

# Las ONG ante los retos sociales del nuevo milenio

Paulino Azúa. Director de FEAPS

Ponencia presentada en el Simposio “ONG – Actividades solidarias y gestión de calidad”  
Alicante, 13-15 de marzo de 2003

---

## INTRODUCCIÓN

Quiero compartir con Vds. algunas reflexiones en torno al tema de las ONG ante los retos del nuevo milenio y, para ello, quiero hacer algunas precisiones previas. La primera afecta al planteamiento de mi intervención, mucho más modesta que la que podría corresponderse con el título que figura en el programa y que tiene como referencia el tercer milenio. De hecho, me sentiría satisfecho si mis observaciones tienen algún sentido para los próximos diez años.

En segundo lugar, he de aclarar que, aunque mi experiencia del mundo asociativo es larga, debo admitir que ha estado centrada en el campo de la discapacidad. Con ello quiero decir que la óptica desde la que parto es razonablemente parcial, a pesar de que tengo, como es lógico cierta visión general del asunto.

Finalmente, y con esto termino estas precisiones, he podido constatar la enorme dispersión terminológica en torno al hecho que hoy nos reúne. ONG, organizaciones sin fin de lucro, organizaciones voluntarias, asociaciones, etc. constituyen un conglomerado de denominaciones que pretendo utilizar de forma alternativa porque la mayoría de los autores concuerdan en apreciar la dificultad en decidirse por un solo término e incluso en los diferentes contenidos que a veces se da a cada uno de ellos. Estoy de acuerdo con Santiago Alvarez cuando afirma que “la aventura de arriesgar una definición parece estar condenada, desde el principio al fracaso más absoluto... Si bien nadie duda de la existencia y peso de este sector, es preciso observar que se ha prestado poca atención al problema básico de cómo se define el sector y qué realidades contiene”<sup>1</sup>.

En unos breves comentarios que sobre este particular hice en la Revista de Documentación Social, en 1996, manifestaba que “El término ONG es demasiado genérico. En consecuencia no parece posible atribuir, con carácter general, las mismas características a todas las organizaciones tipificadas como no gubernamentales. Estas se diferencian entre sí no sólo por sus objetivos sino por sus actividades y procedimientos de actuación. Igualmente, la denominación de tercer sector presenta perfiles especialmente difusos. Parece necesario que, desde diversos enfoques, se haga un esfuerzo de delimitación con más rigor, de forma que, al hacer referencia al mismo, se produzca una clara identificación de la realidad. Puede llegar un

---

<sup>1</sup> Jose I. Ruiz Olabuénaga (Dir). *El sector no lucrativo en España*. Bilbao, Fundación BBV, 2000. Pág. 32.

momento en que definiciones tan amplias equivalgan a una no definición y, por tanto, resulten ineficaces”<sup>2</sup>.

Tendremos que movernos con esta indefinición, aunque tal vez ayude a configurar el marco al que me estoy refiriendo la propia definición que de sí mismo hace el tercer sector: “Somos asociaciones heterogéneas, diversas, plurales y diferentes entre sí, como el propio sector asociativo. Estamos presentes en todos los campos de acción y en todos los ámbitos temáticos: asociaciones vecinales, de mujeres, de jóvenes, de educación en el tiempo libre, medioambientales, culturales, de acción social, de cooperación al desarrollo, de acogida a inmigrantes, en torno a las más diversas discapacidades físicas y mentales, de atención a personas drogodependientes, de ex alcohólicos, etc. Somos diferentes en cuanto a las formas concretas de organizarnos y de actuar. Trabajamos en distintos pueblos, barrios, ciudades, comarcas, provincias, abarcando un amplísimo territorio. Los campos temáticos especializados y los contextos territoriales específicos influyen también en la diversidad de formas asociativas de encontrarnos”. Esta es la visión que de sí mismas tienen las asociaciones, según las conclusiones extraídas de diez seminarios de autodiagnóstico organizados por la Fundación Esplai en el marco del Año Internacional del Voluntariado.<sup>3</sup>

Para completar esta enfoque quiero destacar las cinco características que el Informe sobre el Sector no Lucrativo en España<sup>4</sup> atribuye al tercer sector:

- Estar organizado formalmente
- Tener carácter privado
- Tener capacidad de autocontrol institucional
- No repartir beneficios entre los propietarios o administradores
- Tener un marcado grado de participación voluntaria.

## DE DÓNDE VENIMOS

España es un país con escasa tradición asociativa. Este es uno de los estereotipos que circulan al uso y yo carezco de datos suficientemente contrastados de otros países como para poder pronunciar me en esta cuestión. Es cierto que durante bastante tiempo el fomento asociativo no ha sido, ni con mucho, uno de los objetivos de los poderes públicos. Tanto en el ámbito de las asociaciones como en el de fundaciones, ni el marco legal ni las condiciones políticas han sido favorecedores de procesos que fomentaran el desarrollo de ambos sistemas, claves en la acción voluntaria. A pesar de ello, y según datos del Registro Nacional de Asociaciones se ha pasado de 6.442 inscritas en 1968 a 257.674 asociaciones de todo tipo en 2003.<sup>5</sup> De hecho el

---

<sup>2</sup> Paulino Azúa. “Las ONG, ¿un tercer sector? Mito o realidad. *Documentación Social*. abril-junio 1966. Págs. 281 y ss.

<sup>3</sup> Fernando de la Riva (Coor.). *El tercer sector visto desde dentro*. Fundación Acción Social, Educación y Tiempo Libre-Esplai. Junio 2002.

<sup>4</sup> op. cit. Págs. 32-38.

<sup>5</sup> Las asociaciones inscritas según el tipo de actividad son: culturales e ideológicas, deportivas recreativas y juveniles, disminuidos físicos y psíquicos, económicas y profesionales, familiares consumidores y tercera edad, femeninas, filantrópicas, educativas y de vecinos.

número sigue aumentando. Un periódico de Granada, por ejemplo, daba la noticia a finales de enero que trescientas nuevas asociaciones se constituyen cada año en la provincia que tiene un tejido asociativo de seis mil asociaciones.

Se me ocurre pensar si las ONG han crecido a pesar de la ley en lugar de gracias a la ley. En efecto, tanto la vieja Instrucción de Beneficencia de 1899 como la Ley de Asociaciones de 1964 constituían un marco legal, especialmente restrictivo esta última, que no han podido impedir el imparable avance de esta realidad social. La Constitución de 1978 cambia ese marco a pesar del cual han tenido que transcurrir bastantes años para que las fundaciones tuvieran un régimen legal acorde con el reconocimiento constitucional del derecho de fundación, en una primera ley de 1994 reformada en 2002 y ha sido necesario esperar hasta el mismo año 2002 para disponer de una nueva ley de asociaciones, casi un cuarto de siglo desde la aprobación de nuestra Carta Magna.

La primera conclusión es obvia: Durante casi un cuarto de siglo, la regulación de un derecho fundamental como es el de asociación, no ha constituido una prioridad de los poderes públicos. De esta primera conclusión surgen algunas interrogantes: La primera es si las asociaciones resultan incómodas para el poder. La relación casi siempre dialéctica entre el individuo, agrupado con otros en torno a unos objetivos determinados, plantea situaciones que parecen no ser siempre entendidas por los poderes públicos como una contribución ciudadana a la mejora de la sociedad. Se ponen al descubierto problemas que requieren soluciones que no siempre coinciden con las prioridades políticas de quien está en el poder.

Una segunda hipótesis es que las organizaciones asociativas son consideradas como fuente de gasto más que como instrumento a través del cual la ciudadanía desarrolla una función pública, muchas veces complementaria pero muchas otras fundamental. Parece que el correlato es a más asociaciones más gasto, porque antes o después sus dirigentes van a demandar a la administración fondos para financiar sus programas.

En tercer lugar, podría ponerse en cuestión si los campos de actuación de estas organizaciones no son prioritarios, al menos no tanto como otros sectores de la acción pública, a pesar de que estemos hablando de bienestar social.

No voy a extenderme en detalles de la historia de las ONG, de cómo comienzan, las dificultades que encuentran y lo precario, en ocasiones, de su existencia. Creo que todos cuantos estamos en esta sala, podríamos aportar nuestras propias vivencias que, sin duda, nos darían un cuadro bastante completo de nuestro pasado más o menos reciente. Pretendo fijarme ahora en la situación actual, en

## DÓNDE ESTAMOS

Para ello, quiero referirme a algunos elementos que caracterizan a mi juicio a los tres sectores en liza en el ámbito de la acción social.

Empezaré por **el primer sector, las Administraciones Públicas**. No creo que pueda decirse que en España exista una política de Estado en torno al bienestar social, para ser más exacto, esta política está incompleta. Así como la educación, la sanidad o las pensiones tienen las debidas garantías jurisdiccionales, los servicios sociales no, lo que concede a las administraciones públicas un amplio margen de discrecionalidad y, en un sistema autonómico

como el nuestro, genera profundas diferencias entre unas comunidades y otras, así como niveles de bienestar distintos entre unos ciudadanos y otros. A su vez, ello crea a las ONG inseguridad en sus actuaciones y en sus programas, sobre cuya continuidad no tienen suficientes garantías.

Parece que esta situación podría alterarse si se llevan a buen puerto iniciativas como la anunciada por el Gobierno del Principado de Asturias que el pasado 21 de febrero aprobó una ley que establece que la prestación de los servicios sociales es un derecho subjetivo y exigible por los ciudadanos, en pie de igualdad con la sanidad y la educación, y con carácter universal para quienes los precisen. Bien es cierto que queda pendiente por establecer el catálogo de prestaciones que la administración autonómica se obliga a suministrar a la población, pero en todo caso es un anuncio alentador<sup>6</sup>

La política estatal en este campo está orientada a través de la acción del IMSERSO, parte de cuyas competencias han sido transferidas y a través de los programas de la Secretaría General de Asuntos Sociales financiados con cargo al 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Durante los últimos cuatro años ha estado vigente el acuerdo suscrito entre el Ministerio y la Plataforma de ONG de Acción Social que aseguraba una base de financiación que completaba la recaudación del impuesto, lo que ha permitido un evidente avance, así como el fortalecimiento de muchas organizaciones. Sin embargo, el diseño general resulta bastante discutible. En efecto, no parece satisfactorio que los programas de bienestar social que desarrollen las ONG deban de quedar al criterio de los contribuyentes. La pregunta es obvia: ¿Qué pasaría si éstos dejan de asignar su 0,5% a estos programas? ¿Se quedaría entonces el Estado sin política de cooperación con las ONG?

Otro aspecto reseñable es que el bienestar social está profundamente sectorizado. Ello hace que tengan más importancia las circunstancias que rodean a la persona que el hecho de la ciudadanía. Se es discapacitado, inmigrante o drogadicto antes que persona, lo que conlleva que se actúe más sobre los efectos que sobre las causas de estas situaciones. En consecuencia, las políticas sectoriales producen programas sectoriales y las propias ONG han incorporado a su cultura tradicional esta perspectiva, lo que dificulta el abordaje de un problema en su conjunto. Es cierto que se están haciendo tímidos intentos por romper esta situación, pero aún está casi todo el camino por andar.

Por otra parte, la acción administrativa a través de la subvención, aunque se le dé la forma de convenio, hace que esté siempre planeando sobre administración y ONG la sombra del clientelismo, circunstancia que perjudica a ambos por igual.

En general, las administraciones han estado, y en buena parte continúan estándolo, más preocupadas por la correcta asignación y justificación de los fondos que por la calidad de lo que se realiza. De hecho, la maquinaria administrativa para el control y justificación de las subvenciones no suele encontrar paralelo con un aparato similar que se dedique a la generación y aplicación de indicadores que permitan evaluar la calidad de los programas que las ONG ponen en práctica.

Con la misma claridad con que he formulado estas apreciaciones políticamente incorrectas, debo reconocer que se están produciendo iniciativas que permiten albergar esperanzas de que esta situación cambie en el futuro. El acuerdo del Ministerio de Trabajo y

---

<sup>6</sup> Diario EL PAIS. 22 de febrero de 2003

Asuntos Sociales y la Plataforma de ONG al que me acabo de recibir, revela un interés en mejorar una situación que, aunque sigue siendo insatisfactoria, es considerada por el Gobierno como suficientemente importante como para tener abierta una mesa de diálogo para mejorar esta realidad en los próximos años. En este mismo contexto, están sobre la mesa propuestas importantes de modificación en la gestión de los programas que permitiría poner en práctica una vieja aspiración de las organizaciones: la plurianualidad de los mismos.

Además, la creación de grupos de trabajo en el seno del Consejo Estatal de ONG de Acción Social abre nuevas perspectivas para mejorar la acción conjunta de las asociaciones integrantes del Consejo y del propio Ministerio. En este punto, y ya que he hablado antes de calidad, debo de mencionar expresamente a uno de esos grupos, el encargado de la calidad, que ha elaborado el Plan Estratégico para acercar la calidad a las ONG, que difícilmente se hubiera abordado de no mediar un mandato expreso del Consejo en este sentido. No voy a referirme a este Plan sobre el que se hablará en este simposio pero sí quiero destacar las expectativas que ha despertado en el sector, al tiempo que pone de relieve la voluntad política de los responsables del Ministerio en profundizar en los temas de calidad y en ir orientando a las organizaciones hacia esa dimensión que deberá enmarcar sus actuaciones en el futuro.

Pretendo ahora hacer una aproximación al mundo de **las empresas, el segundo sector** que está comenzando a tener un papel relevante en lo que atañe al bienestar social, influido sin duda por las recientes normas que facilitan la integración de colectivos desfavorecidos al mundo del empleo, por el estímulo fiscal a la creación de fundaciones, con repercusión favorable en el impuesto sobre sociedades y, cómo no, por la preocupación creciente en torno a la dimensión social empresarial, lo que se ha dado en llamar la acción social de la empresa, que engloba, entre otra política el marketing, mecenazgo, el entorno o la responsabilidad social corporativa.

Parece que esta última formulación está alcanzando mayor difusión entre las propias ONG que perciben en ella una propuesta estratégica firme, siempre y cuando se entienda que “sólo tiene sentido si es el reflejo de una convicción asumida y no el resultado de una reacción oportunista ante presiones sociales”<sup>7</sup>.

Por lo que respecta a otra forma de cooperación empresarial, el mecenazgo no parece que todavía esté muy desarrollado. En un reciente estudio, Julia Montserrat hace balance económico del tercer sector de acción social y sostiene que, por lo que se refiere al mecenazgo social, la aportación de las empresas es “...prácticamente insignificante en relación con el PIB. Así, aunque la colaboración de las empresas en acciones de interés general en España se estima en un 0,11 % del PIB, la parte destinada a acción social no alcanza al 0,001 %” y también advierte que “parece que hay una tendencia al incremento del gasto de las empresas en mecenazgo social, el cual se concentra en ayudas a la cooperación internacional o en proyectos locales e iniciativas próximas geográficamente al entorno de la empresa o de sus centros de trabajo”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *Observatorio de los fondos de inversión éticos, ecológicos y solidarios en España 2001*. IPES Instituto Persona, Empresa y Sociedad. Responsable: Laura Alvareda. ESADE. Barcelona 2002.

<sup>8</sup> Julia Montserrat. “Balance económico consolidado de la Acción Social”, en *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Estudio dirigido por Gregorio Rodríguez Cabrero. Fundación FOESSA, 2003 (en prensa).

Sobre la acción social de las empresas me parece interesante exponer algunas consideraciones que pueden servir para conocer la situación actual de las grandes empresas presentes en España:

- a) Todavía hay pocas empresas con un planteamiento estratégico de su acción social. La mayoría de ellas llevan a cabo sus actividades sin un planteamiento global a medio plazo ni una medición sistemática de sus resultados.
- b) No es posible conocer cuánto dedican las grandes empresas a la acción social ya que, también la mayoría de ellas, no cuentan con una sistemática para valorar los recursos que le dedican.
- c) En contra de muchos tópicos bastante extendidos, la responsabilidad social es el principal motivo para que las empresas se interesen por la acción social.
- d) La acción social de las empresas se concreta principalmente en aportaciones de dinero, donación de activos usados, patrocinio y mecenazgo.
- e) El sector financiero empieza a asumir un papel destacado en el que, además de las Cajas de Ahorro y sus obras sociales, se están comenzado a promover inversiones socialmente responsables, facilitar a las personas de colectivos desfavorecidos su acceso a servicios bancarios o apoyar la creación de empleo para los mismos.
- f) Las empresas desarrollan actividades sumamente diversas, más allá de otorgar donativos o constituir una fundación empresarial. Así, mantienen programas que tienen relación con los productos, favoreciendo el acceso a los mismos para las personas con discapacidad o poniendo la infraestructura de una empresa a disposición de una organización. Otros programas se llevan a cabo en colaboración con los empleados, promoviendo su participación en órganos de gestión de ONG o incluyendo contenidos relacionados con la acción social de la empresa en cursos de formación para directivos y empleados; y existen finalmente programas corporativos como la contratación de bienes o servicios con centros especiales de empleo o la promoción de empresas de inserción

Estas son algunas conclusiones aportadas por la Fundación Empresa y Sociedad en su informe de 2002<sup>9</sup> referido a la acción social de las empresas en el que también postula que la empresa, además de jugar un papel fundamental como creadora de riqueza, puede y debe jugar un papel de agente de cambio a través de la acción social. Por ello, la acción social no debe considerarse como un gasto sino como una inversión, no sólo debe consistir en la aportación de dinero ni es sólo imagen externa o marketing. Es todo eso pero es, también, mucho más: es un compromiso con la sociedad para que ésta mejore y sus ciudadanos más desfavorecidos tengan una mejor calidad de vida.

Es éste, la acción social de las empresas, uno de los espacios en los que las ONG tienen un papel más relevante para jugar en el futuro. A lo largo de los años, hemos acumulado una tecnología de colaboración con las administraciones públicas y nos movemos con razonable solvencia en el mundo de las subvenciones, los convenios y los programas, pero no tenemos todavía ni esa tradición ni esa tecnología para conseguir complicidades similares con el sector

---

<sup>9</sup> *La Acción Social de la empresa en España. Informe 2002*. Fundación Empresa y Sociedad, mayo 2002.

empresarial. Además, tenemos el riesgo de apostar únicamente por alguna de las facetas a las que me acabo de referir, buscando el aporte de medios para nuestras propias actividades, pero no podremos ni deberemos descuidar la acción social en su conjunto. Para que esto no suceda, uno de nuestros retos estará en nuestra capacidad de orientar a las empresas, cuando haga falta, para que su compromiso y su voluntad de actuar incidan en nuestros colectivos aunque no pasen necesariamente por nuestros programas específicos.

Estas reflexiones sobre el mundo de la empresa quedarían incompletas si no aludiese a un nuevo escenario: el de las empresas que en calidad de tales y como consecuencia de su actividad mercantil están incidiendo en el mercado de los servicios sociales, ofreciendo y prestando servicios cada vez de forma más intensa, por ejemplo, en el sector de la tercera edad.

Las reacciones ante este fenómeno están siendo de los más variadas, predominando más la desconfianza que la estrategia de pacto, de acercamiento, de ensayar fórmulas de colaboración en proyectos concretos. No hay la suficiente perspectiva como para poder extraer alguna conclusión, al menos yo no la tengo. Únicamente quiero dejar constancia de esta circunstancia que tendrá que ser analizada con cierto sosiego por parte de las ONG, conscientes de que, en el supuesto de que fuera una competencia y una amenaza al papel de las asociaciones en la gestión de los servicios, toda amenaza lleva aparejada una oportunidad.

Sobre el **tercer sector** quiero esbozar dos breves trazos referidos a las entidades que se dedican a la acción social y a su impacto en términos económicos. Aproximadamente son 11.000 las entidades activas que están actuando en este ámbito en España, de las que más de un 80% son asociaciones y el resto fundaciones. Todas ellas gestionan un gasto real equivalente al 0,61% del PIB.<sup>10</sup> Por lo que respecta a los trabajadores, el número de asalariados es de 284.000 y el de voluntarios alrededor de 1.100.000.<sup>11</sup>

Se ha escrito mucho sobre el tercer sector y ello me exime en este momento de hacer un examen exhaustivo del mismo y mucho menos de presentar ante Vds. un erudito tratado de sociología asociativa. Sin embargo, sí quiero comentar algunos aspectos y para ello, voy a tratar de exponer las circunstancias y características, en cuyo marco se han desarrollado o se están desarrollando las ONG, que pueden contribuir a explicar por qué las cosas son así y no de otra manera.

Las ONG han nacido por impulso espontáneo de personas que querían trabajar juntas en torno a un proyecto común. Hace ya bastantes años, escuché a un colega francés definir una asociación como “una puesta en común de buena voluntad” y me pareció una definición muy acertada en aquel momento, en la medida en que ponía de relieve un aspecto que ha sido determinante en el desarrollo de las asociaciones, inicialmente como impulso y posteriormente como freno: la buena voluntad. Sin ella hubiera sido imposible la creación del tejido asociativo que hoy tenemos, pero también es cierto que esa voluntad, entendida como el único o el principal motor del asociacionismo, a veces ha acabado en voluntarismo y ha frenado buena parte de iniciativas para la mejora y el desarrollo de las ONG.

---

<sup>10</sup> Julia Montserrat. op. cit.

<sup>11</sup> *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Fundación Tomillo, 2000.

Ese impulso espontáneo a veces obedece a una percepción de la realidad que no tiene en cuenta el entorno más o menos próximo. Nace una asociación porque hay un problema sin resolver y sus promotores entienden que ellos podrán contribuir favorablemente a que esta situación cambie, desconociendo en muchas ocasiones que otras personas, geográficamente próximas, han pensado lo mismo que ellos algunos años o meses antes. Este desconocimiento hace que nazca la asociación con la conciencia de ser la única para resolver ese problema. De ahí arranca creo yo, el carácter autárquico de buena parte de las entidades que hoy actúan en este sector.

Esta autarquía asociativa podría ser el paralelo al individualismo en el plano de lo personal y constituye un obstáculo importante a la hora de coordinar esfuerzos, plantear acciones comunes y maximizar los recursos de que dispone una comunidad concreta.

No es infrecuente que en el mundo de las ONG tenga más importancia el fortalecimiento y la consolidación de las estructuras que la atención a las personas, que son el objeto de su acción y la verdadera razón de ser de su existencia. No existe, con la frecuencia que sería de desear, una verdadera orientación al cliente. Cuando se produce esta situación, se produce el fenómeno curioso de considerar a otras organizaciones que se desenvuelven en el mismo sector como “la competencia”. A veces eso se traduce en un intento de fortalecer la organización en lugar de mejorar los programas.

Programas que, como he mencionado antes, tienen una orientación sectorizada. Seguramente es la sectorización una de las cuestiones que con más atención deberemos estudiar en el futuro porque, también en el ámbito de la acción social, se está produciendo el mismo fenómeno que en la economía: la globalización. Los retos sociales cada vez están más globalizados, raramente las medidas legislativas benefician solamente a un sector y, por tanto, sólo desde esta óptica tendrá sentido la actuación de las ONG. De hecho, cuando se producen iniciativas públicas con este carácter, son consideradas como una amenaza antes que como una oportunidad y son muchas las asociaciones que no saben cómo encajar en los mismos.

Por otra parte, la realidad social a la que tienen que hacer frente las ONG evoluciona con más rapidez que el propio desarrollo de éstas, lo que provoca disfunciones importantes. En este contexto, los directivos y responsables que se hicieron cargo de la entidad en una situación social más plácida se encuentran sin preparación suficiente para dar respuesta adecuada a los nuevos retos que se presentan. Por eso es necesaria la formación directiva, formación que no siempre se afronta con el rigor necesario. Sin embargo esta es, a mi juicio, una de las carencias mayores que las ONG enfrentan y cuya solución se me antoja difícil en la medida en que los miembros de las juntas directivas, ocupados en otros cometidos profesionales, raramente tienen el tiempo suficiente que esta formación requiere. Tampoco quienes estamos dedicados profesionalmente a la gestión tenemos muchas veces la preparación conveniente para estar a la altura de las circunstancias. De ahí a manifestar resistencias frente a los cambios, no hay más que un paso.

Durante bastante tiempo la preocupación de las ONG ha sido la de ensanchar su base asociativa, contar con mayor espacio social. También nosotros, no sólo las administraciones públicas, hemos estado más preocupados por la cantidad que por la calidad, por el número de nuestros asociados más que por cómo llevamos a cabo nuestra misión. A ello hay que añadir que, persuadidos de la bondad de nuestros objetivos, hemos supeditado a este fin los medios para alcanzarlos, sin tener en cuenta que ambos son indisociables. Como veremos más adelante, esta situación está cambiando, pero son todavía demasiadas las organizaciones que

miran con recelo cualquier iniciativa de auditoría externa tanto de los recursos económicos como de la gestión de sus programas.

Me he extendido en describir lo que serían las sombras de las ONG, y también quiero aludir a las luces que alumbran el sector. En primer lugar, debo destacar la conformación y existencia de plataformas de coordinación y de acción común, que en ámbitos sectoriales ya han comenzado a actuar, pero que tienen más relieve cuando son intersectoriales e integran a organizaciones que en el momento de su creación no habían actuado de manera conjunta. Hasta ahora, esta acción está orientada principalmente a la acción política pero está poniendo las bases para otro tipo de actuaciones en el ámbito del desarrollo de programas. La Plataforma de ONG de Acción Social me parece un magnífico ejemplo de lo que estoy diciendo. En sus tres años de vida está alcanzando una cohesión que supera, creo yo, las expectativas que existieron en sus comienzos. Representa a más de 3.000.000 de asociados, 319.000 voluntarios, más de 90.000 trabajadores remunerados y suministra servicios a más de diez millones y medio de personas.

En este mismo contexto se puede apreciar cómo el conocimiento recíproco que se está produciendo entre los dirigentes de estas entidades está propiciando iniciativas de *benchmarking* que anteriormente sólo en contadas ocasiones se habían producido. De ahí se están derivando iniciativas que permiten cierto trasvase de tecnología entre unas y otras, que está mejorando su gestión. Sólo es cuestión de que pase algo de tiempo para que veamos con cierta normalidad cómo esta colaboración se extiende también a la ejecución de programas de forma conjunta.

Además, las ONG siguen manteniendo uno de sus signos distintivos, su opción por los más débiles y, desde ella, afrontan permanentemente nuevos retos ante nuevas necesidades. A pesar de los claroscuros a los que me acabo de referir, siguen estando en vanguardia a la hora de dar respuesta a las necesidades emergentes de una sociedad que algunos sociólogos han dado en llamar la sociedad del riesgo o la sociedad del riesgo global, en la que parece que caen las certidumbres y los marcos de protección colectivos para ser reemplazados por opciones individuales. En opinión de Ulrich Beck “Está constituyéndose un nuevo tipo de capitalismo, un nuevo tipo de economía, un nuevo tipo de orden global, un nuevo tipo de sociedad y un nuevo tipo de vida personal, todos los cuales difieren de fases anteriores del desarrollo social. Por tanto, sociológica y políticamente necesitamos un cambio de paradigma, un nuevo marco de referencia”<sup>12</sup>

Este es un enfoque que podríamos llamar “macro”. Referido a nuestro país podemos comprobar que existe un estancamiento de la tasa de natalidad lo que provoca una sociedad envejecida y, en consecuencia, mayor número de personas dependientes. Al mismo tiempo, se ha producido un cambio en las estructuras familiares, hablamos de la familia nuclear y no de la familia patriarcal, hay un incremento notable de la inmigración, de forma que en España contamos con millón y medio de inmigrantes legales y tenemos sobre la mesa la inmigración ilegal que pone de relieve un tipo de problemas que van más allá de su repatriación o de la acción administrativa, porque presenta situaciones que hay que resolver en muy corto espacio de tiempo. También tenemos hoy una sociedad democrática con mucha mayor responsabilidad individual ante los problemas sociales que hace unos pocos años, y una preocupación, cada vez más común, por tener un nivel de desarrollo sostenible.

---

<sup>12</sup> Ulrich Beck. *La sociedad del riesgo global*. Madrid, Editorial Siglo XXI, Marzo 2002.

Ante este panorama es necesario saber no sólo hacia dónde vamos sino, y sobre todo...

## HACIA DÓNDE QUEREMOS IR

Porque, como dice un viejo proverbio “si no sabes a dónde vas, nunca sabrás si has llegado”.

Es evidente que todos queremos una sociedad más justa, más solidaria, donde determinados problemas no deban ser asumidos fatalmente como el precio estructural que hay que pagar por el desarrollo que podamos alcanzar. Sin duda queremos ser más eficaces, más transparentes, con actuaciones transversales y con un grado de organización cada vez mejor para desarrollar con mayor calidad nuestras actividades y programas.

Desde esta perspectiva quiero plantear algunos escenarios para el cambio, porque parto de la base de que hemos de cambiar –cada organización verá en qué grado- nuestros planteamientos y nuestras actitudes. Con esto no quiero decir que debemos sentirnos con la conciencia de que no hacemos bien muchas cosas. Las ONG tienen en este momento un potencial mucho mayor que el que se puede medir en términos de PIB. Hay una realidad asociativa pujante, con mucha tecnología bien elaborada y muchas veces bien desarrollada. El mero hecho de que plantee la necesidad de cambio es precisamente porque creo que podemos hacerlo, porque percibo en las organizaciones esa voluntad de mejorar y en ese proceso de mejora hay mucho que debemos conservar.

Un primer escenario es el de la **Ética**. Algo tan abstracto como “hacer el bien” legitima todavía a muchas organizaciones. Pero, ¿qué significa hacer el bien? Para un número importante de organizaciones todavía hacer el bien es atender a las personas que son destinatarias de su campo de actuación. Pero esa atención se convierte en un gran globo opaco, informe e indeterminado que puede adoptar muchas formas y esconder, no necesariamente de manera intencionada, mucho mal. El bien, así entendido, puede estar desprovisto de valores, vacío de ideología y de significados positivos para las personas. Todas las organizaciones queremos mejorar la calidad de vida de nuestros clientes pero esa mejora tiene significados importantes, basados en valores éticos y especialmente en los derechos, en la dignidad, en la libertad y en el profundo respeto por el proyecto de vida de cada una de las personas.

La ética nos debe permitir tener mayor capacidad para elaborar y poner en práctica nuevos valores sociales. Sin embargo apenas se conocen posicionamientos de las organizaciones en este sentido. Que se me entienda bien, no digo que no existan, sino que no se conocen. ¿Tenemos en todas las organizaciones un Código Ético que tenga en cuenta a todos los actores en escena, desde el presidente de la organización a las propias personas que reciben los servicios?

Es evidente que otro escenario es la **Calidad** y en este seminario va a haber constantes referencias a ella, pero no quiero dejar de hacer algunas consideraciones en torno a algo que no puede ser, de ninguna manera, una moda que queda bien y hace parecer que una entidad está en la vanguardia de la modernidad. Si se concibe así no sirve para nada.

En FEAPS, la organización para la que trabajo, hemos asumido la calidad como un compromiso ético, en consonancia con el planteamiento que acabo de mencionar hace unos

momentos. Los destinatarios de nuestra actividad se merecen que hagamos las cosas lo mejor que sepamos y podamos y cada día deberemos estar preparados para saber y poder hacerlas mejor. Pero además, la calidad se convierte en un modelo de gestión necesario y útil que va mucho más allá de certificar tal o cual actividad mediante una norma estandarizada. La calidad supone superar las inercias de la organización para entrar en una dinámica de mejora continua porque siempre y en todo podemos mejorar. Ahí las ONG tenemos un amplio campo de actuación que va a requerir nuestros mejores esfuerzos para responder a nuestro propio compromiso, como personas y como organizaciones.

Debo decir que la calidad afecta a todos los niveles de la organización y a todo el personal de la misma. Dicho en otros términos, no es algo que afecte sólo al personal remunerado. También a directivos y personal voluntario. Naturalmente la calidad implica cambios y éstos a veces provocan resistencia entre quienes se han acostumbrado a una manera de actuar, por entender que tal y como se actúa ya es suficiente, que no merece la pena realizar un esfuerzo si total, “nadie nos va a valorar más por ello”. A veces esas resistencias no se manifiestan en esos términos sino en que “la calidad cuesta dinero, no se dispone de personal adecuado, tampoco somos tan grandes como para necesitar ese tipo de nuevos programas”, etc. Como siempre, esas afirmaciones pueden contener alguna parte de verdad, pero no son verdad en su conjunto. La calidad no es, o no es sólo, un problema de medios económicos. Es, sobre todo, un cambio de estructuras mentales o si se quiere un cambio de paradigma en la organización en la medida en que entraña una opción estratégica que, por supuesto, afecta a todo tipo de organizaciones porque la calidad trasciende al tamaño de la entidad.

Como se verá en este simposio, existe una corriente favorable a ir integrando la calidad en los planteamientos de las ONG. Existe el riesgo de que se convierta en una moda, que se hable mucho de calidad y se actúe poco, que se contemple como un fenómeno más o menos pasajero que, sobre todo, afecta a los demás. En estos días vamos a ver qué mecanismos se pueden utilizar para que sea viable esto, que todavía es una mera tendencia y cómo la podemos hacer realidad en nuestras organizaciones. Me atrevo a decir que parte de nuestra legitimación futura pasa porque tengamos éxito en esta tarea, porque seamos capaces de pasar de la inercia a la mejora continua.

Otro marco en el que nos deberemos desenvolver es el de la **transparencia**. Tal vez nosotros no tengamos esa percepción, pero no estoy seguro que quienes nos rodean nos perciban como organizaciones transparentes o suficientemente transparentes. En la medida en que eso sea así, será difícil que seamos capaces de fomentar la confianza de particulares y empresas en nuestras organizaciones.

Creo que esta transparencia comienza a ser una demanda social y lo es por supuesto de las administraciones públicas. El problema que tenemos entre manos es cómo la convertimos en autoexigencia. Seremos verdaderamente transparentes en tanto en cuanto nos lo imponamos a nosotros mismos, no porque lo demande tal o cual empresa o entidad sino porque entendemos que serlo, forma parte de nuestra propia naturaleza como organización. Más adelante volveré sobre este asunto.

Me he referido antes, al describir nuestras carencias, a la falta de formación que muchas veces tenemos directivos y dirigentes de las organizaciones. Tengo que insistir en ello. La **formación de dirigentes** se constituye en uno de los elementos primordiales para afrontar el futuro con garantías de éxito. Me parece fundamental esa formación, sobre todo en tareas

directivas; la dimensión estratégica de las organizaciones o el valor del cambio, a partir de la consideración de las organizaciones como estructuras dinámicas tienen que estar, a mi juicio, en la primera línea de formación.

Y, finalmente, las organizaciones deben ser capaces de **gestionar el entorno**. Las ONG se desenvuelven en un entorno cada vez más dinámico que obliga a reorientaciones y cambios estratégicos que no voy a decir que deban ser permanentes pero sí analizados con frecuencia para evaluar su eficacia.

Si consideramos que las estructuras organizativas y el entorno pueden ser estables o dinámicos, nos encontramos con las siguientes hipótesis:

Tanto la estructura como el entorno son estables. A esa situación pueden dar respuesta las organizaciones tradicionales, burocráticas, basadas en las normas existentes, en donde no hay nada nuevo que hacer, puesto que nada nuevo se mueve fuera de ellas.

Si la estructura es estable pero el entorno es dinámico, nos encontramos ante organizaciones ‘ingenieriles’, en donde prima la innovación y se afronta con potentes departamentos de I+D, pero que no van más allá.

Si, por el contrario, la estructura es dinámica y el entorno es estable nos encontraremos con organizaciones artesanales, que van haciendo cosas nuevas pero que no encuentran en el entorno el caldo de cultivo necesario para desarrollar las nuevas ideas y tienen que limitarse con pequeñas innovaciones que no ofrecen un paralelo entre el esfuerzo que se realiza y los resultados que se consiguen.

Si las organizaciones tienen estructuras dinámicas cuyo reto sea estar ante un entorno que también lo es, entonces estaremos ante organizaciones abiertas al cambio y al aprendizaje. Los cambios en el ser, que se manifiestan en el estar y actuar, suelen ser consecuencia de cambios paradigmáticos que responden a nuevas formas de entender el mundo, la organización, la interacción entre ambos y que traen también, en consecuencia, una transformación cultural, ética, técnica y organizativa.

Desde esta perspectiva, se me ocurre proponer algunos cambios:

a) **De los beneficiarios a los clientes**. El cliente no siempre tiene razón, pero no se pueden hacer las cosas bien sin tener en cuenta la opinión o el deseo del cliente. Pasar del paradigma del beneficiario al de cliente supone una transformación cultural, organizativa y actitudinal muy profunda. Se trata de contar con ellos, con sus aspiraciones y deseos, no desde el despotismo ilustrado que podría traducirse en “todo para el beneficiario sin el beneficiario”, sino mediante procesos de participación interna que nos permitirá colocar a éstos a lo largo del proceso; al comienzo para identificar sus necesidades, en su desarrollo para corregir desviaciones, y al final para evaluar los resultados. No se pueden acometer procesos de calidad sin este cambio de paradigma.

b) **De los ruidos al diagnóstico**. Suele ocurrir que cada persona en su organización tiene una opinión y una visión de las cosas, de la situación, de los problemas, de los males y los bienes, de las potencialidades y de las oportunidades y sobre la impotencia y el sinsabor que produce no aprovecharlas, de los héroes y los villanos, de los protagonistas y los protagonismos. Los procesos de cambio permiten pasar de los ruidos al diagnóstico. El valor clave del diagnóstico es que los integrantes de la organización adquieren conciencia colectiva

de cómo son y de lo que les ocurre. Saber eso, conocer los verdaderos problemas y conocer las verdaderas causas es el primer paso para construir un nuevo futuro y una nueva identidad.

c) **De los análisis lineales al pensamiento sistémico.** Los problemas o las energías de una organización no están en parcelas organizativas estancas, sino en el conjunto del sistema. Lo que ocurre en un punto del sistema puede que tenga efectos no sólo en ese punto, sino en otro alejado de éste. Por ejemplo, la falta de liderazgo de un presidente, no sólo tiene consecuencias en el desarrollo de las reuniones de la junta directiva, sino que puede ser una causa importante de la falta de compromiso de los voluntarios de un servicio determinado. En otra escala organizativa, lo que ocurra en Granada a la hora de construir una estrategia determinada puede influir en el resto de Andalucía y, como consecuencia, en el conjunto de España. Las causas de las cosas no son siempre visibles ni en el espacio ni en el tiempo. Por eso, pensar en el sistema y en la influencia entre los factores y variables que lo configuran es un buen ejercicio para “ver” más y mejor y, por tanto, para tener más capacidad para tomar opciones y adoptar decisiones. Pensar en sistema es pensar en estrategia, en palancas que pueden mover otras palancas.

d) **De la programación a la planificación estratégica.** El paradigma sistémico nos obliga a transformar la manera de planificar, tanto en el tiempo como en el espacio. Orientar la acción a largo plazo y globalizar la planificación al conjunto de cada organización tiene una importancia decisiva para la orientación colectiva. No vale ya hacer buenos programas sobre aspectos concretos de nuestra actividad o hacer el Plan de Acción de cada año. Eso es condición necesaria pero no suficiente. Los responsables de las ONG deben saber a dónde quieren llevar la organización a largo plazo y qué van a ganar sus clientes con ello. Se trata de hacer planificación global en lugar de planificación lineal.

e) Otro cambio que me parece necesario consiste en **pasar de una estructura que determina la estrategia a una estrategia que determina la estructura.** Una idea muy común en las asociaciones es que “tenemos que hacer lo que nos permita la estructura de nuestra organización”. Esta afirmación hay que cambiarla por otra de signo contrario: “vamos a hacer lo que tenemos que hacer y vamos a ir variando, según nuestras posibilidades, la estructura organizativa de acuerdo con esa decisión que hemos tomado”. Por tanto, cambiamos las claves: se reconoce la estrategia como elemento esencial de orientación y se le proporciona el valor merecido a la estructura como elemento instrumental. La estructura no puede ser un fin en sí mismo. La estructura ha de estar al servicio de la estrategia.

f) Hace unos minutos me he referido a la transparencia y quiero insistir en ello. En este marco de cambio al que vengo haciendo referencia, hemos de pasar **de la opacidad a la comunicación y la transparencia.** Con esto no quiero decir que las ONG tengan intención de opacidad, pero en muchas ocasiones tampoco tienen intención de ser transparentes. La falta de transparencia no es necesariamente consecuencia de una intención de opacidad. Se puede producir, simplemente, porque no hay una intención activa y consciente de ser transparente. La transparencia es consecuencia de un ejercicio premeditado. Queremos ser transparentes.

Sin esa transparencia es difícil que se produzca el clima de confianza necesario para progresar y construir, y es a su vez producto de la comunicación planificada tanto externa como interna. La comunicación siempre genera transparencia, da sensación de transparencia. Precisamente porque ésta es algo percibido y subjetivo, no sólo se trata de publicar las cuentas, explicar en qué gastamos los recursos, publicar memorias o dar a conocer los acuerdos –todo lo cual es absolutamente necesario- sino de incorporar un talante

comunicativo y un estilo transparente como una de las señas de identidad de nuestra organización.

**g) Del conocimiento individual y aislado a la gestión del conocimiento compartido y la apertura al aprendizaje de la organización.** Las organizaciones cuentan con potencial intelectual, conocimientos técnicos y capital humano que tienen que ser aprovechados con mucha mayor eficiencia que lo han sido hasta ahora. En nuestras organizaciones, el saber suele estar atomizado y diseminado y no produce los frutos que podría dar. No valen los métodos tradicionales, no basta, con ser importante, prestar atención a la comunicación en el seno de la entidad. Hay que gestionar el conocimiento utilizando sistemas y canales diversos (bases de datos, bancos de buenas prácticas, colaboración con universidades y empresas) con el fin de acumular conocimiento para investigar, para innovar y siempre para distribuir. También es necesario actuar sobre otra de las fuentes de la gestión del conocimiento: los procesos formativos, para lo cual las organizaciones tienen que llevar a cabo iniciativas de planificación que permitan poner en juego con mayor eficiencia todos los recursos de que disponen.

Se trata, en definitiva, de que las ONG tomen conciencia, tomemos conciencia, de que somos sistemas abiertos, que influimos y nos nutrimos de nuestro entorno y que conformamos organizaciones que deben incorporar a su patrimonio el trabajo en red. Organizaciones cuyos componentes se vean formando parte de las mismas, con pocos escalones jerárquicos, con la jerarquía imprescindible, más horizontal que vertical, abierta. Parte de este reto está en cambiar la visión organizativa y comenzar a introducir estructuras transversales. No es fácil, porque la forma tradicional de ver las cosas está muy enraizada. Pero hemos de ser capaces de cambiarla.<sup>13</sup>

Me temo que he formulado unas propuestas que implican retos, sobre todo internos, que afectan a lo más nuclear de nuestras organizaciones, a nuestra cultura tradicional. Esta tarea implica, cómo no, aprendizajes pero también desaprendizajes, desprendernos de parte de nuestro bagaje cultural que puede suponer un freno para nuestro desarrollo futuro.

Tenemos, es evidente, retos en la sociedad que nos rodea. Pero, seguramente, el reto más importante que debemos afrontar, está en nosotros mismos, en el cambio que debemos propiciar en nuestras organizaciones si queremos, modestamente, contribuir a cambiar nuestra sociedad.

Paulino Azúa

Madrid, marzo de 2003

---

<sup>13</sup> FEAPS. *Asociaciones, cambio y calidad de vida*. Ponencia. Sevilla 16 y 17 de noviembre de 2001. Documento interno