

EL IMPACTO DE LA REGULACIÓN ESTATAL EN LAS ONG DE DESARROLLO EN ESPAÑA

The Impact of State Regulation on NGOs for Development in Spain

LUZ M. MUÑOZ MÁRQUEZ

Universidad de Barcelona

Revista de Estudios Políticos

ISSN-L 0048-7694, núm. 171, Madrid, enero/marzo (2016), pp. 193-222
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.07>

Cómo citar/Citation

Muñoz Márquez, L. M. (2016). El impacto de la regulación estatal en las ONG de desarrollo en España.

Revista de Estudios Políticos, 171, 193-222.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.07>

Resumen

La mayoría de estudios sobre las ONG sitúa a los Estados y a las organizaciones internacionales como blanco de su actividad, en cambio se le ha prestado menos atención a cómo la intervención del Estado y las leyes bajo las cuales operan condicionan su papel en el sistema político. En este artículo se analiza la evolución en la regulación de las ONG en el contexto español, específicamente en el sector de la cooperación al desarrollo, con el objetivo de explicar las variaciones en las oportunidades y los costos que supone la intervención del Estado para este tipo de organizaciones. Se muestra que la regulación institucionaliza la interacción de las ONG con el Estado, afecta su estructura organizativa y potencia su profesionalización. En suma, la regulación delimita su capacidad de supervivencia y consolidación como actores clave en el sistema político.

Palabras clave

ONG; regulación; profesionalización; intervención del Estado; cooperación al desarrollo.

Abstract

Most research about NGOs is related to governments and international organizations. There is less research about how regulation constrains and defines the role of NGOs in the political systems where they operate. This article analyzes the evolution of regulations effecting NGOs in Spain, specifically those NGOs related to foreign aid. The goal is to explain how opportunities and organizational costs vary due to State intervention. Through the analysis of Spanish regulation it is shown that State intervention affects how NGOs organize and professionalize, and institutionalize the interaction between the two actors. State intervention constrains NGO's capacity to survive and to consolidate as major actors within the political system.

Key words

NGOs, regulation; professionalization; State intervention; foreign aid.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTO TEÓRICO. 1. La regulación de las ONG: antecedentes y estado actual. 2. Intervención del Estado en las ONG de Desarrollo. III. CONCLUSIONES. REFERENCIAS.

I. INTRODUCCIÓN

La mayoría de estudios sobre las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)¹ 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 su papel en el sistema político está condicionado por la intervención del Estado y las leyes bajo las cuales operan estas organizaciones (Weiss y Gordenker, 1996; West, 2001; Revilla, 2002; Alnoor, 2005; Bloodgood, 2010). El propósito de este artículo es analizar, justamente, cómo la intervención del Estado afecta en diferentes aspectos el papel político de las ONG, en concreto el papel de las ONG activas en la cooperación al desarrollo en España. En general se puede decir que la regulación se basa en dos aspectos, el primero, establecer sus derechos y principios básicos, que incluye determinar las formas jurídicas aceptadas²; y el segundo, estructurar y desarrollar un régimen fiscal y de patrocinio público que incentiva su crecimiento. Estos aspectos son importantes pero no suficientes para explicar cómo la regulación afecta el papel de las ONG como actores políticos. Es necesario tener en cuenta las características y regulación del subsistema político en el que operan las ONG. En ese sentido, existen variaciones, en cuanto al reconocimiento, legitimidad y soporte financiero en las diferentes políticas sectoriales en las que están activas

¹ Las ONG son organizaciones ciudadanas que no buscan formar parte del sistema de instituciones de representación formal, defienden causas de interés general y no persiguen fines de lucro. Tienen una estructura jurídica estable, que generalmente es la de asociación o fundación. Están activas en diferentes sectores de actividad, como la acción social, la ecología, los derechos humanos, la ciencia o los derechos de los consumidores. Para una definición sobre sus funciones en el proceso político véanse Johnson y Prakash (2007) o Muñoz (2014).

² 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 Coordinadora de ONGD de España (CONGDE).

las ONG, siendo la cooperación al desarrollo un sector en el que existe una importante institucionalización de la relación entre ONG y Estado.

Los objetivos del artículo son: 1) analizar cómo evoluciona la regulación de las ONG en España, y en particular de las ONGD (ONG de Desarrollo), desde la transición democrática hasta la actualidad; y 2) estudiar hasta qué punto la regulación condiciona la capacidad de organización y de participación de las ONG como actores relevantes del sistema político. Ello conlleva explicar el contenido de esta regulación y los cambios sufridos a lo largo del tiempo.

A partir de estudios previos, se argumenta que: 1) La regulación fija barreras e incentivos de acceso que condicionan las oportunidades y establecen costos que afectan la supervivencia y consolidación de las ONG. 2) La intervención del Estado influye en el papel que tienen estas organizaciones en el sistema político a través de normativa que institucionaliza su papel como actores claves de una política determinada. Asimismo se constata que, 3) en cada subsistema político operan reglas específicas de interacción entre actores políticos que determinan la posición de los actores. 4) En el caso de la cooperación al desarrollo, la regulación establece requisitos de solvencia y experiencia que llevan a la profesionalización de las ONGD, creando diferencias entre las ONG de mayor tamaño y edad y aquellas con menos recursos. El hecho de que las ONG estén sujetas a la normativa y que ello implique cumplir con los requisitos de acceso, por ejemplo, para obtener financiación no significa que exista una sumisión generalizada. Las ONGD a través de las organizaciones que representan sus intereses a nivel estatal y autonómico y de algunas que tienen la capacidad y recursos para hacerlo, como Intermón-Oxfam, mantienen una actitud crítica en relación con los resultados de la política.

Para analizar la regulación de las ONG ha sido necesario consultar legislación primaria y normativa secundaria como las órdenes ministeriales sobre asociaciones y fundaciones, principales formas jurídicas adoptadas por las ONG. Además, las normas de acceso a recursos a través de convocatorias públicas de ayudas. También se han consultado otras fuentes documentales, entre otros informes de diversas organizaciones, en específico de la CONGDE (Coordinadora de ONGD de España) y algunas ONGD que tienen archivos documentales anteriores a la transición democrática, como Intermón Oxfam y Manos Unidas.

El artículo se organiza de la siguiente forma: primero se procede a la revisión de la literatura, en segundo lugar se examina la evolución de la intervención del Estado en España y de los derechos y principios básicos de las asociaciones y fundaciones³. Se describen cuáles son los incentivos y barreras

³ Se deja fuera del análisis la regulación y la intervención del Estado en tipos específicos de asociaciones como los sindicatos, las patronales, los colegios profesionales, las

de acceso establecidos por la regulación desde los años ochenta hasta el presente y se analiza hasta qué punto los cambios en la legislación coinciden con un cambio de paradigma sobre el papel de estas organizaciones en el sistema político. En el tercer apartado se describe la evolución de la regulación específica de las ONGD, su forma jurídica y la consolidación de un modelo de financiación que sienta las bases para el control de su crecimiento y de su actividad con base en principios como la eficiencia, que premian la experiencia, profesionalización y estabilidad de las ONG. Además, se analiza hasta qué punto la intervención del Estado influye en su papel como actores políticos y en su estructura organizativa. Finalmente se enumeran algunas conclusiones.

II. CONTEXTO TEÓRICO

Desde un punto de vista normativo, el Estado da apoyo y regula a las ONG por dos razones fundamentales: 1) Legitimación. Los resultados de las políticas públicas y la gobernanza adquieren legitimidad si en el proceso existe un equilibrio participativo de las partes afectadas (Montero *et al.*, 2006; Van-Deth y Maloney, 2012). 2) Fortalecimiento de la sociedad civil. Los grupos de la sociedad civil fortalecen el proceso democrático, al ser la participación ciudadana y el asociacionismo un derecho político en sí mismo (Subirats, 199; Encarnación; 2003). En la academia, sin embargo, no existe un consenso sobre cómo analizar la importancia de las ONG en los sistemas democráticos, o incluso sobre cómo definir las, existiendo diferentes enfoques y aproximaciones teóricas que llegan a conclusiones similares a partir de preguntas diferentes sobre su tamaño, su importancia económica y su papel en relación con el funcionamiento del Estado (Muñoz, 2014)⁴.

asociaciones religiosas y las asociaciones de consumidores y usuarios. Aunque jurídicamente comparten la característica de ser organizaciones sin ánimo de lucro y están formadas por miembros voluntarios como 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 que benefician directamente a sus miembros; 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. Por ejemplo, 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. Además, otros ejemplos son las normas relativas a asociaciones de relevancia constitucional, como partidos políticos, confesiones religiosas, consumidores y usuarios y organizaciones.

⁴ En cuanto a su definición, el análisis de los grupos promotores de causas (*advocacy groups*) considera que las ONG son actores políticos que persiguen causas de

Una importante rama de estudios, principalmente sociológicos, analiza a las ONG como parte del llamado tercer sector, compuesto por organizaciones sin ánimo de lucro que no forman parte de la esfera económica ni de la esfera del gobierno (Salomon y Anheier, 1997; Kendall, 2009). En el caso de España, este enfoque ha demostrado que en las últimas décadas ha habido un auge en la expansión de estas organizaciones y que ello conlleva un importante reconocimiento social. También que el Estado las considera como interlocutoras y fomenta dicha expansión (Ruiz Olabuénaga, 2000 y 2006; Pérez Díaz y López Novo, 2003; Rodríguez Cabrero, 2003). Por otra parte, estos estudios han comprobado que existe una importante heterogeneidad organizativa entre las ONG, principalmente en el sector de la acción social, y que la interacción con la administración pública ha llevado a una creciente profesionalización del sector y a una concentración de los recursos en un grupo reducido de ONG (Izquieta, Callejo y Prieto, 2008; Ariño, 2009). En otras palabras, existe una tendencia entre las ONG a ser organizaciones gestionadas por profesionales que proveen servicios públicos con el patrocinio del Estado (DiMaggio y Anheier, 1990; Billis, 2010; Fraussen, 2014).

Desde la ciencia política se ha llegado a conclusiones análogas, la regulación obliga a la profesionalización de las ONG y a su creciente dependencia de recursos públicos (van Deth y Maloney, 2012; Saurugger, 2012). Asimismo afecta la estructura organizativa de las ONG, convirtiéndolas en organizaciones alejadas de sus miembros dependientes del trabajo técnico de expertos y profesionales más que de la participación ciudadana directa. Esta tendencia es problemática para los sistemas democráticos, ya que suponen un debilitamiento de la rendición de cuentas de estas organizaciones hacia los ciudadanos (Halpin, 2010). Paralelamente, algunos autores señalan, por ejemplo, que este tipo de organizaciones ha adaptado su modelo de actuación para convertirse en «protest businesses». Las ONG no necesitan de la participación continuada de sus miembros en acciones de protesta sino de miembros chequera que patrocinan sus actividades, este tipo de financiamiento junto con los fondos públicos da lugar a un tipo de ONG profesionalizada, que requiere personal experto en gestión de fondos y de proyectos, marketing y/o

interés general. Una de sus características es la fragmentación importante en las causas que defienden las ONG, como resultado de la diversidad social, pudiendo ser dichas causas la acción social o la lucha contra la pobreza, o bien la cooperación al desarrollo y medio ambiente (Bloodgood, 2010). La diferencia en cuanto a la regulación radica en que los Estados tienden a desarrollar una política de carácter sectorial que lleva a consecuencias diferentes si se forma parte de una comunidad de ONG o de otras pero, en definitiva, todas tienen que acogerse al marco general de la regulación sobre asociaciones y fundaciones y sobre los incentivos fiscales para su promoción.

nuevas tecnologías (Jordan y Maloney, 1997; Bosso, 2005). A partir de estos análisis, se podría esperar que una de las consecuencias de la regulación de las ONGD fuera su creciente profesionalización y una mayor concentración de los fondos públicos en algunas ONG.

Al mismo tiempo es útil tener en cuenta algunas aportaciones del análisis de políticas públicas, que sugiere, por ejemplo, que para entender los resultados de la política y la interacción de los actores es necesario conocer las características del subsistema político y de la red de actores (Sabatier, 1998). Cada política pública se rige por un conjunto de reglas formales e informales que determinan el papel de los actores participantes, así como por un conjunto de normas, valores y creencias sobre los objetivos de dicha política (Chaqués, 2004). En ese sentido, la regulación de las ONGD no puede explicarse sin tener en cuenta el contexto institucional de la política de cooperación al desarrollo, por ejemplo, la aprobación de una ley marco —Ley de Cooperación Internacional 23/1998— que reconoce a este tipo de organizaciones como actores claves. La interacción entre actores implica que la intervención del Estado en las ONGD no es unilateral; es decir, son receptoras, pero también partícipes del desarrollo de la regulación que afecta sus actividades. Se podría esperar, por tanto, que el desarrollo de una regulación sectorial tenga en cuenta las demandas de las ONGD con capacidad de voz, y que afecte particularmente el patrón de interacción con los poderes públicos.

1. LA REGULACIÓN DE LAS ONG: ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL

La regulación de este tipo de organizaciones cambia a lo largo del tiempo en función de cómo se define su papel en el sistema político y en relación con la relevancia que les otorga el Estado para cumplir sus fines. Los antecedentes del caso de España pueden dividirse en tres etapas. La primera a principios del siglo xx, caracterizada por una elevada inestabilidad y polarización política que impide el afianzamiento de las asociaciones no partidistas; la segunda durante la dictadura franquista, que cultiva una debilidad crónica del asociacionismo; y una tercera de transición y consolidación democrática que constituye la etapa de estabilidad política más larga, permitiendo un desarrollo más firme de las asociaciones y grupos sociales, entre ellas las ONG (Linz y Stepan, 1996).

En la primera parte del siglo xx se aprueba 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 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 pre-

cedente directo de las actuales ONGD⁵. El inicio del franquismo modifica radicalmente el entorno asociativo con la disolución de una gran parte de ellas. Se extiende 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 (Pérez Díaz, 1993; Callahan, 2003). En cambio, las asociaciones formadas bajo el paraguas de la Iglesia conservaban algunas excepciones de control pero estaban obligadas a mantener los fines del apostolado (evangelización)⁶.

La etapa presente comienza con el final de la dictadura que supone la recuperación del sistema constitucional y de los derechos básicos del ciudadano (Linz, 1971). Durante la transición, la intervención estatal se limita a mantener un marco legal de garantías del derecho de asociación con un escaso reconocimiento por parte del Estado y de incentivos. La consolidación democrática permite la emergencia de organizaciones que, por primera vez, van más allá de las fracturas partidistas (Subirats, 1999; Morales y Mota, 2006)⁷. Sin embargo, deben revertir el legado histórico del autoritarismo, el monopolio partidista de los derechos de participación política y la desconfianza hacia lo público. Al mismo tiempo, se reconoce el pluralismo político y social como un valor fundamental (Molins, 1996). El proceso de adaptación, que dura más de dos décadas, se produce en un contexto de regulación estrecha: la mayoría de ONG se constituyen al amparo del artículo 22 de la actual Constitución y de acuerdo con la Ley de Asociaciones de 1964, tras derogarse los artículos que entraban en contradicción con el nuevo régimen constitucional. Mientras que el desarrollo de la norma constitucional se pospone hasta la entrada del nuevo

⁵ Por ejemplo, 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 de un movimiento de masas, mitad político, mitad religioso. 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.

⁶ La protección diferenciada de estas organizaciones tiene posteriormente efectos contradictorios para los fines de la dictadura, ya que algunas de estas organizaciones se manifiestan abiertamente a favor del final de la dictadura y del proceso de democratización (Pérez Yruela y Giner, 1988; Pérez Díaz, 1993; Encarnación, 2003; Castillo y Tamayo, 2005).

⁷ La democracia 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 ya adoptan las siglas de ONG para distinguirse del Estado (Revilla, 2002).

siglo, con la aprobación de la ley orgánica 1/2002. Esta evolución se resume en la siguiente tabla:

TABLA 1. *Regulación de asociaciones y fundaciones de ámbito estatal*

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

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el contenido de la tabla 1, la regulación del periodo democrático comprende: 1) legislación de derechos y obligaciones, que se consolida con la aprobación de la Ley Orgánica de Asociaciones 1/2002; 2) incentivos para su creación y consolidación, principalmente a través de subvenciones y beneficios fiscales y 3) desarrollo de la normativa. Esta regulación reconoce implícitamente que su existencia es relevante para el fortalecimiento democrático y que son actores clave del sistema político, y por ello se estimula su actividad, como sucede con otros actores políticos como los partidos políticos, aunque la finalidad política sea diferente. En ese sentido, la regulación establece: a) incentivos que incluyen el patrocinio público y fomento de la actividad y b) barreras de acceso, principalmente a través de la regulación de la forma jurídica de las ONG que establece su naturaleza, derechos y obligaciones, y de requisitos específicos para acceder a los fondos públicos.

a) *Patrocinio público y fomento de la actividad*

El fomento económico de las ONG 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 la posibilidad de deducir impuestos sobre sus beneficios a través de donaciones a asociaciones y fundaciones. 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 en su disposición adicional Quinta de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y su reglamento. Esta ley es relevante no solo porque crea una vía de financiación sino también porque otorga prestigio, legítima y reconoce la actividad de las ONG. La legislación permite que los sujetos pasivos del IRPF⁸ dediquen un porcentaje de este impuesto a «fines de interés social». La suma resultante se distribuye entre la Cruz Roja y otras ONG para la realización de programas de acción social⁹. A partir de aquí, la intervención del Estado en el fomento de su actividad crea otras herramientas cuyo objetivo es aumentar los recursos disponibles para las ONG, al menos en tres ocasiones:

⁸ Siglas de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

⁹ 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.

1. La primera a través de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, 19/1991 de 6 de junio establece una deducción de 10 por ciento del importe de los donativos hechos a 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 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. De acuerdo con Bloodgood (2010), 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 por ciento, respectivamente. 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) están inscritas en el registro de asociaciones o fundaciones; 4) destinan el 70 por ciento de sus ingresos a fines de interés general; 5) su actividad no consiste 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.
3. La tercera es el incremento de la cuota del IRPF para fines sociales que pasa de 0,52 a 0,7 por ciento 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 de ONG tiene una vinculación institucional con la Iglesia católica, este cambio en la regulación de los incentivos fiscales incrementa sus posibilidades de obtener financiación pública por dos vías. De acuerdo con datos de 2015, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el número de ONG que accede a subvenciones a través de la distribución de la cuota del IRPF para fines sociales pasa de 188 en 1994 a 469 en 2014. Aunque la mayor parte de los fondos se distribuye entre 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 y tiene que ver con las barreras de acceso que exigen un elevado nivel de profesionalización para acceder al patrocinio público.

b) Regulación de la forma jurídica

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 que pueden ser confederaciones, federaciones y uniones.

Asociaciones

La Ley Orgánica 1/2002 articula en una sola ley los diversos procedimientos relativos a la constitución de asociaciones de utilidad pública y elimina algunas de las ambigüedades creadas por la coexistencia de un marco legal preconstitucional como la Ley de Asociaciones de 1964. Un cambio fundamental es que la ley orgánica reconoce de forma explícita 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. También se concretan las situaciones bajo las cuales las asociaciones pueden perder 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.

Al mismo tiempo, la creación de un marco legal único reconoce la importancia numérica y económica del asociacionismo en España, que representa una proporción destacable, por ejemplo, de la creación de empleo (Ruiz Olabuenaga, 2006). Aun cuando España no tiene las dimensiones de otros países de la Unión Europea (UE) como Holanda o Suecia (donde la tasa de participación en asociaciones es superior al 70 por ciento), es similar al de Francia o Alemania (Ruiz Olabuenaga, 2000; Montero, Font y Torcal, 2006), en los cuales la participación en asociaciones es en torno al 40 por ciento de la población.

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. Por ejemplo, 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 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 el 70 por ciento de las rentas y de cualesquiera otros ingresos que obtenga la Fundación sea destinado 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 ONG, en particular de las ONGD, ya que de ella se derivan diferencias en cuanto a la distribución interna de poder, la forma en la que se organizan internamente y el tipo de donativos a los que pueden acceder.

Breviario: regulación y cambio de paradigma

En suma, a lo largo del período democrático existe un creciente interés del Estado por 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. Tras la aprobación de la Ley del Voluntariado (Ley 6/1996¹⁰ del 15 de enero) se acelera la creación de un marco estable que concluye con la aprobación de la ley marco del asociacionismo (Ley 1/2002 de 22 de marzo) y la reforma de la ley de fundaciones. De esta forma, se sustituye la legislación predemocrática, se reconoce la correspon-

¹⁰ La aprobación de la Ley del Voluntariado es un hito importante, 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). La existencia de voluntarios en la organización permite acceder al reconocimiento como asociación de interés general otorgado por el Ministerio del Interior (MIR), que además de ser un reconocimiento público a su labor altruista y no lucrativa le otorga beneficios fiscales especiales.

sabilidad 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 proceso 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, específicamente en los servicios del bienestar social y la cooperación al desarrollo.

TABLA 2. *Cambio de paradigma en las funciones de las ONG*

Variables	Paradigma del Estado proveedor de bienestar social y asociaciones asistencialistas	Paradigma del interés general y de la corresponsabilidad pública de las asociaciones
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.	Complementan 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 ONG.

Fuente: Elaboración propia.

Tal como resume la tabla 2, las ONG dejan de ser vistas como 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. El viejo paradigma que define a las asociaciones como entidades poco estructuradas es sustituido por el paradigma del interés general y corresponsabilidad en el espacio público que considera que la acción profesionalizada de las organizaciones no lucrativas complementa la acción del Estado. Por su parte, 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.

2. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LAS ONG DE DESARROLLO

La regulación de las ONG activas en la cooperación al desarrollo tiene su propia dinámica. La intervención del Estado no solo está delimitada por el régimen general de las asociaciones y fundaciones; simultáneamente existe una política sectorial que afecta a: 1) su reconocimiento e institucionalización como actores políticos, 2) su estructura organizativa y profesionalización (Sabatier, 1998; Mahoney y Baumgartner, 2008).

a) *Reconocimiento e institucionalización*

La política de cooperación al desarrollo es relativamente reciente, en parte debido a que España no deja de ser un país receptor de ayuda hasta entrados los años ochenta. El ingreso en la Comunidad Europea en 1986 y en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1991 ponen al país en disposición de situarse a la par de sus contrapartes europeas como donante de ayuda internacional. De forma paralela, en los ochenta las ONGD se organizan creando una organización que representa sus intereses, la CONGDE, que desde el inicio presiona y actúa para conseguir un marco estable para la política y para redefinir sus objetivos. Principalmente, abogan por desarrollar una política centrada en la lucha contra la pobreza mundial y dejar de lado una política centrada en el otorgamiento de créditos a través de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), que se acaban convirtiendo en deuda externa en los países receptores (Gómez Gil, 2005). Estos fondos, creados en 1976, tienen el doble objetivo de proporcionar ayuda al desarrollo a cambio de créditos ligados a la compra de bienes producidos por empresas españolas (Ortega Carpio, 1994). Otro de los objetivos primordiales de las ONGD es que se destine el 0,7 por ciento del PIB a la ayuda al desarrollo, asignando parte de estos fondos a pro-

yectos de cooperación al desarrollo gestionados por las propias ONGD (Jerez *et al.*, 2008).

Sin embargo, la aprobación de una ley marco que otorgue carácter de política pública a la cooperación al desarrollo se retrasa hasta finales de los noventa. El lento desarrollo de un marco regulador de la cooperación al desarrollo se debe, en parte, a la histórica confrontación entre ministerios, en particular entre el Ministerio de Hacienda y Economía y el Ministerio de Asuntos Exteriores¹¹, en relación a los objetivos de la política y a la gestión de los recursos (Jerez *et al.*, 2008). En esta confrontación, las ONGD deciden aliarse al MAE, inicialmente con la ayuda de José Luis Pardo, titular de la Subdirección Técnica de Cooperación Internacional de la SECIFI (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica). A finales de los ochenta, Pardo 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 en el Congreso porque no se considera una prioridad. De acuerdo con documentación del archivo de la CONGDE, 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 falta de consenso entre los diferentes ministerios por las competencias de cooperación, principalmente en materia de financiación y sobre un presupuesto plurianual para la política.

A medida que el Estado asume mayores competencias en cooperación al desarrollo, las ONGD incrementan su participación en el proceso de elaboración de la política pública. Primero de forma difusa a través de lo que Marsh y Rhodes definen como red en torno a problemas. Y a partir de los noventa como parte de una red cercana al modelo de comunidad política (Chaqués, 2004). Se institucionaliza a las ONGD como actores clave de la política con la creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo en 1995 y la aprobación de la Ley Marco en 1998 (Ley 23/2008). Este reconocimiento explícito por parte del Estado no es resultado de una voluntad unilateral por parte del gobierno popular de José María Aznar (1996-2004), sino también de la capacidad de presión que consiguen las ONGD. Ello es así gracias al reconocimiento social alcanzado en los ochenta y noventa y a la existencia de la CONGDE, única organización que representa sus intereses a nivel estatal.

La creación de un vínculo formal con las autoridades tiene consecuencias ambivalentes para las ONGD: por una parte, el reconocimiento públi-

¹¹ Desde el gobierno de Rodríguez Zapatero, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).

co, 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, impone límites a la capacidad de movilización de las ONGD, dado que de esta forma se alejan de una parte de su base social. Este proceso a nivel estatal sigue una dinámica similar a nivel autonómico con la aprobación de leyes de cooperación internacional en las comunidades autónomas que también regulan su actuación, a lo largo de los noventa y principios del nuevo siglo.

Sin embargo, esta institucionalización no implica que las ONGD sean receptoras pasivas de la intervención del Estado. El patrón de interacción entre los diferentes gobiernos y las ONGD es de cooperación en algunos aspectos de la política, pero también de crítica o, incluso, en ocasiones de confrontación. Un ejemplo conocido de la actividad crítica de las ONG es el informe anual sobre el estado de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de España de Intermón Oxfam. La interacción ONGD-Estado, además, se ve afectada por los cambios en el partido de gobierno y por factores contextuales, como la reciente crisis económica que ha llevado a una reducción importante de la AOD, que pasa de su nivel más alto, el 0,45 por ciento del PIB en 2009, a su nivel más bajo en treinta años, al representar el 0,14 por ciento en 2014 (Intermón Oxfam, 2015). Este cambio en las prioridades del gobierno en relación a la cooperación ha conllevado protestas y una movilización importante de las ONGD en contra.

**b) Estructura organizativa y profesionalización:
requisitos y barreras de acceso**

Por otra parte, la regulación de las ONGD establece una serie de barreras de acceso que influyen en la estructura organizativa y profesionalización de los grupos. Las barreras consisten en requisitos de acceso al patrocinio público y participación en programas públicos de ayuda al desarrollo, que supervisan la experiencia y solvencia de las ONGD. En relación al acceso a los fondos públicos, se pueden distinguir tres periodos críticos:

1. Los ochenta se caracterizan 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.
2. En los noventa, inicia la regulación propiamente dicha de las ayudas públicas otorgadas a las ONGD, aunque el Estado aún no tiene capacidad real para controlar la eficacia de las ayudas y subvenciones, debido principalmente a la falta de organismos capaces de gestionar de forma coordinada la política.

3. A partir del nuevo siglo, se realizan cambios sustanciales en la regulación de las subvenciones que demuestran una mayor autonomía por parte de los poderes públicos para intervenir y controlar la actividad de estas organizaciones. En la última década el Estado sigue una estrategia de reforzar y premiar a aquellas organizaciones que satisfacen los criterios establecidos para asumir sus funciones como proveedoras de servicios, a partir de planes y criterios específicos a largo plazo.

Una de las primeras barreras de acceso establecidas por la regulación es la exigencia de cumplir con algunas obligaciones jurídicas. La adopción de una forma jurídica determina la estructura organizativa y afecta la distribución de poder dentro de la organización y, además, es un requisito obligado para acceder al patrocinio público. De acuerdo con los datos del sector publicados por la CONGDE en 2012, la mayoría de las ONGD adopta la figura de asociación o fundación; aunque en algunos casos se crean coaliciones de asociaciones bajo la forma de federación de asociaciones. En los últimos años se ha invertido el porcentaje de asociaciones y fundaciones, pasando a ser esta última la figura jurídica más extendida entre las ONGD, tal como se aprecia en la tabla 3¹². Se ha transformado, por tanto, la estructura organizativa de las ONGD de finales de los noventa, cuando el número de asociaciones llegaba a dos terceras partes de las ONGD de la Coordinadora, mientras que las fundaciones representaban el 25 por ciento y las federaciones el 10 por ciento (Jerez *et al.*, 2008).

¹² La tabla 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, Cáritas y Comisión General Justicia y Paz; en el 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. 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 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».

TABLA 3. *Evolución de la forma jurídica de las ONGD (%)*

Forma jurídica	2004	2006	2008	2010
Asociación	52	45	46	37
Fundación	35	45	45	54,3
Federación	7	6	6	4,9
Confederación	1	0	0	0
Otras	5	4	3	3,7
TOTAL ONGD	85	79	89	95

Fuente: Elaboración propia a partir del informe anual de la CONGDE, 2005-2011.

Desde el punto de vista de la estructura organizativa y de cómo se distribuye el poder dentro de las ONGD, existen al menos tres diferencias sustanciales entre constituirse como asociación o fundación. 1) 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) Mientras las asociaciones pueden tener socios y donantes, las segundas solo 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 distribución 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.

Algunos autores han señalado que 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 tener una mayor agilidad en la toma de decisiones (Ruiz Olabuenaga, 2006; Jerez *et al.*, 2008).

Al mismo tiempo, la estructura jurídica también define los incentivos fiscales a los que las ONGD tendrán derecho. Una de las explicaciones del incremento de fundaciones en los últimos años es la reforma de la ley de fundaciones (Ley 50/2002) y más específicamente la ley de mecenazgo (Ley 49/2002). Esta última estimula las iniciativas privadas que destinan un capital inicial propio,

tienen como obligación la creación de bienes públicos y la defensa de intereses generales, lo que incentiva directamente la creación de fundaciones. Constituirse como fundación permite obtener beneficios a partir de las actividades propias, como es el caso de las actividades de marketing y comercio justo en ONGD como Intermón Oxfam. En cambio, las asociaciones pueden percibir donativos pero no obtienen beneficios sobre las actividades que llevan a cabo.

Además, las donaciones a fundaciones son más atractivas para los posibles donantes ya que se obtiene a cambio exenciones fiscales. Tras la ley de mecenazgo las aportaciones de las personas físicas a las fundaciones tienen deducción del 25 por ciento frente al 20 por ciento previo, y una empresa desgrava el 35 por ciento en lugar del 30 por ciento anterior. Sólo las asociaciones que cumplan con los requisitos para ser declaradas como asociaciones de interés general pueden acceder a los mismos incentivos.

En paralelo, los requisitos de acceso específicos de las ONGD a fondos públicos se establecen principalmente en órdenes ministeriales. La primera 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 desarrollan los objetivos de la política con base en un enfoque de complementariedad entre las acciones de la sociedad civil y el Estado para alcanzar metas a mediano plazo. Este mecanismo forma parte del Programa de Subvenciones de la SECIFI 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 solo es posible en un contexto de mayor actividad del Estado español en la cooperación al desarrollo, tal como se ha señalado anteriormente, y a la creciente presión internacional por incentivar el papel de las ONG en la gestión de proyectos, tal como se manifiesta en uno de los documentos marco de la OCDE: *Shaping the World of the XXI Century. The Contribution of Development Co-operation* (1996). En definitiva, el Estado se interesa en incentivar el crecimiento de las ONGD con dos objetivos: 1) asimilar la política española de cooperación al desarrollo a la 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) Dar una respuesta a la presión de las ONGD que demuestran tener un creciente apoyo social (Jerez *et al.*, 2008)¹³.

Por su parte, las ONGD ven la necesidad de obtener financiación pública para incrementar su capacidad de acción y sus posibilidades de supervivencia. Gracias a ello, muchas ONG se convierten en organizaciones viables (Jordan y Maloney, 1997; Bosso, 2005; Bloodgood, 2010). No obstante, es necesario decir que existen diferencias importantes en la estructura financiera de las ONGD. En particular aquellas que cuentan con más recursos y con más años de experiencia, como Intermón Oxfam, Manos Unidas, Cáritas y Cruz Roja, que han conseguido evitar una dependencia estructural de los recursos públicos, ya que más del 60 por ciento de sus ingresos (y en el caso de Manos Unidas, el 80 por ciento)¹⁴ 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 en este caso, las posteriores reformas de ley responden a cambios en los objetivos de la política y a las preferencias políticas del partido en el gobierno. En general, se puede decir que las reformas se utilizan como un mecanismo para modificar la herencia política de un gobierno anterior y dotar al nuevo gobierno de una nueva legitimidad o marcar una nueva línea de acción. Por ejemplo, las bases son reformadas nuevamente en 2001 durante el segundo mandato de Aznar en concordancia con cambios en la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores. 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 Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Estos cambios en la regulación favorecen la concentración de los recursos públicos en un grupo reducido de ONGD y buscan un mayor control por parte del Estado sobre la política y los actores que participan, a partir de un marco que crea estabilidad en el sector. Específicamente la reforma de 2001 reconoce abiertamente que el objetivo es: «*consolidar aquellas —ONGD— que por su dimensión, implantación, profesionalidad y especialización lleguen a mantener, a través del nuevo sistema de subvenciones, relaciones estables y con-*

¹³ De acuerdo con un estudio realizado por Demoscopia para *El País* en 1994, las personas que consideran como muy importante la participación de España en la cooperación al desarrollo suma el 70 por ciento de los encuestados.

¹⁴ Véanse las memorias anuales de estas organizaciones para más detalle o consultar el informe anual sobre el sector de la CONGDE en <http://informe2012.coordinadoraongd.org/>. (Última consulta, 27 de julio de 2015).

tinuas con la AECI»¹⁵ (Ley de Bases de Subvenciones a ONGD, 2001). La actual normativa mantiene el objetivo de estabilizar el sector de las ONGD, por ejemplo a partir de la creación de programas que otorgan una estabilidad de cuatro años a los proyectos en los que participan dichas organizaciones.

En la Ley de Bases de 2005 de subvenciones se crean los convenios como forma de colaboración entre gobierno y ONG en el desarrollo de proyectos específicos, al cual pueden acceder un número limitado de organizaciones que cumplen con los requisitos que les permiten superar las barreras de acceso. Se establece una serie de criterios que tienen que ver, entre otros, con la antigüedad (experiencia) y con la capacidad de gestión (por ejemplo, haber sido beneficiarias con anterioridad de subvenciones con una cuantía superior a 50.000 euros). Estos requisitos deben cumplirse para obtener el estatus de ONGD acreditada ante la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) a cambio del patrocinio público.

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, especialización en determinados sectores y una estructura profesional permanente.

También 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). El registro establece barreras de acceso que impiden que organizaciones poco estables accedan a patrocinio público. A través del registro, el Estado obtiene información valiosa y detallada sobre las ONGD; el artículo 4 de la normativa exige, 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; nombre de los organismos públicos de los que se han 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.

¹⁵ Siglas de la Agencia Española de Cooperación Internacional, actualmente Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo.

En este sentido, el acceso a la financiación pública va de la mano con la profesionalización de las ONG que requieren personal especializado para conseguir y gestionar el patrocinio público. Por ejemplo, se requiere 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. Es indispensable conocimiento cualificado para identificar, entender y cumplir con todas las reglas que aplican a las ONGD. Por otra parte, la obligación de entregar informes anuales demanda que las organizaciones se venan obligados a la contratación de una auditoría externa, lo que implica que un importante número de ONGD con escasos recursos se quede fuera del repartimiento de los fondos públicos.

Otras barreras de acceso son los requisitos para demostrar solvencia 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 por ciento, mientras que para el 20 por ciento restante la ONGD debe acreditar una fuente de financiación que no puede provenir de otros fondos públicos (vgr. comunitarios, ministeriales, autonómicos o locales). Este requisito se modifica en diversas ocasiones, principalmente en 1996, cuando una cláusula establece que este monto puede elevarse de forma excepcional al 95 por ciento (Ley de Bases, 1996). De forma paralela, se controla el acceso a los recursos estableciendo montos mínimos gestionados por las ONGD en ejercicios anteriores.

La tabla 4 resume el contenido de la regulación para fomentar la actividad de este tipo de organizaciones a través de convocatorias de fondos públicos, clasificadas en tres aspectos: a) requisitos básicos referidos a las condiciones necesarias que se deben cumplir para acceder a la convocatoria, b) experiencia y c) solvencia.

Los mecanismos de control sobre la solvencia de las ONGD limitan el acceso a los recursos, exigiendo una serie de requisitos que solo puede cumplir un número limitado de ONGD. Las convocatorias anuales son de carácter abierto y concurrente pero, en la práctica, restringen el acceso con base en los criterios señalados anteriormente (tabla 4). 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 demostrable.

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

TABLA 4. Fomento y control de la actividad de las ONGD

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

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5. Organizaciones que concentran entre el 50 y el 75 por ciento del total de fondos públicos destinados a ONGD (2003-2011)

ONGD	Año fundación	Total fondos públicos				
		2003	2005	2007	2008	2011
Cruz Roja Española	1863	31.062.369	11.845.513	164.148.172	174.385.871	181.515.246
Intermón Oxfam	1956	16.197.000	14.723.000	19.518.000	26.449.000	25.781.627
Medicus Mundi	1962	10.403.891	14.962.133	16.856.871	14.953.147	16.950.449
Acción contra el Hambre	1979*	15.432.961	14.470.070	24.187.442	31.252.055	40.140.000
ACPPP**	1990	7.955.956	11.857.171	14.394.998	13.319.499	9.009.282
MPDL***	1983	9.654.655	9.036.671	9.536.606	9.800.633	11.364.348
Cáritas Española	1947	10.009.342	8.335.621	79.381.598	83.049.933	84.489.733
Manos Unidas	1959	13.543.191	8.058.391	11.768.917	11.854.596	9.144.175
Médicos del Mundo	1988	12.062.249	7.313.813	13.457.479	13.219.442	13.444.000
UNICEF Comité Español	1961	11.830.558	4.405.711	7.309.762	8.743.814	5.762.147
Solidaridad Internacional	1986	9.374.852	6.983.477	6.385.790	7.734.980	7.936.404
ACSUR-Las Segovias	1986	1.251.708	6.855.441	9.712.321	15.085.009	11.686.117
PTM Mundubat	1988	13.830.481	5.806.789	7.115.521	9.266.627	9.838.005
Fe y Alegría-Entreculturas	1955	8.541.499	9.321.053	9.269.208	11.492.090	8.622.873
CESAL	1988	4.598.664	3.559.242	8.068.782	9.741.808	8.540.488
Ayuda en Acción****	1981	6.044.283	6.854.294	10.790.508	11.730.669	13.035.405
Total		174.747.568	142.846.854	396.697.460	442.337.365	457.260.299
Total CONGDE****		230.607.833	291.510.355	555.716.712	621.954.973	627.021.639
% sobre el total de la CONGDE		78,83	49,53	74,12	72,68	72,92

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, 2009, 2010, 2011 y 2012. Se incluyen la suma total de los fondos públicos, que recoge 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.

diferentes niveles de gobierno)¹⁶, se favorece la consolidación de aquellas organizaciones con las que tiene una interacción continuada. Tal como se observa en la tabla 4, el número de organizaciones pertenecientes a la CONGDE que concentra entre el 50 y el 70 por ciento del total de las subvenciones públicas (incluyendo los fondos estatales, autonómicos y europeos) oscila entre 12 y 16. La mayoría de ellas son ONGD que tienen una experiencia de más de veinte años en la cooperación al desarrollo, y no pocas fueron creadas antes de la transición democrática y de la existencia de un marco institucional propio de la política, en este grupo se encuentran Cruz Roja, Intermón Oxfam, Cáritas, Manos Unidas y Médicos del Mundo. 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. El resto son organizaciones creadas mayoritariamente en la década de los ochenta, lo cual implica que han conseguido sobrevivir y cierta estabilidad.

III. CONCLUSIONES

En las últimas tres décadas, la regulación de las ONG cambia gradualmente. A finales de los ochenta, en relación con los dramáticos cambios sociales que vive España, el Estado muestra mayor interés por intervenir en su desarrollo. 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 sustentadas en la idea de caridad y altruismo a ser actores políticos clave en la gobernanza y en el sostenimiento de los servicios públicos. Se consolidan como actores que complementan la acción del Estado en los servicios del bienestar, dejan de ser actores poco profesionalizados basados en el altruismo para ser actores valorados por la eficacia y eficiencia de sus acciones.

En el caso concreto de las ONGD, el reconocimiento por parte del Estado, así como la creación de un marco regulador estable, son condicionantes importantes de su capacidad de actuación. La intervención estatal legitima su

¹⁶ 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.

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 suma, el marco normativo creado en el contexto español en relación con las ONGD afecta a estas organizaciones en dos sentidos. 1) En primer lugar, la intervención a través del marco general de asociaciones y fundaciones crea incentivos y barreras de acceso que delimitan la forma jurídica de las ONGD y los incentivos a los que tienen acceso; principalmente a través del régimen fiscal, que prevé el patrocinio público de sus actividades. 2) En segundo lugar, a través de la regulación sectorial de la cooperación al desarrollo, se establecen incentivos y requisitos de acceso que solo afectan a las ONGD. Las consecuencias de este marco regulador se resumen en:

- a) El Estado reconoce y legitima la acción de las ONGD a través de una regulación que lleva a su institucionalización como actores políticos. En concreto, la ley de cooperación internacional para el desarrollo y la creación del Consejo de Cooperación al desarrollo son el marco legal de este proceso. Ello no significa que las ONGD sean ahora actores pasivos o únicamente receptores de la norma, su papel como actor político conlleva que la relación con el Estado es de cooperación pero también de conflicto. Las ONGD buscan influenciar el proceso de la política pública de manera que se acerque lo más posible a sus objetivos, por ejemplo criticando las decisiones en relación con la ejecución del presupuesto o el abandono en la última legislatura del objetivo del 0,7 por ciento del PIB para la cooperación al desarrollo.
- b) La adopción de la forma jurídica determina la estructura organizativa de las ONGD. Entre otros aspectos, la distribución de poder dentro de la organización. Siendo las fundaciones ONG que formalmente tienen una estructura piramidal, mientras que las asociaciones tienen una estructura horizontal. Por otra parte, la estructura jurídica también condiciona el acceso a los incentivos fiscales contemplados por la actual regulación. En los últimos años, la tendencia es que las ONGD adopten o cambien su forma jurídica a la de fundación, lo que les permite incrementar su patrimonio no solo a través del patrocinio público sino también a través de actividades lucrativas destinadas a los fines de la ONG.
- c) El acceso al patrocinio público a través de programas y subvenciones públicas del sector de la cooperación al desarrollo establece requisitos de solvencia y experiencia (barreras de acceso) que influyen en la super-

vivencia y profesionalización de las ONGD. Estos requisitos elevan los costos de organización al solicitar informes y obligaciones que dificultan la formación o mantenimiento de las ONG y establecer mecanismos de sanción por incumplimiento de sus obligaciones legales.

- d) Las barreras de acceso favorecen la concentración de los recursos públicos en un grupo reducido de ONGD, premiando la experiencia y la solidez a la hora de acceder al patrocinio público. De esta forma se consolida la relación entre el Estado y aquellas ONGD consideradas como las más estables y profesionalizadas del sector. En otras palabras, estas medidas señalan el interés de los poderes públicos por mantener un núcleo reducido de organizaciones como mecanismo de control de la política.

Referencias

- Alnoor, E. (2005). *NGOs and Organizational Change Discourse, Reporting, and Learning*. Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Ariño, A. (2009). Articulación del tercer sector en España. *Revista Española del Tercer Sector*, (10), 107-129.
- Bloodgood, E. (2010). Institutional Environment and the Organization of Advocacy NGOs in the OECD. En A. Prakash y M. K. Gugerty (eds). *Advocacy Organizations and Collective Action* (pp. 91-129). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bosso, C. (2005). *Environment, Inc. From Grassroots to Beltway*. Kansas: University of Kansas Press.
- Billis, D. (ed) (2010). *Hybrid Organisations and the Third Sector*. Basingstoke: Palgrave.
- Callahan, W. (2003). *La Iglesia Católica en España, 1875-2002*. Barcelona: Crítica.
- Castillo, J. M. y Tamayo, J. J. (2005). *Iglesia y sociedad en España*. Madrid: Trotta.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (2004-2012). *Informe y directorio sobre las ONGD de España*. Madrid: CONGDE.
- DiMaggio, P. J. y Anheier, H. K. (1990). The Sociology of Nonprofit Organisations and Sectors. *Annual Review of Sociology*, (16), 137-59. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.so.16.080190.001033>.
- Encarnación, O. (2003). *The myth of civil society*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Fraussen, B. (2014). The visible hand of the State: on the organizational development of interest groups. *Public Administration*, 92 (2), 406-421. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12056>.
- García, I. A. (2003). El voluntariado: recursos y normativas. En T. Montagut (coord.). *Voluntariado, la lógica de la ciudadanía* (pp. 125-168). Barcelona: Ariel.
- Gómez Gil, C. (2005). *Las ONG en España: de la apariencia a la realidad*. Madrid: Libros de la Catarata.

- Halpin, D. (2010). *Groups, Democracy and Representation: Between Promise and Practice*. Manchester: Manchester University Press.
- Intermón Oxfam (2015). *La política de Cooperación española a partir de 2015. Contra la pobreza y la desigualdad*. Barcelona: Informes Intermón.
- Izquieta, J. L., Callejo, J. J. y Prieto, J. M. (2008). El tercer sector y las administraciones públicas. Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local. *Revista Internacional de Sociología*, (49), 115-139. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2008.i49.85>.
- Jerez, A., Sampedro, V. y López, J. (2008). *Del 0,7% a la desobediencia civil: política e información del movimiento y las ONG de desarrollo (1994-2000)*. Madrid: CIS.
- Johnson, E. y Prakash, A. (2007). NGOs research program: a collective action perspective. *Policy Science*, (40), 221-240. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/s11077-007-9043-x>.
- Jordan, G. y Maloney, W. (1997). *The Protest Business: Mobilising Campaign Groups*. Manchester: Manchester University Press.
- Kendall, J. (ed.) (2009). *Handbook of third sector policy in Europe. Multilevel processes and organized civil society*. Londres: Edward Elgar.
- Lasarte, C. (1990). *Curso de Derecho Civil Patrimonial. Introducción al Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Linz, J. (1971). La realidad asociativa de los españoles. En *Sociología Española de los años sesenta* (pp. 307-348). Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Mahoney, C. y Baumgartner, F. (2008). Converging Perspectives on Interest Group Research in Europe and America. *West European Politics*, 31(6), 1253-1273. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01402380802372688>.
- Molins, J. (1996). El Estado, el interés general y los grupos de interés. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (5-6), 189-192.
- Montero, J., Font, J. y Torcal, M. (eds.) (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.
- Morales, L. y Mota, F. (2006). El asociacionismo en España. En J. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 77-104). Madrid: CIS.
- Muñoz Márquez, L. (2014). A vueltas con las ONG: perspectivas teóricas sobre su papel en el proceso político. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(2), 277-298.
- Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Development Assistance Committee. París: OCDE Publishing.
- Ortega Carpio, M. L. (1994). *Las ONGD y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Madrid: IEPALA.
- Pérez Díaz, V. (1993). *La primacía de la sociedad civil: el proceso de formación de la España democrática*. Madrid: Alianza.
- Pérez Díaz, V. y López Novo, J. P. (2003). *El Tercer Sector social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales.
- Pérez Yruela, M. y Giner, S. (1988). *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel.

- Revilla Blanco, M. (ed.) (2002). *Las ONG y la política: detalles de una relación*. Madrid: Istmo.
- Rodríguez Cabrero, G. (coord.) (2003). *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Informe general. Madrid: FOESSA-CARITAS.
- Ruiz Olabuénaga, J. (dir.) (2000). *El sector no lucrativo en España*. Bilbao: Fundación BBVA.
- (2006). *El sector no lucrativo en España: una visión reciente*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 98-130. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501768880000051>.
- Salamon, L. y Anheier, H. (1997). *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*. Nueva York: Manchester University Press.
- Saurugger, S. (2012). The professionalization of the EU's civil society: a conceptual framework. En J. W. van Deth. y W. Maloney (ed.). *New Participatory Dimensions in Civil Society: Professionalization and Individualized Collective Action* (pp. 69-83). Londres: UK Routledge.
- Subirats, J. (ed.) (1999). *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Van Deth, J.W. y Maloney, W. (ed.) (2012). *New Participatory Dimensions in Civil Society: Professionalization and Individualized Collective Action*. Londres: Routledge.
- Weiss, T. G. y Gordenker, L. (eds.) (1996). *NGOs, the UN and Global Governance*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- West, K. (2001). *Agents of altruism. The expansion of humanitarian NGOs in Rwanda and Afghanistan*. Londres: Ashgate.