Organisation for International Assistance	NOVIB
Obra de Cooperación Apostólica Seglar Hispanoamericana	OCASHA
Organización Mundial del Comercio	OMC
Organizaciones No Gubernamentales	ONG
Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo	ONGD
Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo	OCDE
Organización de Naciones Unidas	ONU
Plan Anual de Cooperación Internacional	PACI
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Red de Entidades para el Desarrollo Solidario	REDES
Registro Nacional de Asociaciones	RNA
Secretaria de Estado de Cooperación Internacional	SECI
Unión General de Trabajadores	UGT
Unión Mundial de Organizaciones Femeninas Católicas	UMOFC

## Índice de tablas y gráficos

### TABLAS

Tabla 2.1	Enfoques teóricos y conceptualización de las ONG.....	49
Tabla 2.2	El papel de las ONG en las políticas públicas.....	66
Tabla 3.1	Tasa de pertenencia a asociaciones con fines políticos y de ciudadanos 1981- 2011.....	78
Tabla 3.2	Regulación de asociaciones y fundaciones de ámbito estatal....	80
Tabla 3.3	Cambio de paradigma en las funciones de las ONGs.....	88
Tabla 3.4	Evolución de la forma jurídica de las ONGD.....	90
Tabla 3.5	Diferencias básicas entre asociaciones y fundaciones.....	92
Tabla 3.6	Fomento y control de la actividad de las ONGD.....	98
Tabla 3.7	Organizaciones que concentran entre 50 y 75% del total de fondos públicos destinados a ONGD (2003-2008).....	101
Tabla 4.1	Estructura de la red de actores en la política de cooperación al desarrollo de España de 1975 a 2010.....	111
Tabla 4.2	Instituciones y mecanismos de planificación de la Cooperación al Desarrollo.....	115
Tabla 4.3	Evolución de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.....	118
Tabla 4.4.	Leyes y Agencias de cooperación al desarrollo: Estado y CCAA...	125
Tabla 4.5	Instrumentos y estructura institucional de la cooperación descentralizada vs. Estado.....	126
Tabla 4.6	Reforma del Consejo de Cooperación al Desarrollo.....	137
Taula 4.7	Estructura organizativa y representación de las Coordinadoras Autonómicas de ONGD.....	144
Tabla 4.8	Evolución del apoyo social a la ayuda al desarrollo.....	154
Tabla 5.1	ONGD de la CONGDE: fondos obtenidos en cooperación al desarrollo superiores a diez millones de euros.....	167
Tabla 5.2	ONGD: distribución de los ingresos percibidos según la fuente...	172



Tabla 5.3	Estructura de financiación de las ONGD de la CONGDE.....	174
Tabla 5.4	ONGDs en la Junta de Gobierno de la CONGDE (1999-2011)....	181
Tabla 5.5	ONGD elegidas por la CONGDE para representar al sector en el Consejo de Cooperación al Desarrollo.....	185
Tabla 5.6	Características de las Coordinadoras Autonómicas de ONGD....	192
Tabla 6.1	Estructura organizativa de Intermón Oxfam y Manos Unidas (1956 – 2011).....	202
Tabla 6.2	Estructura de Ingresos de Manos Unidas (1996-2010).....	212
Tabla 6.3	Estructura de Ingresos de Intermón (1984-2010).....	212
Tabla 6.4	Estabilidad y cambio en los fines de Intermón y Manos Unidas...	218
Tabla 6.5	Intermón y Manos Unidas en el Congreso (1992-2010).....	241
Tabla 6.6	Manos Unidas: elaboración estudios especializados (1997-2011)...	243
Tabla 6.7	Intermón: elaboración de estudios especializados (2004-2011).....	246
Tabla 6.8	CIDSE: coalición internacional de ONG católicas.....	249
Tabla 6.9	Oxfam Internacional: vinculación institucional y año de creación...	252

## GRÁFICOS

Gráfico 3.1	Crecimiento porcentual anual de las asociaciones activas a nivel estatal.....	84
Gráfico 4.1	Porcentaje de la ayuda reembolsable (en forma de deuda) sobre la ayuda bilateral total 1989-2010.....	109
Gráfico 4.2	Fondos para crisis humanitarias sobre el total de la AOD bilateral 1994-2010.....	117
Gráfico 4.3	Prioridad en el discurso sobre el estado de la nación 1982-2010.	120
Gráfico 4.4	Recursos destinados a la ayuda oficial al desarrollo 1980-2010...	122
Gráfico 4.5	Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas 1989-2010.....	127
Gráfico 4.6	Noticias sobre la ayuda al desarrollo. El País 1978-2008.....	151
Gráfico 4.7	Atención en el Congreso a la cooperación al desarrollo 1980-2011.....	152

Gráfico 4.8	Objetivo 0,7% del PIB para la ayuda al desarrollo 1980-2011...	156
Gráfico 4.9	Evolución de la AOD gestionada por el MAEC y Economía 1997-2010.....	158
Gráfico 5.1	Nacimiento ONG miembros CONGDE y Coordinadoras Autonómicas.....	171
Gráfico 5.2	Evolución de los fondos públicos de las ONGD de la CONGDE.....	175
Gráfico 6.1	Número de proyectos de desarrollo Intermón y Manos Unidas 1961-2010.....	199
Gráfico 6.2	Número de países que reciben ayuda de Intermón y Manos Unidas 1961-2010.....	200
Gráfico 6.3	Ingresos Intermón y Manos Unidas 1974 – 2010 (términos nominales).....	205
Gráfico 6.4	Crecimiento porcentual agregado Intermón y Manos Unidas 1960-2010.....	206
Gráfico 6.5	Crecimiento porcentual del presupuesto de Manos Unidas 1960-2010.....	208
Gráfico 6.6	Crecimiento porcentual anual del presupuesto de Intermón 1975-2010.....	209
Gráfico 6.7	Evolución de la financiación pública de Intermón y Manos Unidas.....	211

## ESQUEMAS

Esquema 4.1	Red de actores y acceso de las ONGD a diferentes escenarios institucionales de la cooperación al desarrollo.....	148
-------------	---	-----

## **Anexo metodológico**

### *Entrevistas a representantes y miembros de ONGD*

- Antonio Andrades. Director de la Fundación Paz y Solidaridad Andalucía. Entrevista en marzo de 2010.
- Carlos Aristu. Secretario de estudios y fundaciones de Comisiones Obreras y Patrono de la Fundación Paz y Solidaridad Andalucía. Ex miembro de Asamblea de Cooperación por la Paz. Entrevista en marzo de 2010.
- Luis Arancibia. Director de Entreculturas. En Manos Unidas fue director del departamento de educación para el desarrollo, de 1995-2000; y de proyectos de 1992 a 1995. Miembro del Consejo de Cooperación al Desarrollo (1995-2000 y de 2004 a 2012). Entrevista en mayo de 2011.
- Eduard Ballester. Director Técnico de la Federación Catalana de ONGD. Entrevista en enero de 2012.
- Claudia Beltrán. Personal técnico de campañas (2008) Manos Unidas. Entrevista en marzo de 2011.
- Ignasi Carreras. Ex director de Intermón (1995-2005). Profesor e investigador de ESADE. Entrevista en enero de 2012.
- Lola Díaz Salado. Coordinadora de Comunicación Interna de la CONGDE. Ha ocupado diversos cargos en la secretaría técnica de esta organización desde 1999. Entrevista en enero de 2012.
- Gónzalo Fanjul: Asesor estratégico de la Dirección General de Intermón y coordinador del departamento de estudios y campañas. Miembro de Intermón desde 1999. Entrevista en octubre de 2011.
- Isabel de Felipe Boente. Ex presidenta de Manos Unidas entre 1982 y 1984. Entrevista en marzo de 2011.

- Marco Gordillo. Coordinador del departamento de campañas de Manos Unidas desde 2008. Anteriormente proyectos de desarrollo en el departamento de América, la mayoría en proyectos de desarrollo en Brasil. Entrevista en marzo de 2011.
- Rafael Jarrod. Director de CC ONG (2005-2012). Y presidente de la federación de ONGs Petites i Mitjanes. Sant Sadurní d'Anoia. Entrevista en abril de 2007.
- Lluís Magrinyà: Provincial de la Compañía de Jesús en Cataluña. Ex director de Oxfam (1980-1995). Director internacional del Servicio Jesuita de Refugiados hasta diciembre de 2011. Entrevista en Marzo de 2011.
- Cristina Majem: Asistente de Dirección de Intermón (1989-2012). Entrevista en mayo de 2011.
- Charo Marmol. Encargada del departamento de comunicación de Manos Unidas (1989-2000). Entrevista en mayo de 2011.
- José María Medina. Director General de Prosalus (2000-2012), miembro del Consejo de Cooperación al Desarrollo (2006-2009). Entrevista en enero de 2012.
- Xavier Palau: Director de la Unidad de Desarrollo Temático y Metodológico de Intermón. Entrevista en mayo y junio de 2010.
- Cristina Redonet de la Vega Directora de Proyectos de Manos Unidas. 2000-2012. Entrevista en marzo de 2011.
- Héctor Rivero. Vocal del Grupo de Trabajo de Cooperación Descentralizada, Coordinadora de ONGD de Andalucía. Entrevista en marzo de 2007.
- Rafael Serrano Castro: Secretario General de Manos Unidas desde 2000. Entrevista en mayo de 2011.
- Agustí Vinyamatà. Responsable de educación y proyectos de Manos Unidas en Barcelona. Miembro de la organización desde 1989. Entrevista en marzo de 2011.
- Marga Usano. Directora General de Interred. Presidenta de la CONGDE. Entrevista en mayo de 2012.

*Entrevistas a representantes de administraciones públicas y expertos:*

- Julián Artacho Coordinador de la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo (2004-2010). Entrevista en marzo de 2007.
- Joan Boada Elías. Catedrático de Historia de la UB. Experto en asociaciones católicas y en la relación entre la Iglesia y Estado. Entrevista en octubre de 2010.
- Rafael Díaz Salazar. Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid. Entrevista en marzo de 2011. Experto en ONGD y en religión y política.
- Andreu Felip. Director de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (2007-2010). Entrevista en marzo de 2007.
- José Antonio Hernández del Toro: Asesor del Ministerio de la Presidencia (2010-2011). Diversos cargos en Intermon Oxfam desde 1992, entre ellos la dirección de la sede de Intermón en Sevilla. Entrevista en mayo de 2011.
- David Minoves. Miembro del Consejo Metropolitano de Cooperación Internacional del Área Metropolitana de Barcelona y de la Junta del Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo (2003-2004). Director de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (2004-2006). Director General de Cooperación al Desarrollo y Acción Humanitaria de la Generalitat de Cataluña (2006-2011). Entrevista en marzo de 2012.
- Joaquín Rivas Rubiales Director General de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2006-2012). Entrevista en marzo de 2007.
- José María Vera. Director de Planificación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2006-2011). Director del departamento de estudios y campañas de Intermón 2000-2005. Miembro del Consejo de Cooperación al Desarrollo (2000). Miembro de la Junta de Gobierno de la CONGDE. Entrevista en octubre de 2011.

## ANEXO CAPÍTULO CINCO

	<b>ONGD</b>	<b>Periodo</b>	<b>Cargo</b>	<b>Años</b>
1	Intermón Oxfam	1999-2011	Tesorería 1999-2001, Secretaría 2001-2003; Vocalía 2003-2005; <b>Vicepresidencia</b> 2006-2009, Vocalía 2010-2011	12
2	Solidaridad Internacional	1999-2011	Delegado CLONGD/UE 1999 -2003; Tesorería 2003-2004y Vocalía 2002-2011	12
3	Acsur-Las Segovias	1999-2011	Secretaría 1999-2001; Vocalía 2001-2010 (dos vocalías entre 2006 y 2009); Vocalía 2011	12
4	Ingeniería Sin Fronteras	2001-2011	<b>Vicepresidencia</b> 2001-2005; Secretaría 2006-2009; <b>Presidencia</b> 2010-2011	11
5	Entreculturas Fe y Alegría	2001-2011	Vocalía 2001-2009; Secretaría y Vocalía 2010-2011	11
6	Medicus Mundi	1999-2007	<b>Presidencia</b> 1999-2001; Vocalía 2001-2003, Secretaría 2003-2005;	9
7	Cáritas	2001-2009	Tesorería 2001-2003; Vocalía 2003-2005 y Tesorería 2005-2009	9
8	Federación Catalana de ONGD	2003-2009 y 2011	Vocalía 2003-2005; <b>Vicepresidencia</b> 2005-2009; <b>Vicepresidencia II</b> 2011	8
9	Coordinadora ONGD Euskadi	1999-2001; 2005-2007 y 2011	Invitado 1999-2001; Vocalía 2005-2007, Vocalía 2011	7
10	Manos Unidas	1999-2000 y 2005-2009	Relaciones Institucionales 1999-2000; Vocalía 2005-2009	7
11	Coordinadora de ONGD-Andalucía	1999-2001 y 2003-2005	Invitado 1999-2001; <b>Vicepresidencia II</b> 2003-2005; Vocalía 2006	7
12	Médicos Sin Fronteras	1999-2003 y 2011	Vocalía 1999-2001; Vocalía 2003-2005	6
13	Intered	1999-2001 y 2003-2006	<b>Vicepresidencia</b> 1999-2001; <b>Presidencia</b> ; 2001-2003, Vocalía 2011-2013	6
14	SETEM	2001-2007	Vocalía 2001-2003, <b>Presidencia</b> 2003-2005; Vocalía 2007	6
15	Paz y Tercer Mundo	2001-2006	Relaciones Institucionales 2001-2003; Vocalía 2003-2006	6
16	Médicos del Mundo	2005-2011	Vocalía	6
17	Prosalus	2005-2009	Vocalía 2005; <b>Presidencia</b> 2006-2009	5
18	Justicia y Paz	2001-2005	Vocalía	5
19	Cesal	1999-2003	Vocalía 1999-2003	5

20	Mensajeros de la Paz	2005-2009	Vocalía	5
21	Proyecto Cultura y Solidaridad	2002-2005	Vocalía	4
22	Asamblea de Cooperación por la Paz	2006-2009	Vocalía	4
23	Cruz Roja Española	2008-2011	Vocalía 2008-2010, Tesorería 2011-2011	4
24	Sodepaz	1999-2001	Vocalía	3
25	Veterinarios Sin Fronteras	1999-2001	Vocalía	3
26	Save the Children	1999-2001	Vocalía	3
27	Iscod	1999-2001	Vocalía	3
28	Coordinadora de ONGD Navarra	2001-2003	Vocalía	3
29	SED	2001-2003	Vocalía	3
30	Cipie	1999-2000	Vocalía	2
31	Coordinadora Valenciana de ONGD	2002-2003	<b>Vicepresidencia II</b> 2002-2003	2
32	Farmamundi	2010-2011	<b>Vicepresidencia</b>	2
33	Acción contra el Hambre	2010-2011	Vocalía (dos cargos)	2
34	IPADE	2010-2011	Vocalía	2
35	Fundación Habitáfrica	2010-2011	Vocalía	2
36	Coordinadora de ONGD Balear	2008 y 2010	Vocalía 2008; <b>Vicepresidencia II</b> 2010	2
37	Fundación CEAR	2008-2009	Vocalía (ocupa tres cargos)	2

