VER A TRAVÉS

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Anabel Cruz, Inés M. Pousadela / EDITORAS

ÍNDICE

CAPÍTULO 4

CONTENIDOS Y DESTINATARIOS

- El público de la rendición de cuentas, desde las primeras filas de la platea hasta los remotos palcos sin asientos
- La rendición de cuentas: entre el ser y el deber ser
- Reflexiones finales: los contenidos de la rendición de cuentas

CAPÍTULO 5

CÓMO SE RINDEN LAS CUENTAS

- Herramientas y procesos
- Los sistemas de información y los informes públicos
- Las evaluaciones y mediciones de desempeño
- Los mecanismos participativos y consultivos
- La autorregulación
- La certificación
- Los mecanismos de auditoría social
- Conclusiones

CAPÍTULO 6

EL MARCO REGULATORIO: ¿DURA LEX, SED LEX?

- El marco público-estatal
- El marco público-privado
- El marco regulatorio como obstáculo para la rendición de cuentas

CAPÍTULO 7

LA CREACIÓN DE SISTEMAS DE CONFIANZA

- Legitimidad, credibilidad e imagen de las organizaciones de la sociedad civil
- Barreras y obstáculos para la rendición de cuentas

CAPÍTULO 8

A MODO DE CONCLUSIÓN: BUENAS PRÁCTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

- Buenas prácticas
- Una recomendación por cada lección aprendida

BIBLIOGRAFÍA

RECURSOS INFORMATIVOS

PREFACIO I

CUANDO **Anabel Cruz**, directora de ICD, nos comentó la idea de encarar una serie de estudios comparativos sobre la transparencia y *"accountability"* de las organizaciones sociales en varios países de América Latina y el Caribe no dudamos en expresarle nuestro interés en apoyar la iniciativa. Después de más de una década de apoyar el crecimiento y desarrollo de la sociedad civil en la región, y de sus organizaciones, nos inquietaban las mismas preocupaciones que a Anabel. ¿En qué medida las organizaciones de la sociedad civil, o del tercer sector –como quiera que se les llame– han sabido y han querido tener prácticas transparentes y claras sobre su propio accionar? ¿Hasta dónde las ONGs han sido consistentes entre sus discursos públicos y sus prácticas privadas? ¿Cómo ha influido la cooperación internacional en que estos temas sean o no tratados? ¿Es posible hablar de "mejores prácticas" en el campo de la llamada *"accountability"* (entendida como rendición de cuentas)?

El fenómeno ONG es indudablemente un hecho global, así como también lo es la utilización que se ha hecho del mismo fenómeno para desarrollar ideas y prácticas ajenas a la visión idílica que muchas veces se tie-

ne de las mismas. Por ejemplo, una reciente investigación sobre las ONLUS (organizaciones sin fines lucrativos de utilidad social) de Italia demuestra que bajo este paraguas se encuentran decenas de organizaciones con fines lucrativos que han mudado su carácter para evadir las cargas fiscales (*L'Expresso*, 18 de octubre de 2007). Esto mismo es de suponer que sucede en casi todos los países de América Latina donde el crecimiento de las ONGs, además de reflejar un despertar de la sociedad civil, también es un espejo de los procesos que bajo la onda neoliberal han llevado a transformar al mercado en el paradigma central del desarrollo.

Estos procesos contradictorios hacen entonces, más necesario que nunca, que se hagan esfuerzos para entender mejor como estas organizaciones operan y en que medida son una fuerza significativa de cambio social. Sin prácticas sociales que las diferencien claramente de la corrupción muchas veces enquistada en el Estado y en el empresariado las ONGs no podrán reivindicar su legitimidad ni su "utilidad social". El esfuerzo encarado bajo el liderazgo de ICD por un conjunto de organizaciones de la región será seguramente una contribución importante para ello. Los trabajos contenidos en este libro, resultado de ese esfuerzo colectivo, son una clara evidencia de ello.

La Fundación Kellogg se siente orgullosa de haber apoyado esta iniciativa que esperemos redunde en beneficio de todas las organizaciones sociales de la región y de los procesos de democratización de nuestros países.

Andrés A. Thompson

Director de Programas
para América Latina y el Caribe
Fundación W.K. Kellogg

PREFACIO II

AGRADECIMIENTOS

#1

¿El fin de la fe ciega? La sociedad civil y los desafíos de la rendición de cuentas, la legitimidad y la transparencia

Por Kumi Naidoo (**)

Antecedentes

Las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel preponderante históricamente a la hora de abordar temas relacionados con la transparencia, la legitimidad y la rendición de cuentas de los gobiernos y las empresas, logrando muchos resultados positivos. Es por este motivo que resulta inevitable para los líderes políticos y empresariales a nivel nacional y mundial no mostrarse preocupados por el impacto de la actividad de promoción y cabildeo de la sociedad civil. Algunos dirigentes gubernamentales sugieren que, al haber sido electos, sólo ellos pueden desarrollar e implementar políticas públicas, y argumentan que las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con la legitimidad que tienen los representantes elegidos democráticamente.

Muchos gobiernos y organizaciones intergubernamentales aceptan el papel de los grupos ciudadanos que proporcionan apoyo, servicios y programas directos de ayuda y asistencia a comunidades y personas necesitadas. Estas actividades y prestaciones se ven como opciones para cubrir los espacios a los que el gobierno no puede llegar, y no generan polémicas en el dominio público. Sin embargo, incluso en contextos democráticos, las orga-

(**) **Kumi Naidoo** es Secretario General y Director Ejecutivo de *CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana*, una alianza de organizaciones de la sociedad civil dedicada a fortalecer la participación ciudadana y la sociedad civil a nivel mundial. Por más información: <www.civicus.org>

> "La participación pública de las organizaciones de la sociedad civil no es una excentricidad que necesita justificación, sino un componente necesario que muestra cómo debería funcionar la política democrática. No es preciso pedir disculpas o brindar justificaciones; cada ciudadano y ciudadana, de forma individual o colectiva, tiene el derecho de buscar una mayor coincidencia entre la política y sus intereses o preocupaciones. El aspecto crucial sería entonces la fuerza (y no la legitimidad) con que se exprese la necesidad de un cambio en la política o en el sistema."
>
> Alan Fowler, ex presidente de ISTR

nizaciones de la sociedad civil juegan un papel importante a la hora de presentar los problemas ciudadanos a los legisladores y mejorar los procesos políticos. Los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil para lograr impacto político a un nivel meso (o medio) o para tratar cuestiones fundamentales de gobierno y cambio estructural y sistémico en el nivel macro generan dudas en los líderes políticos y empresariales.

El debate sobre la responsabilidad de la sociedad civil debe tener en cuenta que actualmente la democracia está experimentando, tanto en el nivel nacional como internacional, lo que muchos denominan un déficit democrático. Las encuestas revelan una disminución de los niveles de confianza de la ciudadania en las instituciones políticas. En muchos sistemas democráticos, la "forma" de la democracia ha rebasado en gran medida a la "sustancia": a pesar de haber elecciones, son pocos los ciudadanos que ejercen el derecho al sufragio, y el contacto significativo entre éstos y quienes fueron elegidos es mínimo durante los períodos transcurridos entre elecciones. La elección corre el riesgo de convertirse en un proceso legitimador de la elite, y en algunos casos, no representa a la verdadera democracia. La afiliación a los partidos políticos tradicionales ha disminuido, ya que éstos se caracterizan por una falta cada vez mayor de democracia interna y no tratan temas que son de importancia para los ciudadanos. Asimismo, la influencia de intereses económicos en muchos sistemas políticos ha apartado a los ciudadanos de las formas tradicionales de

participación para buscar nuevas formas de participación. Por otra parte, la independencia de los medios de comunicación es cada vez menor, y en tiempos de manipulaciones y asesores de imagen, muchas veces los ciudadanos desconocen la verdad detrás de los asuntos públicos.

Alan Fowler sugiere correctamente que la confusión entre los principios y mecanismos democráticos es parte de sus debilidades. El principio del control ciudadano sobre quienes ejercen el poder y la autoridad en representación de la ciudadanía no es lo mismo que los mecanismos de los partidos políticos o las elecciones periódicas. Desde este punto de vista, el déficit democrático es en parte resultado del hecho de que los mecanismos "modernos" ya no cumplen adecuadamente con el principio de control ciudadano y llevan, entre otras cosas, a la autocomplacencia política, la que es reforzada por la visión de la política como una forma de entretenimiento y por monopolios mediáticos, entre otros.

Asimismo, **Fowler** indica que la democracia representativa, por su naturaleza, genera políticas públicas de compromiso, que en realidad no representan por completo los intereses de ningún grupo. Los procesos eleccionarios supuestamente modifican la dirección y el equilibrio en torno a los cuales se negocia el compromiso que se hace efectivo a través del mandato público y de las finanzas públicas. Por lo tanto, cada grupo en una sociedad (democrática) tiene motivos y derechos para presionar y luchar por reformas políticas que se adapten mejor a sus intereses. Esta permanente presión para lograr ajustes y equilibrios es inherente al sistema democrático.

Factores que influyen en el debate sobre la transparencia

Durante los últimos diez años se ha prestado mayor atención a diferentes temas legales y fiscales vinculados a la reglamentación y autorregulación de las ONG y los sectores voluntarios o sin fines de lucro en distintas partes del mundo. En forma conjunta con esta actividad se han realizado nuevos estudios en temas tales como las relaciones de las ONG y el gobierno, las ONG y las empresas, y los desafíos internos de las ONG, que incluyen desde una mayor sustentabilidad financiera del sector hasta cuestiones sobre la profesionalización del trabajo de las organizaciones. Entonces, ¿cuáles son los factores y desarrollos que impulsan las iniciativas de la sociedad civil para enfrentar el desafío de la rendición de cuentas, la legitimidad y la transparencia?

1. A mayor influencia, mayor responsabilidad

Desde principios de los años noventa, el mundo ha sido testigo de lo que algunos llaman una “revolución asociativa global” y un “cambio de poder”. Estas denominaciones describen el gran aumento en la cantidad de organizaciones ciudadanas que surgieron para hacer frente al gran abanico de desafíos que enfrenta la humanidad. En algunos casos las organizaciones cuentan con el apoyo de los gobiernos; en otros casos funcionan a pesar de los gobiernos e incluso con la oposición activa de algunos gobiernos. Hoy en día a todo nivel se reconoce que ha habido un aumento tanto de la influencia como de la presencia de las organizaciones de la sociedad civil. En este contexto, integrantes y dirigentes de la sociedad civil han afirmado que el aumento de influencia, poder y presencia ha generado una mayor responsabilidad y obligación de rendir cuentas públicamente. Por lo tanto, han invertido tiempo y esfuerzos en promover investigaciones con el fin de desarrollar marcos autorregulatorios, y han comenzado a otorgar creciente importancia a estos temas.

2. Contrarrestar los discursos sobre la representatividad

A pesar de la mayor aceptación del papel que desempeñan las ONG y otros grupos de la sociedad civil en la vida pública de sus comunidades, dirigentes gubernamentales y empresariales han cuestionado la legitimidad del rol de estas organizaciones en la vida pública en general y en la defensa social en particular. El argumento esgrimido es que a diferencia de los gobiernos elegidos cuya legitimidad proviene del electorado, o de los líderes empresariales, que son al menos responsables ante los demás accionistas y por el resultado de la compañía, los y las integrantes de las ONG son en su gran mayoría “bienhechores” autodesignados que no son responsables ante nadie salvo ante sí mismos. Para combatir estas nociones, las ONG han tenido que demostrar que cuentan con apoyo público y han tenido que desarrollar nuevos mecanismos de rendición de cuentas con relación tanto a sus prácticas internas como a sus relaciones externas con las diversos grupos con las cuales interactúan en forma permanente. Es evidente que lo más importante son las propias comunidades en cuyo nombre se gestionan recursos para llevar a cabo proyectos y actividades, así como los donantes y otros actores involucrados (*stakeholders*) en la sociedad.

Aunque resulte obvio que las organizaciones de la sociedad civil necesitan desarrollar nuevos paradigmas para mejorar la rendición de cuentas, no necesitamos comenzar a partir de

una disculpa por nuestro trabajo y esfuerzo. De hecho, muchos han alentado a los gobiernos electos a no interpretar una victoria en las urnas como un cheque en blanco para gobernar sin una referencia permanente a la ciudadanía entre los períodos eleccionarios. Esto ocurre especialmente en una cantidad cada vez mayor de países en donde una gran parte de la ciudadanía le ha dado la espalda a los procesos electorales formales, y existen pruebas reales del profundo abismo entre los funcionarios públicos elegidos y sus ciudadanos. De más está decir que este discurso gubernamental es un factor importante que alimenta el pensamiento de muchos líderes de ONG en diferentes partes del mundo, que quieren afirmar que no se avergüenzan de rendir cuentas y que están preparados para ser los primeros en desarrollar mecanismos que permitan realizar dicha rendición de manera eficiente.

> "La cuestión es si el gobierno tiene la capacidad, o incluso si realmente es bueno o deseable que la práctica diaria de las ONG sea controlada por una oficina gubernamental."

3. El fracaso de la regulación gubernamental de las ONG

En muchos países, el gobierno impone diferentes controles sobre el registro, administración y financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil. Algunos pueden considerarlo como una rendición de cuentas pública; otros pueden argumentar que las leyes sobre organizaciones benéficas, organizaciones sin fines de lucro o las ONG son mucho más restrictivas que permisivas. Al pensar en nuevos paradigmas y sobre cómo debemos fomentar una mayor inclusión social y legitimidad en nuestro trabajo, las ONG, ya sea en forma independiente o en conjunto, deben promover en forma consciente la presencia de ciudadanos comunes en sus actividades y en la esfera pública.

En este contexto, y tomando en cuenta el hecho de que los gobiernos han intentado establecer órganos regulatorios para controlar al sector de las ONG, en general el control resulta extremadamente difícil incluso para una oficina gubernamental que funcione adecuadamente. No sugerimos que el gobierno no tenga derecho a (o que resulte inapropiado) contar con la capacidad interna

para llevar adelante sus relacionamientos con la comunidad de ONG y trabajar con las mismas para establecer diferentes leyes que permitan su funcionamiento. Eso es indiscutible. La cuestión es si el gobierno tiene la capacidad, o incluso si realmente es bueno o deseable que la práctica diaria de las ONG sea controlada por una oficina gubernamental. En resumidas cuentas, es difícil legislar e implementar una cultura de ética y rendición de cuentas, y muchos dirigentes de ONG han intentado desarrollar códigos de conducta antes de que los gobiernos establecieran dichas reglamentaciones.

4. La agenda conservadora

CIVICUS y sus aliados han afirmado que los recientes ataques a la legitimidad y la rendición de cuentas de organizaciones de la sociedad civil realizados por el Instituto Estadounidense de la Empresa (American Enterprise Institute), que irónicamente es una ONG con una clara tendencia conservadora, deben considerarse como una oportunidad y una amenaza al mismo tiempo. La activista canadiense **Naomi Klein** notó que aquellas ONG que tienen una agenda fuerte en términos de justicia social y económica vienen siendo cada vez más atacadas por sectores conservadores en los Estados Unidos y otros países, aparentemente por no rendir cuentas, pero en realidad es por otros motivos políticos. Debemos estar atentos y realizar un seguimiento de los debates y asuntos vinculados a estos temas a medida que aparecen, y elaborar nuevas agendas para mejorar el gobierno de todas las instituciones. Es necesario aprovechar esta oportunidad para desarrollar una nueva ofensiva de gobernanza que haga frente a la disfunción que se comprueba en muchos contextos nacionales y en las instituciones globales, tales como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio y el Banco Mundial.

¿Pero en qué lugar se ubican las ONG en comparación con organizaciones de otros sectores? El informe de la organización One World Trust/ Charter 99 titulado Poder sin Rendición de Cuentas (Power without Accountability), publicado en enero de 2003, es el primero que compara las responsabilidades de las organizaciones intergubernamentales, las corporaciones transnacionales y las ONG internacionales. Se consideraron dos aspectos (de un total de ocho) vinculados a la rendición de cuentas y se determinó que la gobernanza de las ONG es mejor que la de los otros dos grupos. Sin embargo, las ONG son en general mucho menos transparentes. En muchos casos, se debe a que sus recursos limitados impiden la publicación de herramientas de transparencia tales como informes anuales, en especial para las

organizaciones más pequeñas en países en desarrollo.

5. Fragilidad en las prácticas actuales de las ONG

Otro factor importante que aumenta la necesidad de autorregulación ha sido la divulgación de casos de incompetencia financiera o de fraude en algunas ONG en diversas partes del mundo. Aunque cabe destacar que dichas irregularidades son probablemente minúsculas en comparación con el comportamiento del sector gubernamental y empresarial, el público espera, con razón, un patrón de conducta mucho más elevado de los grupos de la sociedad civil, los que dependen principalmente de contribuciones voluntarias. Las dos áreas más problemáticas son la de recursos humanos y administración financiera. Sin embargo, debemos notar que varios donantes no han prestado la ayuda necesaria para desarrollar la capacidad financiera y administrativa de las ONG, ya que proporcionan fondos solamente para los costos programáticos. Otra debilidad interna de las ONG ha sido, en algunos casos, la falta de efectividad en los sistemas de comunicación e informes. Varios defensores de la autorregulación garantizan que existen enfoques explícitos sobre comunicación y realización de informes consagrados en los documentos correspondientes.

6. Tensiones intrasectoriales

La heterogeneidad del sector de las ONG, que incluye asociaciones de tipo, tamaño, temas de interés, forma legal y estructura completamente diferentes, ha dificultado la planificación de un marco único al cual se ajuste este mosaico de organizaciones. Muchos afirman que uno de los puntos fuertes del sector de las ONG es precisamente su diversidad, y tratar de imponer una reglamentación particular para todas las organizaciones sería desacertado e inapropiado.

Sin embargo, se han promocionado y tomado en cuenta este aspecto, y de hecho una parte de la fuerza motor ha sido la necesidad de desarrollar un conjunto de normas para tratar las diferentes tensiones en el sector vinculadas a temas tales como recursos, impuestos, y acceso a prestaciones públicas, entre otros.

7. El crecimiento de la diáspora y de la filantropía transfronteriza

Durante las últimas tres décadas hemos sido testigos del surgimiento de personas provenientes de las regiones más pobres del mundo que han tenido un éxito notable en países industrializados. A pesar de haber obtenido grandes fuentes de riqueza, generalmente no están interesados en establecer fundaciones filantrópicas importan-

tes. Dado que muchas veces estas personas se encuentran lejos de su tierra natal, es necesario que puedan contar con un conjunto de evaluaciones y registros públicos para identificar ONG que actúen en su país de forma transparente y eficiente y a las cuales puedan apoyar. Algunos de los esfuerzos realizados en este sentido se han inspirado en dicho crecimiento, que probablemente aumente en importancia en los próximos años. Lo mismo podemos decir en forma más general sobre la concesión de becas transfronterizas que actualmente se encuentre en auge.

8. Movilización de recursos autóctonos

Dado que el financiamiento proveniente de donantes extranjeros prácticamente ha desaparecido o se ha reducido en forma significativa, las ONG reconocen que para lograr una mayor sustentabilidad del trabajo que realizan es preciso fomentar la movilización de recursos autóctonos. Esto generalmente se lleva a cabo promoviendo el aporte de ciudadanos individuales dispuestos a apoyar diferentes causas nobles. Sin embargo, a diferencia de los donantes extranjeros, las personas en la propia comunidad o el país son más críticas con relación a la eficacia y eficiencia de las ONG. Por lo tanto, la creciente necesidad de desarrollar una fuente de ingresos provenientes de la recaudación de fondos locales ha estimulado la realización de trabajos para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de la sociedad civil.

9. Impuestos

Los impuestos constituyen otro elemento motivador a la hora de discutir o desarrollar los temas de la rendición de cuentas y la transparencia de la sociedad civil. En un número cada vez mayor de países existen exoneraciones fiscales tanto para las ONG como para los donantes (en algunos casos tanto para las instituciones como para los ciudadanos individuales que realizan donaciones). Para aprovechar estos beneficios, el Ministerio de Finanzas generalmente exige una transparencia absoluta en lo relativo a la rendición de cuentas y la presentación de informes, y esto constituye una condición sine qua non para comenzar un diálogo con dicho ministerio para la implementación de regímenes tributarios favorables a las ONG.

10. Beneficios para las ONG

En varios países, especialmente en aquellos donde existen redes de ONG, se ha tratado de negociar con el gobierno y las empresas para conseguir una reducción en los precios de ciertos bienes y servicios ampliamente usados por el sector. En algunos países, se han conseguido descuentos de los servicios postales, y en otros se ha obtenido una exoneración de los im-

puestos municipales en los casos en que las organizaciones son propietarias de inmuebles. En cuanto a las empresas, algunas redes de la sociedad civil han intentado lograr una reducción de las tasas del fondo de pensiones y de asistencia médica para el personal de la organización, así como precios preferenciales para una amplia gama de bienes y servicios. Para continuar avanzando en este sentido, es necesario que exista un marco de rendición de cuentas que asegure que dichos logros no sean perjudicados por instituciones "fantasma" y personas corruptas que se benefician de estas situaciones.

La aplicabilidad de estos factores varía según el contexto y es más difícil para los actores de la sociedad civil transnacional que deben rendir cuentas no solo en el país o los países en los cuales se encuentran registrados legalmente sino también en una circunscripción internacional más amplia.

El desafío de las definiciones

Hoy en día, tanto en el plano nacional como en el internacional, las redes de la sociedad civil realizan esfuerzos cada vez más significativos para mejorar su transparencia, legitimidad y rendición de cuentas. Es importante aclarar algunos de estos términos que por lo general se usan indistintamente pero que en realidad describen diferentes desafíos para las organizaciones de la sociedad civil.

En primer lugar, existen tres niveles de rendición de cuentas.

1. Rendición de cuentas ascendente (hacia arriba). Con referencia a la rendición de cuentas ascendente ante financiadores y el cumplimiento de los requisitos formales de las normas regulatorias, este es probablemente el punto más fuerte de las organizaciones de la sociedad civil.

2. Rendición de cuentas descendente (hacia abajo). Con referencia a la rendición de cuentas descendente, o sea ante las personas a quienes se prestan los servicios o la comunidad que motiva la existencia de la organización en primer lugar, definitivamente hay aquí importantes posibilidades de mejorar, aunque en muchos casos los recursos limitados constituyan un impedimento.

3. Rendición de cuentas horizontal. La rendición de cuentas horizontal, o entre pares, requiere de mucho esfuerzo y atención. Si no se trata este asunto, puede haber una duplicación innecesaria, un desaprovechamiento de recursos, y fracasaremos a la hora de forjar las sinergias adecuadas. Existen varios casos positivos de grupos de la so-

ciedad civil que trabajan en forma conjunta, como por ejemplo la campaña contra las armas de pequeño porte por parte de Oxfam International y Amnistía Internacional. Existen distintas herramientas desarrolladas por las propias organizaciones de la sociedad civil en distintos países que pueden constituir adelantos en el establecimiento de una cultura organizativa interna sobre la efectividad de las organizaciones de la sociedad civil en el cumplimiento de sus objetivos.

En general, la rendición de cuentas tiene que ver con la obligación de justificar palabras y actos ante la sociedad en general y ante un conjunto específico de beneficiarios internos y externos. Incluye actores, mecanismos e instituciones antes los cuales las organizaciones de la sociedad civil son responsables por sus acciones, y abarcaría un concepto más amplio de rendición de cuentas tanto en el nivel financiero como el del impacto y del desempeño.

En segundo lugar, la transparencia hace referencia a los procesos, procedimientos y valores que garantizan la rendición de cuentas y el trabajo diario de una organización. Estos procesos y valores son frecuentes en los métodos de trabajo y los sistemas de la sociedad civil, así como en el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil. Pueden ser evaluados en forma precisa e imparcial por los beneficiarios utilizando puntos de referencia para medir los niveles de apertura de las organizaciones sobre asuntos tales como la claridad de contenidos y enfoques programáticos, de dónde se obtienen los recursos, quién los proporciona y cómo se gastan. Actualmente, están en auge las “audiencias públicas” y los procedimientos de “auditoría social”.

En tercer lugar, la legitimidad es, como cabe esperar, un término muy cuestionado. Generalmente implica la autenticidad y justificación de las actividades de una organización. La legitimidad puede tener diferentes orígenes o fuentes, inclusive la afiliación o el peso de la membresía, el reconocimiento legal, la experiencia o el conocimiento relevante de los temas con los que trabaje la organización. Las organizaciones de la sociedad civil enfrentan un desafío sumamente importante a la hora de justificar la expresión de sus opiniones o al hablar en representación de otros, especialmente en comunidades vulnerables o marginadas. Debemos hacer una distinción entre legitimidad y representatividad. Son muy pocas las organizaciones de la sociedad civil que afirman representar formalmente a sus miembros, con la excepción de los sindicatos o las asociaciones de profesionales. Sin embargo, es-

to no desmerece el derecho legítimo de las organizaciones de la sociedad civil de incluir los problemas de los ciudadanos en la esfera pública. Existe una medida poderosa de la rendición de cuentas incorporada en la vida pública de las organizaciones ciudadanas. Es un principio que denominamos "actuar o morir". A diferencia de los gobiernos, que tienen garantizado un ingreso proveniente de los impuestos, las organizaciones de la sociedad civil no recaudan ni un solo centavo sobre la base de la obligación, independientemente de si los recursos provienen de personas, fundaciones, empresas o entidad gubernamentales. Si las organizaciones de la sociedad no actúan a partir del enfoque, la misión y los programas propios, simplemente dejan de existir, mueren.

Mecanismos de rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil

La forma en que las ONG desarrollan y mantienen la confianza y credibilidad pública ha asediado a muchos activistas del sector durante las últimas dos décadas. Las organizaciones de la sociedad civil utilizan diversos mecanismos de rendición de cuentas para asumir la responsabilidad de sus estructuras organizativas, sus operaciones, sus políticas y actividades en forma proactiva y autocrítica. Dichas herramientas no son excluyentes y en muchos casos se combinan diferentes técnicas para cumplir con los requisitos de la rendición de cuentas ascendente y descendente. Las opciones incluyen:

- **Mecanismos de autorregulación.** Esta ha sido la iniciativa más común, sin lugar a dudas, por parte de las organizaciones de la sociedad para mejorar el marco normativo de sus instituciones y estudiar otros mecanismos de autorregulación complementarios. En algunos casos, el desafío ha sido superado mediante la formación de coaliciones nacionales de ONG que desarrollan su propio código de prácticas éticas en un esfuerzo por mejorar la transparencia pública y la rendición de cuentas. En otros casos ha habido iniciativas formales tales como el modelo de certificación filipino extraído del sector de las ONG y reconocido por el gobierno. En Sudáfrica, en 1997, la comunidad de ONG desarrolló un código de conducta ética, y existen esfuerzos similares en otros 40 países. A nivel mundial, el Consejo Internacional para Políticas de Derechos Humanos ha intentado desarrollar pautas similares para organizaciones de este sector, y el Proyecto de Rendición de Cuentas Humanitaria en Ginebra estudia los desafíos que en-

frentan las organizaciones humanitarias que operan a nivel mundial.

• **Consejos asesores**, compuestos por personas ajenas a la organización que se seleccionan y trabajan según procedimientos transparentes claramente definidos. Las tareas específicas de los consejos asesores varían, pero generalmente protegen los intereses de los miembros de la organización y garantizan su funcionamiento de acuerdo con sus estatutos, objetivos y valores.

• En algunos países, las leyes nacionales establecen pautas para la realización y divulgación de informes, pero en otros países las organizaciones de la sociedad civil adoptan de forma voluntaria esta práctica. Los informes anuales, las evaluaciones organizativas o de proyectos, los planes estratégicos basados en evaluaciones externas y distintas formas de comunicación (boletines, actualizaciones, informes) proporcionan acceso público a la información sobre el trabajo de la organización, su estado financiero, su estructura de gobierno y el impacto que genera.

• Los mecanismos de consulta y participación permiten que diferentes actores (inclusive beneficiarios) se involucren en el trabajo de la organización, desde la planificación de proyectos a las evaluaciones.

Temas que necesitan permanente atención

La sociedad civil debe luchar por una mayor transparencia y una rendición de cuentas más amplia sobre el trabajo que realiza. A su vez, debemos estar dispuestos a defender los derechos de la ciudadanía y de las instituciones que participan activamente en la vida pública. Hemos luchado mucho para crear un espacio donde sea posible practicar una ciudadanía activa. No debemos rendirnos fácilmente. Se trata de un asunto de extrema urgencia, dado que en muchos países, bajo el disfraz de una supuesta “guerra al terrorismo”, se atacan las libertades públicas y se reduce el espacio cívico. Debe prevalecer una comunidad de la sociedad civil disciplinada, unida y bien informada, respaldada por las actitudes positivas y el apoyo de ciudadanos comunes. Es necesario que las ONG desarrollen éste y otros modelos y trabajen en forma conjunta para mejorar su propia rendición de cuentas sin perder flexibilidad o el contacto genuino con sus raíces. Si ignoramos este asunto, o si no lo tratamos de manera adecuada, el sector quedará vulnerable a otros ataques, quizás más efectivos, en el futuro.

Debemos reconocer que este trabajo presenta un desafío y constituye un proceso de aprendizaje para to-

dos quienes estamos involucrados en distintos lugares del mundo y a nivel global. En particular, es necesario estar atentos y tratar los siguientes temas de forma activa y vigilante:

1. El sector de las ONG no es homogéneo y su diversidad deber ser reconocida en todo momento.

2. Al aprender de otros países, debemos reconocer que no es posible aplicar un enfoque único; hay que tener en cuenta las circunstancias locales y es probable que, como mínimo, sea necesario ajustar los modelos existentes.

3. Este proceso implica la participación de personas que traen consigo diversas formas de socialización, así como una tendencia y un bagaje ideológico; por lo tanto, es preciso lograr los mayores niveles de integridad, transparencia y apertura en cualquier proceso que tenga como objetivo desarrollar un marco para la rendición de cuentas.

4. Debemos asegurar de incluir en el marco no sólo organizaciones prestadoras de servicios sino también aquellas orientadas hacia un trabajo de promoción y cabildeo.

5. Debemos garantizar que el marco para la rendición de cuentas no se transforme en un instrumento de control, y que sea posible reflexionar sobre el mismo, evaluarlo y modificarlo con el correr del tiempo. La misma transparencia y rendición de cuentas que buscamos lograr en las ONG debe formar parte del proceso de búsqueda de nuevos marcos de rendición de cuentas.

Aunque los esfuerzos por desarrollar marcos autorregulatorios y protocolos de rendición de cuentas más amplios parezcan desalentadores y abrumadores, también pueden ser muy interesantes y aportar al desarrollo. Por lo tanto, sin importar la metodología escogida por un país o una región, es sumamente importante que el proceso de selección en sí mismo sea transparente, educativo y que permita desarrollar capacidades. Este proceso debe empoderar a las personas y fomentar la participación del público en general siempre que sea posible. Para superar este desafío, debemos estudiar la forma de establecer un marco para este proceso mismo, pero no debemos apurarlo. El lema de nuestro enfoque debería ser “apresúremonos lentamente”.

#2

CAPÍTULO 2

Un esfuerzo iberoamericano: somos mucho más que doce...

LA CRECIENTE visibilidad de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las distintas esferas del quehacer nacional e internacional ha venido de la mano con una mayor exigencia de responsabilidad por parte de todos los sectores de la sociedad. En los albores de este nuevo milenio, las organizaciones se enfrentan a nuevos retos y a desafíos únicos en lo que hace a su rendición de cuentas para con quienes trabajan y hacia quienes sirven. Tal como lo anuncia **Kumi Naidoo** en el capítulo anterior, las redes de la sociedad civil están invirtiendo esfuerzos cada vez más significativos, de mayores dimensiones y a escala creciente para mejorar su rendición de cuentas, la transparencia de sus procesos y la percepción de la legitimidad de sus propósitos, acciones y resultados.

Para contribuir a la búsqueda de soluciones a los problemas planteados y a asumir los retos identificados, un grupo de organizaciones iberoamericanas (de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y España) llevó adelante un trabajo colectivo de investigación y reflexión con el objetivo de analizar la situación actual de la rendición de cuentas de las

"Si bien en cada país ellas fueron adaptadas a las especificidades locales, se procuró mantener la presencia de una serie de elementos comunes destinados a facilitar la comparabilidad de las informaciones obtenidas".

organizaciones de la sociedad civil en cada país partícipe y generar propuestas que tiendan a su perfeccionamiento. El esfuerzo de investigación estuvo orientado a relevar y analizar los mecanismos actualmente utilizados, las percepciones de las OSC de su propia rendición de cuentas, la perspectiva de los beneficiarios de sus acciones y, más en general, del conjunto de los involucrados o interesados en su trabajo (*stakeholders*), y los indicadores utilizados para medir los resultados del trabajo en este campo.

Una red horizontal

- Argentina

AGODI, Asociación de Graduados en Organización y Dirección Institucional. Fundada en 1999, uno de sus objetivos centrales es instalar carreras públicas y privadas de grado y de postgrado para la formación en dirección y organización de instituciones sin fines de lucro, ONG y demás exponentes del denominado Tercer Sector, y para profesionalizar la administración, fiscalización y gobierno de las entidades. **www.agodi.org.ar**

- Bolivia

Catholic Relief Services es la agencia humanitaria oficial de la comunidad católica con sede central en los Estados Unidos. CRS Bolivia centra su trabajo en la participación ciudadana y promueve programas a través del diseño y la implementación de proyectos en cooperación con socios locales. **www.catholicrelief.org**

La **Fundación Jubileo** es una institución de la Iglesia Católica boliviana y alemana; presta servicios a la sociedad civil boliviana desde la perspectiva del análisis crítico, la investigación de la realidad, y la formación ética, social y política. **www.jubileobolivia.org**

- Brasil

RITS, Red de Informaciones para el Tercer Sector, fundada en 1997, es una

red virtual de informaciones, volcada al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales. **www.rits.org.br**

El proyecto es realizado en colaboración con el **NAPS** (Núcleo de Investigación, Solidaridades y Políticas) de la Escuela de Servicio Social de la Universidad Federal de Río de Janeiro, UFRJ.

- Chile

Fundación Soles, creada en 1993, reconoce como su misión la de fortalecer la capacidad de reflexión y acción de la ciudadanía para generar cambios culturales que conduzcan a una sociedad justa y solidaria.
www.fundacionsoles.cl

- Costa Rica

Fundación Acceso, creada en 1993, tiene la misión de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de organizaciones y movimientos sociales latinoamericanos para construir sociedades participativas, incluyentes y sustentables. **www.acceso.or.cr**

- Honduras

CEHPRODEC, Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario. Fundado en 1991, tiene como objetivo promover el desarrollo organizado en áreas urbanas y rurales, favoreciendo fundamentalmente a personas de bajos recursos económicos.
www.cehprodec.org

- Paraguay

Sumando, fundada en 1993, tiene la misión de apoyar la democratización de Paraguay, mediante la creación de un ámbito coordinador de esfuerzos, organizaciones y/o programas que tiendan a ese fin, mediante la educación.
www.sumando.org.py

- República Dominicana

Alianza ONG, fundada en 1995, es una red multisectorial de OSC cuyo objetivo es fortalecer las organizaciones sin fines de lucro, sus aportes y su rol en la sociedad civil, propiciando la coordinación interinstitucional con los sectores público y privado. **www.impulsar.org**

- Uruguay

ICD, **Instituto de Comunicación y Desarrollo.** Fundado en 1986, su misión es producir conocimientos y generar acciones que contribuyan a una mayor participación ciudadana en la vida democrática, en los procesos de desarrollo nacional y en la integración de América Latina. **www.lasociedadcivil.org**

- España

OTS, Observatorio del Tercer Sector, es un centro catalán de investigación especializado en el tercer sector, sin ánimo de lucro e independiente, que tiene la finalidad de profundizar e incrementar el conocimiento sobre este sector y trabajar para mejorar el funcionamiento de las organizaciones no lucrativas. **www.tercersector.org**

Las investigaciones aplicadas realizadas en los diez países han decantado en sendos diagnósticos nacionales que en este trabajo se analizan con una perspectiva internacional. Se ha hurgado en la rendición de cuentas desde la perspectiva de los distintos actores (marcos legales, condiciones que favorecen o desfavorecen la rendición de cuentas a nivel nacional, etc.), en los factores de éxito de los mecanismos implementados, y en las características y necesidades de los distintos actores a quienes se rinde (o se supone que se debe rendir) cuentas.

Los principales métodos

En los diez países participantes se buscó contestar preguntas cruciales sobre la situación actual de la rendición de cuentas y la transparencia como factores de legitimidad de las OSC. Las variables consideradas fueron las siguientes:

- **Conceptualización y objetivos de la rendición de cuentas de las OSC**
- **Credibilidad, legitimidad e imagen**
- **Mecanismos actuales de rendición de cuentas**
- **Percepciones sobre las OSC por parte de distintos *stakeholders***
- **Marco legal actual**
- **Requerimientos y expectativas de donantes, gobiernos y beneficiarios**
- **Mecanismos de gobernanza interna, auto-evaluación y evaluación externa**
- **Principales obstáculos percibidos**
- **Principales lecciones aprendidas**

Los estudios llevados a cabo fueron de carácter cualitativo y exploratorio, orientados a la generación de información minuciosa, relevante y abarcativa de la heterogeneidad de las manifestaciones organizadas de la sociedad civil. Para ello se aplicaron los tres métodos primarios que constituyen la base de la recolección de datos cualitativos: la observación, la entrevista en profundidad y la discusión en grupos focales o dirigidos. Más específicamente, se utilizaron las técnicas que se describen a continuación:

1. Revisión de fuentes documentales: inventario de información existente; material producido por las OSC; sitios web; literatura gris; registros de discusiones e intervenciones en el área de rendición de cuentas.

2. Revisión de materiales de prensa: allí donde fue posible se relevaron archivos electrónicos de los principales medios de comunicación gráfica de cada país. Caso contrario, se revisaron declaraciones y artículos de importancia relativos a los temas de estudio que contribuyeran a responder preguntas específicas.

3. Pequeños estudios exploratorios: breves estudios de caso destinados a ilustrar el estado de situación de la rendición de cuentas, la imagen de las OSC según la percepción de los distintos actores y otras variables importantes de análisis en cada país.

4. Consultas y entrevistas con informantes calificados procedentes de diferentes categorías de *stakeholders* o actores clave (beneficiarios del trabajo de las organizaciones, donantes, agentes de gobierno, etc.) y representantes de OSC y sus redes y agrupamientos. Allí donde se lo juzgó oportuno, estas consultas tomaron la forma de grupos focales, habilitando una mayor participación y permitiendo la extracción de valiosas informaciones cualitativas.

Las consultas abarcaron la mayor diversidad posible de formas organizadas de la sociedad civil, así como de socios o *stakeholders*. Se recopilaron, pues, las opiniones, percepciones y reflexiones de los siguientes actores:

1. Organizaciones de la sociedad civil diversas según variables tales como su tamaño, recursos, objetivos y temática (derechos laborales, derechos de las mujeres, ecología), alcance (internacional, nacional o local), ámbito de inserción (urbano o rural; zona de mayores o menores recursos), años de existencia, entorno de relaciones; redes de organizaciones y asociaciones nacionales de ONG. En muchos casos, estas instituciones fueron además objeto de escrutinios adicionales, consistentes en visitas a sus locales o proyectos, análisis de sus páginas web, estudio de sus distintos materiales.

2. Fundaciones o agencias donantes de actuación en el país y de intervención relevante, entre las cuales se buscó especialmente identificar las fuentes de financiamiento de las OSC entrevistadas.

3. Agencias gubernamentales relacionadas con la regulación de la actividad de las OSC y su rendición de cuentas en cada país, así como con la certificación de procesos, o con la prestación de servicios que implica la actividad principal de cientos de organizaciones.

4. Beneficiarios del trabajo de las OSC. Se busó con énfasis reconstruir las necesidades de las comunidades y las formas en que las ONG responden a ellas y rinden cuentas a la comunidad de referencia, así como las formas en que los beneficiarios eventualmente participan en el proceso de rendición de cuentas, incluyendo el diseño de proyectos para la solución de los problemas de la comunidad.

Las preguntas fundamentales

A los distintos actores de cada país se les propuso una serie de preguntas que estuvieron presentes en las entrevistas en profundidad, en la búsqueda en fuentes documentales, en la revisión de los materiales de prensa y en el conjunto de los instrumentos metodológicos utilizados. Si bien en cada país ellas fueron adaptadas a las especificidades locales, se procuró mantener la presencia de una serie de elementos comunes destinados a facilitar la comparabilidad de las informaciones obtenidas. Entre los interrogantes principales se contaron los siguientes:

- **¿Qué se entiende por rendición de cuentas desde las OSC?**
- **¿Cuál se considera que es el fin de la rendición de cuentas?**
- **¿Cuáles son los mecanismos actuales de rendición de cuentas por parte de las OSC? ¿A quiénes se entiende que hay que rendir cuentas; a quiénes se rinde efectivamente?**
- **¿Cuál es el marco legal dentro del cual se desarrolla la actividad y la rendición de cuentas de las OSC? ¿Cómo es evaluado por los actores involucrados?**
- **¿Cuáles son los factores que afectan o determinan la legitimidad de las OSC? ¿Qué nivel de credibilidad tienen las OSC en la sociedad; por qué? ¿Cómo operan las OSC para ganar la confianza pública?**
- **¿Cómo perciben a las OSC sus contrapartes, donantes, gobierno y beneficiarios?**
- **¿Qué mecanismos de regulación aplican los gobiernos y los donantes?**
- **¿Cómo pueden los donantes contribuir a mejorar la eficiencia, la eficacia y el desempeño de las OSC?**
- **¿Qué mecanismos existen para fomentar la rendición de cuentas de las OSC? ¿Cómo hacer para avanzar en sistemas de confianza que sean además mecanismos de aprendizaje?**

- **¿Existe preocupación por el tema o trabajos avanzados por parte de redes o asociaciones nacionales de ONG?**
- **¿Qué relación existe entre los mecanismos de rendición y la calidad del desempeño de las OSC?**
- **¿Cuáles son los mecanismos de gobernanza interna y de evaluación del impacto de las OSC? ¿Cómo se vinculan dichos mecanismos con la transparencia y la rendición de cuentas?**
- **¿Cuáles son los mejores mecanismos, los más sencillos y convenientes para cada contexto particular? ¿Podría lograrse el apoyo de todos los *stakeholders* a este tipo de mecanismos?**
- **¿Cómo se vincula el empoderamiento de los grupos excluidos y marginados con el modo de concebir la *accountability* de una organización?**
- **¿Cuáles son o han sido los principales obstáculos para implementar mecanismos de *accountability*; cuáles son las lecciones aprendidas?**

En los próximos seis capítulos se ordenan y resumen los hallazgos principales de los diez estudios nacionales. Se ha priorizado el análisis comparativo, por encima de la descripción, de por sí valiosa, de los resultados individuales en cada país. Se encontrán por lo tanto referencias frecuentes al informe nacional de un país u otro, su texto o las citas contenidos en el mismo. Los textos completos de todos los estudios nacionales están disponibles en internet en **http://www.lasociedadcivil.org/transparencia**.

Este trabajo parte del análisis del concepto y los fundamentos de la rendición de cuentas tal como los exponen los actores involucrados (capítulo 3), para luego avanzar en dirección de la especificación de las formas y contenidos que debería revestir dicha rendición según los actores mencionados, así como de la reflexión en torno de sus destinatarios potenciales y reales (capítulo 4). En el capítulo 5 se presenta el repertorio de herramientas, mecanismos y dispositivos disponibles y de los cuales se valen efectivamente, en mayor o menor medida, las organizaciones para dar cuenta de sus acciones.

El capítulo 6, por su parte, está dedicado a la exposición y evaluación, por parte de los actores consultados, de las características del marco legal

y fiscal dentro del cual se mueven las organizaciones. Se trata, como se verá enseguida, de un tema especialmente sensible, siempre presente entre los principales obstáculos para la rendición de cuentas identificados por los involucrados. Más allá del marco legal, los numerosos y diversos obstáculos (económicos, técnicos, culturales y contextuales, entre otros) experimentados por las organizaciones a la hora de poner en práctica una efectiva rendición de cuentas son expuestos en el capítulo 7. Este capítulo incluye además un detallado repaso país por país del estado actual de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad en general (expresado en los relevamientos disponibles de las percepciones sociales de la legitimidad de las organizaciones, y en la credibilidad que ellas conservan para la ciudadanía), así como de su imagen en los medios de comunicación.

A modo de conclusión, se presenta en el capítulo 8 un compendio de “buenas prácticas”, de lecciones aprendidas y de recomendaciones formuladas por los actores interpelados con el objeto de avanzar en el proceso de instauración de mecanismos y hábitos efectivos de transparencia y rendición de cuentas. El trabajo incluye también un repertorio de recursos informativos y bibliográficos que pueden complementar la lectura.

#3

CAPÍTULO 3

Conceptos y fundamentos

POCO más de dos décadas atrás, al iniciarse la llamada "tercera ola" de democratizaciones[1], el tema de la transparencia y la rendición de cuentas no quitaba el sueño a ninguno de los numerosos teóricos de la transición democrática. El término *"accountability"* no sonaba familiar ni siquiera entre los cientistas sociales, y nadie se preocupaba por hallarle una traducción aproximada a los idiomas vernáculos. A la hora de la salida de los regímenes autoritarios, el establecimiento de regímenes genuinamente representativos parecía bastar como garantía del advenimiento de todas las cosas buenas de este mundo. Años más tarde, cuando ya corrían caudalosos los ríos de tinta dedicados a los problemas de las post-transiciones y a las particularidades de los procesos de consolidación de las nuevas democracias, estos temas comenzaron a asomar en las agendas del debate público y la discusión académica. Al ingresar las nuevas democracias en una etapa de relativa estabilidad de sus procesos políticos, el debate sobre la consolidación –y, en rigor, sobre la utilidad misma de dicho concepto, cuya aplicación certera no puede sino ser retrospectiva– cedió paso poco a poco a las preocupaciones sobre la calidad –dudosa, en la mayoría de los casos– de las democracias re-

cuperadas. Fue entonces cuando varios autores, precedidos por las reflexiones pioneras de **Guillermo O'Donnell** acerca de la "democracia delegativa", comenzaron a volcar su atención hacia los problemas de la *accountability* en sus diversas variantes: vertical/ electoral, horizontal/ interinstitucional, societal, etc.[2]

El primer terreno en que se libró la batalla por la *accountability* fue, por supuesto, el de las instituciones públicas, por buenas y evidentes razones vinculadas con su autoridad para producir decisiones públicas vinculantes. El debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas, junto con las acusaciones y críticas relativas a su ausencia, arribaron al terreno de la sociedad civil bastante más tarde, y ello por al menos dos motivos: en primer lugar, como ya se ha dicho, porque el sitio lógico para comenzar los reclamos por su aplicación era, por las razones expuestas, el de las instituciones estatales; en segundo lugar, porque para volverse objeto de tales reclamos las organizaciones de la sociedad civil debían primero transformarse en actores relevantes y, en cierto modo, afines a las instituciones públicas en términos de su impacto sobre las vidas y los derechos de los ciudadanos. Es en ese sentido, como veremos, que un funcionario gubernamental hondureño reclama que las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos cumplan con los mismos requisitos relativos a la rendición de cuentas, ya que –afirma– ambos comparten tanto los fines (el desarrollo del país, el combate contra la pobreza, etc.) como los medios, puesto que unas y otros son financiados con dineros que, en última instancia, pueden ser designados como "públicos".

Esta es la situación que, en los relatos que proporcionan numerosos entrevistados de procedencias varias en diversos países, pasó a verificarse en algún momento entre comienzos de los años noventa y la actualidad. Este es, por consiguiente, el terreno sobre el cual se sitúan sus reflexiones sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil.

Las razones de la *accountability*

En algunos de los países estudiados, el tema se ha instalado más temprana, rotunda o profundamente que en otros. En algunos casos, en efecto, se afirma que el tema de la transparencia y la rendición de cuentas está presente desde hace cierto tiempo en la agenda de debate público; en otros casos parecen predominar el desinterés y el desconocimiento; en otros tantos, finalmente, la situación es intermedia: el

tema –relatan los entrevistados– interesa a la opinión pública y a los actores políticos, pero es de presencia reciente e incipiente en la agenda pública[3]. En todo caso, y tal como se verá en el último capítulo, es corriente en casi todos los países la afirmación de que no existe "una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas". El interés de las OSC por el tema de su propia rendición de cuentas, por su parte, es de magnitud variable entre uno y otro país; asimismo, se verifican variaciones importantes dentro del heterogéneo terreno de cada sociedad civil.

En Uruguay, por ejemplo, el tema parece estar presente y con relativa fuerza, ya que el Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2004-05 afirma que "la transparencia como valor dentro de la sociedad civil es fuerte y los casos de comportamientos corruptos son casi inexistentes". No obstante, aún aquí se verifica que "sólo una pequeña minoría de las OSC rinde cuentas públicamente y, por lo general, esta rendición está dirigida a sus socios". Con todo, se señala que "entre las OSC hay interés en el tema". Lo mismo ocurre en España, donde se constata que el tema se encuentra presente en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de Chile, en cambio, los entrevistados perciben en las OSC –mayormente concentradas en los problemas de la supervivencia– un alarmante desinterés por la cuestión. En otros países la preocupación por el tema es comparativamente más reciente y, en opinión de varios entrevistados, más superficial: así, por ejemplo -afirma para el caso de Honduras la representante de una agencia estadounidense de cooperación internacional- aunque haya pasado a formar parte del lenguaje político, el tema no ha sido verdaderamente "internalizado". En otros casos es señalado no ya solamente el desinterés o la falta de internalización del concepto sino además la generalizada ausencia de familiaridad con él: así, por ejemplo, menciona el informe sobre Paraguay el hecho de que, al ser invitadas a participar en el proyecto, muchas organizaciones tuvieron una primera reacción de duda y desconcierto, expresada en interrogantes como los siguientes: ¿Quién querría permitir la revisión y el cuestionamiento de su manejo del dinero, y exponer esta información en forma pública? ¿Con qué fines se realiza un estudio de este tipo?

No obstante, existen suficientes indicios para afirmar que la mayoría de (si no todos) nuestros casos se ubican en algún punto, más o menos alejado de los extremos, del extenso terreno que se extiende entre la perfecta conciencia de la importancia del tema y la ignorancia y el desinterés más completos. Asimismo, pese a las diferentes condiciones iniciales en que se

desarrolla el debate en cada contexto nacional, es posible verificar en casi todos, si no en todos los casos, una tendencia al aumento de la importancia que, dentro y fuera de las OSC, se concede a la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas de dichas organizaciones. Independientemente de la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de la vigencia de prácticas de transparencia en las OSC, la pregunta de si ellas deben rendir cuentas es respondida enfática y unánimemente en forma afirmativa[4] en todos los países analizados y en todos los sectores entrevistados: así, por ejemplo, el informe argentino destaca el apoyo homogéneo que recibe el concepto entre todos los actores, desde las más humildes organizaciones territoriales de base hasta los grandes organismos financiadores.

Las razones esgrimidas a modo de explicación, en cambio, varían ampliamente[5]; sin embargo, cuatro grandes factores plenos de implicancias son mencionados con insistencia: **(i)** la multiplicación acelerada de estas organizaciones y el crecimiento del sector de la sociedad civil; **(ii)** su captación de mayores recursos que de uno u otro modo pueden ser definidos como de origen público y que, indudablemente, son públicos en lo que se refiere a sus fines; **(iii)** la importancia creciente del rol y la responsabilidad de las OSC en la producción de políticas públicas, es decir, de decisiones públicamente vinculantes. Finalmente, el cambio de los estándares globales que torna ilegítimas muchas de las prácticas que eran consideradas aceptables en el pasado constituye otro factor de importancia al analizar las razones de la *accountability* de las organizaciones de la sociedad civil.

El crecimiento del sector

Con independencia del tamaño relativo y del dinamismo del sector, que varía enormemente entre uno y otro país, se verifica en efecto una tendencia al aumento del número de OSC, tal como lo informan los propios estudios en los países. En algunos casos particulares, la velocidad del proceso impresiona: en Argentina, por ejemplo, el número de entidades sin fines de lucro aumentó de 50 mil en 1995 a 100 mil en 2004; en Brasil se registró un aumento de 157% entre 1996 y 2002, alcanzando la cifra de 276 mil entidades. El sector sin fines de lucro chileno, por su parte, creció aceleradamente desde finales de la dictadura para convertirse, en términos proporcionales, en uno de los más grandes de América Latina, llegando a ser un actor relevante de la economía nacional. En el caso de Honduras, finalmente, pese a que no contamos con datos acerca del crecimiento del sector en los últimos años, las cifras absolutas resultan de por sí sorprendentes: si se cuentan todas las

organizaciones de ciudadanos y ciudadanas con propósitos y actividades comunes –relata el informe– el número de OSC ascendería a alrededor de 92 mil.

Es importante señalar, sin embargo, que el objeto de que tratan los diversos informes nacionales bajo el rótulo de "organizaciones de la sociedad civil" no es completamente homogéneo. Si bien la sociedad civil es invariablemente definida (allí donde se esbozan definiciones) como el espacio de asociación voluntaria por fuera de la familia, el Estado y el mercado, varían los tipos de organizaciones que son consideradas como pertenecientes a esa esfera. Varían, también, las denominaciones utilizadas: algunas veces la designación "organizaciones de la sociedad civil" (OSC) es utilizada como sinónimo de "organizaciones no gubernamentales" (ONG), "organizaciones sin fines de lucro" u "organizaciones del tercer sector"; en otros casos, las diferentes denominaciones refieren a objetos diferentes, algunas veces definidos y otras veces solamente intuidos. En particular, es de señalar que en varios casos las ONG son consideradas como un subconjunto de las organizaciones de la sociedad civil, de la que también forman parte, en un subconjunto diferenciado, las asociaciones de afiliación, tales como los sindicatos. Aunque en general se repite la afirmación de que la sociedad civil comprende una gran variedad de grupos heterogéneos y con diversos grados de organización y formalización, las definiciones operacionales varían ampliamente y a menudo se encuentran solamente implícitas o insuficientemente explicitadas, lo cual añade una dificultad adicional a las que presentan usualmente las comparaciones regionales.

"Los gobiernos han perdido o resignado capacidad de respuesta a muchos de los problemas básicos de la sociedad, y la sociedad civil organizada ha pasado a constituir un complemento cada vez más importante del Estado".

Con todo, los diversos estudios nacionales coinciden en su énfasis sobre el importante crecimiento que ha atravesado el sector, comoquiera que se lo delimite. Coinciden, asimismo, en la constatación de que dicho crecimiento no ha sido solamente cuantitativo. La mayoría de los entrevistados de los diferentes países sostiene, en efecto,

que a lo largo del tiempo el rol de las OSC se ha ido modificando y su importancia ha ido en aumento, y ello por múltiples y diversas razones. En primer lugar, son mencionados los cambios producidos en el Estado y en su atención a los problemas sociales. Así, por ejemplo, señala la investigación sobre Argentina que, a partir de inicios de los años noventa, ante el paradigma oficial que propugnaba el retiro del Estado y el abordaje de los problemas sociales por parte de la propia sociedad (sin mayores precisiones acerca de la procedencia de los recursos necesarios, y en ausencia de políticas coherentes de articulación entre el Estado y las organizaciones sociales), las OSC pasaron efectivamente a jugar roles fundamentales y novedosos. El relato chileno tiene varios puntos de contacto con su par argentino: a partir del golpe de estado de 1973 –explican los autores del informe– el Estado pasó a desempeñar un rol subsidiario, resignando muchas de sus responsabilidades en materia social. En los años ochenta se sumó a ello la crisis económica, que provocó un aumento de la demanda de servicios sociales, impulsando el surgimiento de nuevas organizaciones que fueron a sumarse a las ya existentes de derechos humanos, cobijadas durante la dictadura bajo el paraguas de la iglesia católica. Desde principios de los noventa, los gobiernos democráticos tomaron medidas para el fortalecimiento de la sociedad civil, instalándose el concepto de derechos ciudadanos asociados a las políticas sociales.

En algunos casos la retirada del Estado es percibida como relativamente reciente, resultante de las políticas dictatoriales implementadas desde comienzos de los años setenta o de la ola neoliberal de los noventa; en otros casos, el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil resulta de la combinación de dos factores: por un lado, el factor que lo vuelve necesario, es decir, la incapacidad crónica del Estado que data –como se lee en el caso de la República Dominicana– de tiempos inmemoriales; por el otro, el factor que –como lo subraya el informe sobre Paraguay– lo torna posible: la apertura democrática y la plena vigencia de la libertad de asociación. El informe español, por su parte, subraya la importancia del proceso globalización que en las últimas décadas ha potenciado las diferencias sociales generando nuevos problemas y necesidades sociales que el Estado está cada vez menos preparado para resolver. En suma, los diversos procesos mencionados convergen en una constatación casi unánime: los gobiernos han perdido o resignado capacidad de respuesta a muchos de los problemas básicos de la sociedad, y la sociedad civil organizada ha pasado a constituir un complemento cada vez más importante

de ese Estado que es calificado (quizás con cierta tendencia a la exageración) como “mínimo”, “reducido”, “subsidiario”, “ineficaz” o “ausente”. Son, en efecto, numerosos los casos en que el gran número de organizaciones de la sociedad civil es explicado por la multiplicación de asociaciones y fundaciones dedicadas a la prestación de servicios, en particular de salud y educación. Como resultado del reconocimiento de esta situación –explica un informante dominicano– los recursos de la cooperación internacional se dirigen cada vez más a las OSC que complementan los servicios insuficientes del Estado; ello, a su vez, reafirma dicho reparto de tareas entre Estado y sociedad civil. En los países más pequeños y de menor desarrollo económico relativo, a los que fluyen mayores recursos de la cooperación internacional y donde el impacto de dichos recursos es proporcionalmente mayor, los fondos que manejan las OSC no tienen, en verdad, nada que envidiar a los que integran el presupuesto estatal.

Los recursos y el poder del sector

En lo que se refiere a los recursos de las OSC, sobresale el argumento –que no es generalizado, pero que está presente en las entrevistas de varios países– que sostiene que se trata de fondos públicos, ya sea por su origen –el Estado nacional, los organismos de cooperación, los ciudadanos particulares (nacionales o extranjeros) mediante sus contribuciones directas (a las propias OSC) o indirectas (a las organizaciones donantes)– o por sus fines, es decir, por el hecho de que se trata de recursos destinados a actividades con trascendencia pública, ya que tienen por objeto el desarrollo social (y no el lucro individual), independientemente de su origen. Es en ese sentido que el informe costarricense concluye que la obligación de rendir cuentas por parte de las OSC resulta de la existencia de un “compromiso relacional mediado por recursos”.

El aumento del número de organizaciones, de la relevancia de su rol y de la magnitud de los recursos en sus manos supuso, evidentemente, un incremento de su poder -o, en las palabras empleadas en el informe español, de su “incidencia política”, es decir, de su capacidad de influenciar políticas, posiciones y decisiones de las instituciones públicas y privadas. Y –tal es el argumento que, generalmente en forma implícita, aparece en numerosas respuestas, en particular en boca de representantes gubernamentales– este poder colocó de inmediato la cuestión de la rendición de cuentas de las OSC en un lugar prominente de la agenda pública. Tal como lo expresa un entrevistado de una fundación españo-

la, es precisamente el reconocimiento del sector de las OSC como agente socialmente relevante lo que ha acarreado una mayor "exigencia social" a la que es necesario dar respuesta. Ello se debe a que el sentido de la rendición de cuentas consiste, en última instancia, en exigir responsabilidad y limitar las conductas de quienes tienen poder sobre las vidas y los derechos de los ciudadanos, proveyendo a éstos de medios para informarse y opinar sobre las decisiones que los afectan. Tal como lo expresa **David Bonbright**[6], "la rendición de cuentas es la manera de que el poder rinda cuentas, especialmente hacia aquellos más afectados por tal poder". Es por eso, señala el autor, que el debate sobre la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil se produce precisamente en este momento:

Las obligaciones de la rendición de cuentas surgen 'a posteriori' de la formación de las asociaciones. Surgen del ejercicio del poder por las asociaciones. A muchas ONG esto puede parecerles paradójico [porque] se ven a sí mismas como relativamente indefensas en cuanto a recursos financieros y a su propia capacidad de influir en las actividades del sector público o del sector privado, que a menudo tienen una mayor repercusión sobre las comunidades para las que entienden que ellos trabajan o representan. No obstante, al formar asociaciones y recursos de movilización para ejecutar sus objetivos, han acumulado poder y se han convertido en sujetos de rendición de cuentas.

Es importante señalar que siempre presente junto a los argumentos mencionados a favor de la rendición de cuentas de las OSC (y en el polo opuesto de la respuesta –minoritaria– que vincula el concepto exclusivamente con las exigencias de los donantes o, en menor medida, con las demandas puntuales de los beneficiarios) se encuentra la respuesta puramente "ética", es decir, la que sostiene que es necesario rendir cuentas porque eso es simplemente lo correcto. Así formulada, parece tratarse de una respuesta "autoexplicativa", y de hecho quienes la ofrecen no parecen considerar que requiera de mayores argumentos en su apoyo. No obstante, existen algunos indicios de que las razones éticas pueden estar de algún modo vinculadas con la cuestión del ejercicio del poder: así, por ejemplo, entre las OSC de Costa Rica aparece el argumento –tampoco explicado– de que una de las razones por las cuales las OSC deben rendir cuentas es su carácter representativo, en el sentido laxo del término, de los intereses de sectores excluidos y carentes de poder. Como se verá en el próximo capítulo, la cuestión de la definición de los destinatarios de la rendición de cuentas de las OSC se enmarca en la cuestión del poder, un poder

que es ejercido sobre las OSC por quienes les proveen los fondos, y por aquéllas sobre los beneficiarios de sus acciones, en la medida en que dichas acciones afectan sus condiciones de vida y el goce de sus derechos.

La responsabilidad de las OSC

En las sociedades democráticas de la era de los medios masivos de comunicación el poder trae consigo una mayor visibilidad y, por consiguiente (y paradójicamente), una mayor vulnerabilidad[7]. De hecho, el problema de la coherencia entre dichos y actos, y entre las exigencias que las OSC imponen a otros actores y los estándares –a menudo más relajados– a los que aceptan someterse a sí mismas, es con frecuencia (aunque no exclusivamente, como veremos) abordado en relación con la cuestión de la visibilidad y sus consiguientes complicaciones en términos de "imagen". El proceso de democratización de los regímenes autoritarios en la región, el ingreso de las nuevas democracias a la era de la llamada "democracia de audiencia"[8], y el avance de un proceso de globalización que trajo consigo nuevos y más estrictos estándares para la evaluación de la "gobernanza", se produjeron en nuestros países en forma parcialmente superpuesta a lo largo de un período de tiempo relativamente breve, acumulando en pocos años una importante cantidad de novedades. Así, tal como lo reconocen informantes de sectores y países diversos, de pronto las prácticas habituales del pasado dejaron de resultar satisfactorias, y las formas de rendición de cuentas (o su ausencia) consideradas "aceptables" ya no alcanzan para despejar la duda que se cierne sobre la conducta de las OSC. De ahí –señala el informe de Honduras– el aumento de las críticas de los medios de comunicación y de la opinión pública, que sostienen que muchas OSC se comportan del mismo modo que los desacreditados partidos políticos y las instituciones gubernamentales. Tal como lo expresa el informe hondureño:

"La cuestión de la definición de los destinatarios de la rendición de cuentas de las OSC se enmarca en la cuestión del poder, un poder que es ejercido sobre las OSC por quienes les proveen los fondos, y por aquéllas sobre los beneficiarios de sus acciones".

“Son numerosas las voces que reclaman la igualación de las reglas del juego, el abandono del mito de la ‘bondad’ de la sociedad civil”.

Es fuerte la percepción de que los grupos de poder son impunes frente a la ley y la sociedad en general. Usualmente, la rendición de cuentas, por parte de los funcionarios públicos, se confunde con la propaganda gubernamental sobre los supuestos ‘logros’ o ‘cumplimiento de promesas de campaña electoral’, pero hay poco esfuerzo por rendir cuentas sobre los procesos de toma de decisiones y el respeto a la ley en la gestión pública [...] Hemos estado acostumbrados a no rendir cuentas, y nos parece que es lo más natural; si nadie rinde cuentas, ¿por qué razón yo voy a ser el primero en hacerlo?

De ahí, pues, la pregunta: ¿deberían las OSC ser diferentes, allí donde la corrupción penetra en todos los espacios de la vida pública (o donde esa es la percepción generalizada) y el concepto de rendición de cuentas es ajeno a las prácticas dominantes? La respuesta de los entrevistados es doble. En primer lugar, afirman que las OSC deberían aceptar someterse a las mismas exigencias que la opinión pública, los medios de comunicación y ellas mismas imponen a las instituciones estatales (y, en mucha menor medida, a los actores empresariales):

Somos organizaciones que exigimos rendición de cuentas y transparencia a todo el mundo. Estamos detrás de los presupuestos del Estado para raspar hasta el último minuto, o estamos detrás de a quién y cómo se venden armas o estamos detrás de la empresa privada (...) ¿qué menos que este principio esté incorporado en su razón de ser? (Informante de OSC, España).

Así, pues, son numerosas las voces que reclaman la igualación de las reglas del juego, el abandono del mito de la “bondad” de la sociedad civil y el reconocimiento de que las OSC son integradas y conducidas por personas que están tan sujetas a las debilidades humanas como cualquier otro actor social. Tal como lo enuncia un informante gubernamental uruguayo, las OSC no tienen *“patente ni de democráticas, ni de transparentes, ni de tener mecanismos de responsabilización, de buena gestión”*. En el mismo sentido destaca un entrevistado procedente de una OSC española el hecho de que las

organizaciones de la sociedad civil hace tiempo han dejado de ser una novedad en el paisaje social y han perdido, por lo tanto, su carácter de "actores inocentes"; al mismo tiempo, en España al igual que en muchos países latinoamericanos, la experiencia de la post-transición democrática ha dejado tras de sí sociedades más exigentes:

La evolución de la sociedad y su conciencia de los derechos hace que la sociedad se vuelva más exigente. Ya no por el hecho de llevar unas siglas de ONG basta (...) Es que ya son treinta años de organizaciones (...) Es un síntoma de responsabilidad y que nos hace avanzar.

Es importante señalar, sin embargo, que el argumento de la igualdad tiene diferentes connotaciones según el modo en que se lo utilice, ya sea para "nivelar hacia arriba" imponiendo a las OSC los estándares más elevados que se pretende exigir a las instituciones estatales, o para "nivelar hacia abajo" eximiendo a las OSC del cumplimiento de requisitos que nadie más parece respetar. Así, por ejemplo, el argumento es ocasionalmente esgrimido con el objeto de rechazar la sobreexigencia de que estarían siendo objeto las OSC:

Le estamos pidiendo a la sociedad civil más que a otros actores... yo pongo en la rendición de cuentas de la sociedad civil de la misma manera que todos rendimos cuentas, no quiero pedirle a la sociedad civil más que al resto. (Informante de entidad donante, Argentina).

En contraposición con este argumento, son numerosos los entrevistados que dan a entender que las OSC no solamente deberían ser iguales en el sentido de someterse a las mismas reglas que tratan de imponer a los demás, sino que, en verdad, deberían ser diferentes (es decir, "mejores"), y ajustarse a las exigencias de la *accountability* incluso allí donde los demás actores no lo hacen (o, tal vez, especialmente en esos casos). Y ello por una serie de razones que se detallan a continuación.

Ante todo, en varios países es destacado el rol de las organizaciones de la sociedad civil (y de las ONG promotoras de derechos, en particular) en la toma de conciencia de la importancia de la *accountability* y de las consecuencias de su ausencia. En Costa Rica, por ejemplo, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas está en la agenda pública como consecuencia de los casos de corrupción relacionados con compras y concesiones del Estado a empresas privadas que involucraron a funcionarios públicos y ex presidentes, y en cuyo develamiento y seguimiento las OSC jugaron un rol

central. Dichas organizaciones, sin embargo, han manifestado al mismo tiempo una escasa preocupación por su propia rendición de cuentas. El relato es similar para el caso hondureño, donde el tema cobró impulso tras el paso del huracán Mitch, en 1998, ante la necesidad de vigilar el uso de la ayuda internacional. Fueron las OSC las que desde entonces lideraron la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, cumpliendo ante todo un papel de contralor de las acciones del Estado. Por efecto de su acción, hace unos años la lucha contra la corrupción pasó a formar parte del discurso gubernamental y fueron creadas nuevas instituciones tales como el Tribunal Superior de Cuentas, la Fiscalía contra la Corrupción y el Consejo Nacional Anticorrupción. La sociedad civil organizada desempeñó un rol fundamental en la generación del sentimiento generalizado de condena a la corrupción y en la creación de nuevos instrumentos para hacerle frente: en el año 2006, por ejemplo, las OSC mantuvieron durante varios meses una intensa presión sobre el Congreso que resultó en la aprobación de la Ley de Transparencia. Historias similares se repiten en los restantes países, y las preguntas que resuenan en todos los casos son, pues, quién controla –y cómo se controla– a quienes tan eficientemente se han ocupado de fiscalizar la acción de los poderes públicos; así como porqué los controladores muestran tan poca predisposición a sujetarse a las reglas que han luchado por imponer a los demás[9].

Así, pues, el tema de la coherencia –o, parafraseando la conocida cita bíblica, reproducida por al menos un entrevistado, la tendencia a *"buscar la paja en el ojo ajeno en vez de ver la viga en el propio"*– aparece repetidamente en las respuestas de los actores más diversos en todos los países estudiados[10], en algunos casos relacionada directamente con la cuestión de la imagen, la credibilidad y la legitimidad, y en otros tantos como una cuestión pura y simple de ética. Es en este segundo sentido que resulta ilustrativa la visión de un informante procedente de una OSC uruguaya, según el cual la rendición de cuentas supone para las OSC el desafío de colocarse a la altura de su *"rol contestatario, de monitoreo y de control"* y es indicativa *"del nivel de ética, del nivel de compromiso que tenemos con la tarea"*. Es común en este punto que los entrevistados se expresen en términos de valores, recalcando que el valor de la transparencia, en particular, es inherente a la naturaleza de las OSC –o, en los términos utilizados por varios entrevistados– a su "naturaleza ética". *"Tenemos que tener este compromiso"*, explica un directivo de una ONG española, *"porque es innato e inherente al concepto de organización [de la sociedad civil]"*.

Aproximaciones conceptuales

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando hablamos de *accountability*? ¿Qué contenido tiene para los distintos actores involucrados ese concepto que tanto se invoca, cuyo avance lento pero sostenido se constata, cuyos beneficios se predican y cuyos alcances limitados, violaciones y evasiones se denuncian?

No nos encontramos, en verdad, con un concepto acabado, de bordes prolijamente delineados sino, en cambio, con un vasto terreno dentro del cual coexiste una amplia gama de variaciones en torno de la idea de *accountability*[11]. A modo de síntesis, es posible ordenar dicha diversidad en una gradación que nos hace avanzar de lo más simple a lo más complejo, de lo más unilateral a lo más multifacético. Así pues, tenemos en primer lugar la idea de que rendir cuentas es, simplemente, informar o comunicar, es decir, transmitir información (mediante material impreso, espacios periodísticos o páginas web). Esta transmisión de información se orienta, en la concepción más simple de la rendición de cuentas, a la satisfacción de los requerimientos legales mínimos. Es en ese sentido que un directivo de una fundación española afirma que la rendición de cuentas *"hace referencia a la presentación de documentos frente al protectorado de fundaciones y que las actividades realizadas se correspondan a la voluntad fundacional y a los estatutos"*.

Algunos actores subrayan, sin embargo, que si bien toda rendición de cuentas supone la transmisión de información, no toda transmisión de información constituye rendición de cuentas. En particular, la reducción de la rendición de cuentas a la transmisión unilateral de información conlleva una importante debilidad, ya que –tal como lo expone el informe hondureño– en general "solamente brinda información exitosa, convirtiéndose así más en publicidad que en un ejercicio de rendición de cuentas". De ahí la importancia –subrayado por el representante de una fundación española– de, a la hora de dar información, *"estar dispuestos a explicar los logros y los fracasos"*. Como se verá más adelante, sin embargo, no alcanza con que las OSC estén preparadas para informar honestamente sobre sus errores y limitaciones; es necesario, asimismo, que haya alguien del otro lado del mostrador dispuesto a recibir dichas explicaciones, valorarlas y encauzarlas hacia el aprendizaje organizacional.

Ahora bien, ¿qué clase de información se transmite en el acto de rendir cuentas? Aquí las respuestas se bifurcan: la rendición de cuentas tiende a ser asociada en primer lugar al as-

“Es frecuente la idea de que la rendición hacia el Estado sólo es debida cuando las organizaciones reciben recursos estatales”.

pecto financiero; así, el término “cuentas” –señala el informe de Paraguay– tiende a adoptar un sentido literalmente monetario, y la información brindada en las rendiciones privilegia todo lo relativo a la utilización de los recursos y a la presencia de respaldo material de los gastos. Según uno de los directivos de una ONG española, este sesgo economicista se debe a que el concepto de *accountability* fue recuperado por las organizaciones de la sociedad civil del mundo empresarial. En palabras del representante de una organización chilena de beneficiarios:

La rendición de cuentas es todo el proceso posterior a la ejecución de un proyecto en el cual se muestran todas las boletas, facturas de las compras, si se utilizaron algunos profesionales para algunos talleres, también si hay boletas de honorarios, y la idea es mostrar todo en forma estructurada para poder compensar eso con el presupuesto que se había planteado para el proyecto, y con eso poder emitir un informe final en el que se le da la aprobación al proyecto para saber si estuvo bien ejecutado o si hubo alguna deficiencia.

En no pocos casos se especifica que la rendición de cuentas supone informar sobre el uso de los recursos públicos, lo cual –allí donde se introduce, en contraposición con estos últimos, la idea de recursos privados– parece conllevar la exención de la rendición a los actores que se alimentan de esta segunda clase de fondos, tales como los actores empresariales.

Allí donde predomina el componente económico-financiero del concepto, adopta mayor importancia la idea de que la rendición de cuentas debe dirigirse a los donantes, y es frecuente la idea (consistente con el marco legal existente en la mayoría, si no en todos nuestros casos nacionales) de que la rendición hacia el Estado sólo es debida cuando las organizaciones reciben recursos estatales –es decir, tal como veremos en el próximo capítulo– que la rendición se debe al Estado como donante y no al Estado como Estado, o sea, como garante del interés común.

En ocasiones, el componente financiero es considerado algo así como el ingrediente mínimo indispen-

sable para que pueda hablarse de rendición de cuentas, pero que para constituir una rendición plena debe ser complementado por otros elementos. Así, por ejemplo, señala un funcionario perteneciente a una conocida fundación donante internacional con sede en Brasil, que para que una ONG pueda sentirse "legítima ante las personas con las cuales se relaciona" debe "como mínimo, tener cómo responder de sus acciones, justificarlas con números y datos". Debe señalarse, sin embargo, que el caso brasileño es peculiar en su tendencia a la jerarquización de los aspectos más sustantivos –políticos, éticos, prácticos (tales como la consideración de los resultados e impactos)– por sobre los aspectos "formales", "técnicos" o "gerenciales" de la rendición de cuentas; tal como lo señala el informe sobre Brasil, el concepto aparece allí fuertemente ligado a la cuestión de la legitimidad, y la prestación de cuentas "formal" no es para muchos actores el aspecto más central en la construcción de la legitimidad.

Es posible constatar, llegados a este punto, que allí donde el concepto gira en torno del aspecto financiero, es privilegiado casi sin excepción el tema del uso de los recursos (información debida, generalmente, a los donantes de dichos recursos), por sobre el tema de la fuente de las donaciones, información debida a la sociedad en general y a todos los actores involucrados en las actividades de las organizaciones. Son, pues, relativamente escasas las definiciones como la que brinda el dirigente de una OSC hondureña para quien rendir cuentas es "dar a conocer lo que hacemos, cómo lo hacemos y con quién lo hacemos".

En algunos casos, el concepto de transparencia y rendición de cuentas sólo contiene el aspecto monetario; en la mayoría, sin embargo, aparece también el componente "programático", o sea, la exposición de los resultados de las acciones y proyectos. Algunas veces este elemento aparece segundo en importancia; la mayoría de las veces, sin embargo, ambos componentes son presentados como inseparables:

[La rendición de cuentas] tiene dos aspectos: uno que es más político, lo que hace en función de la misión que tiene; y otro es el económico, que tiene que ver con cuánto ha gastado para llevar adelante esa tarea. (Informante de OSC, Argentina).

[Rendir cuentas es] dar cuenta de las cosas que se hacen y de cómo se hacen (Informante de OSC, Uruguay).

El planteo más generalizado, pues, parece ser aquel según el cual el concepto de *accountability* se compone de dos elementos, de importancia

relativa variable, designados de modos diversos: qué/cómo, misión/procesos, político/económico, cumplimiento de objetivos/rendición de gastos. Es común, asimismo, la limitación de la información sobre los procedimientos a la descripción del uso de los recursos. Sin embargo, tal como lo señala el informe de Bolivia en relación con la percepción de los funcionarios de los organismos donantes en ese país, el hecho de que la información involucrada en el concepto de *accountability* sea básicamente económica no impide que sea al mismo tiempo de índole más cualitativa que cuantitativa, ya que abarca no solamente el cómo sino también el porqué del uso de los recursos. En numerosos casos, además, el cómo es extendido a los aspectos cualitativos de la ejecución de los recursos, incluyendo aspectos metodológicos (tales como la construcción de indicadores), balances y aprendizajes, evaluaciones de las modalidades de trabajo, la transparencia de los procesos, la idoneidad de los mecanismos, normas y procedimientos utilizados, la calidad de los productos y servicios brindados, y la medición de otros impactos (ambientales, de género, etc.) no necesariamente relacionados en forma directa con los objetivos de la actividad en cuestión.

En un caso específico, el de Honduras, se presenta además en forma explícita la profundización del concepto no ya en relación con los contenidos más o menos amplios de lo que se informa, sino con el sentido mismo del acto de informar: se especifica, en ese sentido, la importancia de que la información brindada sea de calidad, que contenga las claves para su interpretación y que provea las herramientas para que sea posible actuar en consecuencia. Dicho de otro modo, se subraya la necesidad de que la información sea clara y de que esté guiada por el propósito de –valga la redundancia– informar, y no por el de manipular. En general, estos elementos son resaltados especialmente cuando el foco está colocado en la rendición hacia los beneficiarios, que tiende a ser considerada inadecuada aún allí donde se verifican flujos de información en esa dirección. Es importante llamar la atención sobre un elemento que sólo ocasionalmente aparece en las respuestas de nuestros entrevistados: la idea arriba mencionada de que la rendición de cuentas debe proporcionar las herramientas para que sea posible actuar en consecuencia. A este elemento se refieren los investigadores bolivianos cuando, en su evaluación de los mecanismos de participación directa de la población, destacan que, aun allí donde ellos funcionan correctamente, existen “serios problemas” en lo que se refiere “al siguiente nivel de lo que es uno de los componentes fundamentales de la rendición de cuentas, es decir, las sanciones. [...] *“En el uso de la aplicación de las sanciones hemos encon-*

trado una mucho menor frecuencia que en el caso de la deliberación, de la evaluación o debate de los resultados".

También en el caso argentino emerge el cuestionamiento de la confusión de la rendición de cuentas con la mera "información", en particular cuando ésta es entendida como "comunicación mediática". Así, por ejemplo, algunos entrevistados señalan la existencia de casos de organizaciones que no tienen demasiado impacto real pero que cuentan, en cambio, con una excelente imagen como resultado de una acertada política de comunicación:

Con estos tiempos de excesiva exposición pública y mediática, bueno, me ha pasado que directivos de fundaciones donantes me digan 'mirá cómo aparece fulano', y en realidad fulano no es una ONG sino un emprendimiento familiar que da tallercitos con pobres rurales aislados, y en realidad da dos tallercitos pero aparece una nota en el principal diario de acá... todo un armado de nota, y por ahí hay gente que está haciendo diez veces lo que hacen ese señor y su señora, y es una ONG y trata de generar un trabajo conjunto, pasa desapercibido. (Informante de OSC, Argentina).

Encontramos, en suma, una amplia serie de concepciones de rendición de cuentas en uso, muchas de las cuales son complementarias entre sí ya que ponen énfasis en uno u otro de sus elementos constitutivos. No obstante, la perspectiva más difundida parece ser la que abarca las siguientes dos dimensiones: la dimensión contable del uso de los recursos, y la dimensión del cumplimiento de los objetivos. En ocasiones, sin embargo, ambos componentes del concepto son presentados en boca de diferentes actores. Así, por ejemplo, en el caso de Costa Rica se señala que mientras para las OSC rendir cuentas consiste en "informar sobre las actividades" y mostrar a la ciudadanía "porqué existe la organización social y el impacto de sus objetivos y propósitos, para lograr la participación de los actores clave", para las agencias de cooperación la rendición de cuentas consiste en constatar que lo

"La transparencia no es un concepto sino en cambio un término en disputa Transparencia es, ante todo,relación de poder".

que está haciendo la organización coincide con las necesidades de los actores, y en determinar el uso eficiente de los recursos.

Pero es el informe brasileño el que probablemente mejor ejemplifica la presencia de conceptos divergentes enarbolados por actores diferentes; así, por ejemplo, se afirma que las organizaciones donantes y, junto con ellas, las organizaciones más próximas al campo empresarial (agrupadas en el GIFE, Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas) ponen más énfasis en los mecanismos técnicos que las organizaciones históricamente ligadas a los movimientos sociales (congregadas porABONG, la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales). "Tenemos que hacer rendición de cuentas, no rendición de cuentos", afirma el representante de una OSC "tecnocrática"; para ello se necesitan "metas definidas, indicadores precisos, objetivos claros, capacitación". En la página web de ABONG, por su parte, se lee lo siguiente:

La transparencia no es un concepto sino en cambio un término en disputa [...] Transparencia es, ante todo, relación de poder. Tanto quien la ejerce como quien la reclama precisan tener conciencia sobre su papel como sujetos políticos, para que acciones simplistas y burocráticas no sean confundidas con prácticas transparentes, o usadas para mero marketing institucional, o, como se afirma en el medio del mercado –universo de la responsabilidad social–, una forma de 'agregar valor al producto' [...] Al rendir cuentas a la sociedad, no alcanza con presentar una serie de informaciones financieras. Es preciso dar información calificada y diferenciada para cada público. Es preciso decir de dónde viene el dinero, adónde va, cuál es la naturaleza del trabajo, cómo se dan los procesos de trabajo dentro de la organización, si hay democracia y transparencia en las esferas internas de decisión. Es preciso que la transparencia incida sobre la cultura política y nos enseñe a construir relaciones más igualitarias de poder.

En este caso, la visión de la *accountability*[12] abarca –en palabras del director de una OSC brasileña– no solamente "los datos financieros, sino también las acciones realizadas, cómo fueron hechas, con quién fueron hechas, [con] cuántos involucrados directa e indirectamente". Esta concepción es situada por sus promotores dentro del marco interpretativo de la "confluencia perversa" de discursos diversos sobre la *accountability* que circulan simultáneamente y son a veces confundidos. De ahí la pregunta retórica del director de una entidad de financiamiento:

Cuando hay varios actores tratando el mismo tema, como la TV Globo, el Banco Mundial, los movimientos sociales, la ABONG, ¿será que se está hablando de lo mismo?

El concepto es, pues, visto como bifronte, ya que en algunos casos es usado para superar, y en otros para reforzar las relaciones de poder existentes. Así, por ejemplo, señala un directivo de una ONG internacional con actuación en Brasil que su organización percibe a la *accountability* como parte de una estrategia de "democratización de las relaciones y abordaje de la cuestión de los derechos", razón por la cual establece, entre otras medidas, que el 80% de los miembros de su Board y su Asamblea deben provenir de grupos populares y excluidos. Simétricamente, buena parte de las OSC más activistas ven en la tendencia a la llamada "responsabilidad social empresarial" y en la actitud de algunos donantes internacionales –con su énfasis en la "inversión social" y en la "eficiencia"– un buen ejemplo del uso del discurso de la *accountability* en aras de la perpetuación de las relaciones de poder existentes.

Costos y beneficios

Si la transparencia y la rendición de cuentas no tuvieran costo alguno, no sería tan importante analizar sus posibles beneficios y sus ventajas reales o potenciales. Pero ellas sí presentan costos y conllevan riesgos y vulnerabilidades, y así lo perciben muchos de los actores involucrados. Tal como afirma **David Bonbright** en la conferencia ya mencionada:

Muchos donantes [...] han incluso cortado su financiamiento a las organizaciones que hacen públicos sus problemas abiertamente. Los gobiernos y las estructuras de poder locales también han empleado mal tal aprendizaje para perseguir a los líderes o a las organizaciones que les han desafiado o a las comunidades que se han movilizado para solicitarles a ellos, el gobierno, rendición de cuentas.

Numerosos entrevistados señalan, asimismo, que el público suele ser implacable: si escucha algo negativo sobre alguna organización (algo que, por añadidura, será muy probablemente recogido y amplificado por los medios de comunicación), sin duda no lo olvidará, y ello tendrá consecuencias funestas sobre la organización en cuestión.

Es destacado, asimismo, el peligro que supone el sobredimensionamiento de las actividades relacionadas con la rendición de cuentas en el marco de la actividad de las organizaciones:

Sí que fortalece y da calidad, pero creo que la clave está en (...) el equi-

librio. Que no te comporte tanto trabajo que la actividad se resienta (...). Entonces lo que tienes que hacer es encontrar las herramientas que te den este equilibrio. (Informante de OSC, España).

Existen, pues, dos tensiones constantes: por un lado, entre la necesidad de autoevaluación, crítica y aprendizaje, y la necesidad de mostrar que se está haciendo un buen trabajo, merecedor de apoyo y financiamiento; por el otro, entre la utilización de recursos para la rendición de cuentas y la necesidad perenne de destinar recursos a las actividades que constituyen la razón de ser de la organización. En términos de los incentivos necesarios para la realización de la acción deseada –en este caso, el establecimiento y el funcionamiento de los dispositivos conducentes a la *accountability*– el balance de costos y beneficios percibidos es, pues, de fundamental importancia. En las páginas que siguen analizamos, por lo tanto, las respuestas de las diversas categorías de entrevistados en cada país relativas a los beneficios que la rendición de cuentas supone tanto para las organizaciones involucradas como, en algunos casos, para la sociedad en general.

Ante todo, es sumamente interesante el hecho de que las preguntas acerca del porqué y el para qué de la transparencia y la rendición de cuentas reciben respuestas claramente diferenciadas por parte de la abrumadora mayoría de los actores consultados. En la mayoría de los casos, la respuesta a la primera pregunta no es (o no es solamente) de carácter instrumental; la respuesta a la segunda pregunta, en cambio, tiende a serlo por definición, y en muchos casos se refiere más a los subproductos deseables que a las razones fundamentales por las cuales la rendición de cuentas debe tener lugar. Son contados los casos en que ambas preguntas son respondidas en una sola respuesta, en términos instrumentales generalmente referidos a la imagen, la captación de recursos y la obtención de ventajas en la competencia con otras organizaciones.

Es respecto del tema de la imagen, en particular, que la instrumentalización de la rendición de cuentas tiende a ser percibida como vergonzante; así, pues, la "buena imagen" es bienvenida como un subproducto benéfico de la rendición de cuentas pero es rechazada cuando es un resultado buscado y obtenido mediante "operaciones de *marketing*":

Hay unos objetivos más filosóficos o éticos y otros más interesados, más pragmáticos. Yo pienso que los primeros son más importantes que los segundos. Desde un ámbito donde los valores son muy importantes, donde se está recurriendo a fuentes de financiación que se basan en el voluntarismo,

en la solidaridad de la gente o de las instituciones, yo creo que es muy importante, éticamente, rendir cuentas. (...) Por otro lado, hay otra perspectiva más pragmática [relacionada] con el marketing [para la cual la rendición de cuentas] es un tema al que nos tenemos que sumar por que ya hay una presión, hay una serie de entidades que se están dedicando un poco a evaluar este tipo de cuestiones dentro del ámbito de las ONG y porque incluso desde la perspectiva del marketing puro y duro ya nos viene bien hablar de este tema y demostrar que es algo que nos preocupa y que lo estamos trabajando. Yo creo que hay estas dos perspectivas. Para mí el riesgo es que la segunda prevalezca más que la primera. (Informante experto en OSC, España).

"Respecto del tema de la imagen, la instrumentalización de la rendición de cuentas tiende a ser percibida como vergonzante".

Las respuestas a la pregunta por los beneficios de la rendición de cuentas, al igual que las demás, se presentan algunas veces diferenciadas por su procedencia y otras en forma agregada para cada país. No obstante, allí donde las respuestas son presentadas en forma desagregada, no parecen mostrar importantes sesgos sectoriales. De hecho, las respuestas son también marcadamente homogéneas a través de las fronteras nacionales, y se refieren en primer lugar a los beneficios que la *accountability* trae aparejada para las propias organizaciones que la ponen en práctica. En todos los casos, las respuestas más frecuentes hacen referencia a dos beneficios de naturaleza marcadamente diferente. El primero de ellos es un bien intangible, designado como "credibilidad" o "legitimidad" (tanto de la misión como de las acciones de la organización). El informe de Costa Rica destaca, en particular, que lo que está en juego son ciertos tipos específicos de legitimidad: no se trata, efectivamente, de una legitimidad referida al cumplimento de leyes o regulaciones ni a la percepción generalizada de la rectitud de los objetivos y actividades (puesto que puede tratarse de objetivos y actividades controvertidos y no compartidos universalmente) sino, en cambio, de una legitimidad normativa –es decir, resultante de la percepción de que la organización hace bien su trabajo–, pragmática –o

sea, relacionada con la percepción de los valores tangibles que resultan de la labor de la organización– e institucional –relativa a la percepción de que la organización adopta prácticas innovadoras–.

En conexión con la credibilidad y la legitimidad se suman, en ocasiones, los bienes de la "confianza" (tanto entre los miembros de la organización como de las demás organizaciones y de la sociedad en general hacia la organización en cuestión), el "respeto", la "buena imagen" y la "sensación de tranquilidad" que permite sostener la organización y dirigirla hacia sus fines. Por añadidura, cuando la confianza se refiere a las relaciones entre los miembros de la organización y entre los miembros y la organización, ella es designada –como lo consigna el informe de República Dominicana– como "sentido de pertenencia" e "interiorización" de los principios y valores organizacionales o, tal como lo designa el informe español, como "efecto motivacional" de la rendición de cuentas; en unos pocos casos, ella es también relacionada con el aumento de la democracia interna. Todos estos bienes son conducentes, tal como se afirma en el informe chileno, a la ruptura de los mitos existentes respecto de la opacidad de las organizaciones de la sociedad civil, o –en palabras de un entrevistado uruguayo– al abandono de los "fantasmas" resultantes de la generalización del "estereotipo de que las ONG son un curro de enriquecimiento individual". Varios beneficios son identificados como subproducto de la generación de confianza: el aumento de la participación ciudadana en la organización, el aumento del flujo de recursos económicos hacia ella, y –sobre todo entre los entrevistados procedentes del sector gubernamental– la mayor incidencia pública resultante del fortalecimiento de la condición de las organizaciones como interlocutores válidos tanto del Estado como de otros actores con capacidad decisoria.

El otro gran beneficio al que hace referencia la mayoría de las respuestas es en cierto modo más mensurable: se trata del aumento de las capacidades técnicas y organizativas que son conducentes a una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles o, en otras palabras, al "fortalecimiento organizacional", al "aprendizaje" o la "maduración" institucional y a la "sustentabilidad económica" de las organizaciones. Los mecanismos mediante los cuales se supone que esto ocurre son variados. Por un lado, se señala que la necesidad de rendir cuentas obliga a las organizaciones a "capacitarse" y "profesionalizarse". En los países con menor desarrollo relativo y entre las organizaciones más pequeñas, con menores recursos económicos, más dependientes del trabajo vo-

luntario y cuyos ámbitos de operación son las regiones más alejadas o atrasadas de sus respectivos países, son mencionadas con mayor frecuencia las ganancias potenciales en capacidades técnicas básicas, tales como las relativas al ordenamiento de datos o a los principios básicos de la contabilidad. En los países con mayor desarrollo relativo y entre las organizaciones más grandes, con mayores recursos financieros y humanos e insertas en condiciones más favorables, son mencionados en cambio los beneficios potenciales referidos a la fijación y el cumplimiento de "patrones de excelencia, de sistematización de las actividades, de evaluación y mejoría continua". En el informe español se menciona, por añadidura la idea de que la rendición de cuentas, cuando tiene lugar mediante procesos de evaluación, incrementa la capacidad de reacción y de anticipación de las organizaciones frente a situaciones nuevas. En todos los casos, pues, las palabras clave son "eficiencia" y "eficacia", y las respuestas remiten a la constitución de un cuerpo de conocimientos que permita mejorar el desempeño, facilitar la toma de decisiones estratégicas sobre la base de informaciones fidedignas y de cálculos confiables acerca de la relación entre inversiones y resultados esperados, optimizar la utilización de los recursos (e identificar, allí donde tengan lugar, las malas prácticas para evitar

"La rendición de cuentas, cuando tiene lugar mediante procesos de evaluación, incrementa la capacidad de reacción y de anticipación de las organizaciones frente a situaciones nuevas".

su recurrencia) y llevar a cabo efectivamente las actividades planificadas. Tal como lo expresa un representante de una OSC española:

La rendición de cuentas permite] retroalimentar y mejorar todos los procesos que tienes dentro la organización. Ver los procesos a nivel de eficiencia y eficacia. (...) Rindiendo cuentas yo me he dado cuenta de muchas cosas incoherentes y a partir de aquí tomas decisiones. Lo difícil es que la organización absorba dentro de sus tejidos toda una serie de actuaciones que la hacen más madura. Rendición de cuentas es una dinámica de mejora continua.

La expectativa dominante es, pues, que las organizaciones que no mueran en el intento (destino que se supone que inevitablemente espera a muchas de ellas) saldrán de la expe-

riencia fortalecidas en su capacidad técnica y en la calidad de los productos y servicios que ofrecen. Son, sin embargo, contados los casos en que se establecen en forma explícita condiciones adicionales para que los aprendizajes esperados tengan lugar. Tal es el caso de Costa Rica, donde se afirma que para promover el aprendizaje y la madurez organizativa se requiere que la rendición de cuentas sea participativa, de modo de permitir un proceso de retroalimentación constante (es decir, no limitado a la transmisión unilateral de información) cuyos resultados se traduzcan efectivamente en cambios organizacionales. Así, por ejemplo, señala uno de los entrevistados costarricenses que, en ausencia del fortalecimiento de las capacidades internas de autoevaluación y autocrítica, sucede simplemente que las informaciones adquiridas carecen de valor, porque *"no sabemos qué hacer con [ellas]"*.

La expectativa respecto de los beneficios económicos de la rendición de cuentas, sin embargo, no se limita a la administración eficiente de los recursos existentes. La expectativa de máxima apunta, además, al incremento de la capacidad de captación de nuevos recursos, tanto de las organizaciones consideradas individualmente como del sector en su conjunto. Tal como lo señala **Bonbright** parafraseando a **Peter Singer**, en relación con la riqueza existente los "Objetivos de Desarrollo del Milenio" son "indecentemente, escandalosamente moderados". En ese sentido, cabe esperar que la puesta en marcha de mejores sistemas de rendición de cuentas ayude a las OSC a "perforar algunos otros orificios en la represa que está conteniendo estos recursos". En vistas de la probada generosidad de los donantes individuales y corporativos ante las calamidades naturales, afirma **Bonbright**, necesitamos el *"equivalente moral de un maremoto. Nuestras propias prácticas de rendición de cuentas pueden formar parte de ese equivalente"*.

En unos pocos casos es mencionado otro beneficio adicional que tiene para las organizaciones la puesta en práctica de mecanismos de gestión transparente y de rendición de cuentas. Estos mecanismos, junto con todos sus efectos tanto en el terreno de la legitimidad como en el de la eficacia y la eficiencia, operan de modo tal de establecer dentro del campo de las OSC las distinciones necesarias para que las malas acciones de una organización particular no acarreen el descrédito de todas las demás. Así –explica un informante procedente de una OSC uruguaya– *"nos interesa separar a los que intentamos hacer las cosas bien aunque nos podamos equivocar de aquellos que cometen ilícitos o defraudan la confianza pública escudándose en el benevolente rótulo de "ONG"*. En palabras

de un representante gubernamental del mismo país:

[La rendición de cuentas] pasa el colador y distingue entre las que valen la pena invertir y de las que hay que huir.

Son mencionados, finalmente, una serie de beneficios que la rendición de cuentas tiene no ya para las organizaciones que ponen en marcha los mecanismos mencionados o para el campo de las OSC en su conjunto, sino para la sociedad en pleno. Así, por ejemplo, el informe español concluye, a partir de las expresiones de los entrevistados, que la rendición de cuentas hace posible la transmisión de valores que ayudan a la educación de la ciudadanía, sea cual sea su grado de implicación con la organización:

Se mejora la calidad del trabajo y la educación de la ciudadanía. Y si los ciudadanos se habitúan a recibir cuentas muy transparentes de las organizaciones, confiaran más en las organizaciones y ellos también serán más comprometidos. (Informante de OSC, España).

En ese sentido, el mismo entrevistado señala que una buena rendición de cuentas contribuye a una mejor comprensión por parte de la ciudadanía de la realidad social sobre la cual las organizaciones operan, que contribuye a la comprensión de que "el dinero esté bien empleado, no quiere decir que las cosas salgan bien". Pero para ello es necesario que la rendición de cuentas vaya más allá de su componente estrictamente financiero.

"Que las malas acciones de una organización particular no acarreen el descrédito de todas las demás".

Aunque en este caso, a diferencia de los anteriores, en general no son explicitados (más allá de la convicción de su alto "impacto social" y su capacidad "ejemplificadora" capaz de propiciar la "transformación cultural" que la mayoría juzga necesaria) los mecanismos concretos mediante los cuales dichos beneficios se materializarían. No obstante, con independencia de la (remota) posibilidad de corroboración empírica de estas formulaciones, es de por sí relevante la creencia de los actores en la existencia de esta clase de beneficios. Pues se trata, en definitiva, de beneficios formulados en términos de su aporte a la realización de los grandes principios que constituyen el horizonte de legitimidad de las sociedades modernas: la ciudadanía, la democracia, el desarrollo.

NOTAS

1 Tomamos la expresión de **Samuel Huntington** (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós. Con ella el autor se refiere al conjunto de transiciones hacia la democracia que tuvieron lugar en una treintena de países a partir de los años setenta.

2 Para una introducción a los conceptos de "democracia delegativa" y "accountability horizontal", véanse **Guillermo O'Donnell** (1992) *"¿Democracia delegativa?"*, en Cuadernos del CLAEH N°61, Montevideo, y Guillermo O'Donnell (2001) *"Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política"*, en POSTData, Nº 7, Buenos Aires. En lo que se refiere a la idea de *accountability* "social" o "societal", véase **Enrique Peruzzotti** y **Catalina Smulovitz** (eds.) (2002) *Con–trolando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.

3 No nos referimos aquí a la vigencia efectiva de dispositivos concretos para la rendición de cuentas, ni siquiera en lo que se refiere a los poderes públicos; como veremos, la existencia de un interés en los principios de la transparencia y la rendición de cuentas no necesariamente supone la implantación de mecanismos que los hagan efectivos; de hecho, una de las críticas más escuchadas entre los entrevistados de diversos países refiere a la falta de correspondencia entre los discursos y las regulaciones, por un lado, y las prácticas y los comportamientos, por el otro.

4 Las pocas voces que se expresan categóricamente en contra de la obligatoriedad de la rendición de cuentas, lo hacen para descartar la obligación legal a favor de la "obligación ética" y el "deber moral". Desde esta perspectiva, dicho "deber moral" es juzgado inherente a la naturaleza de las OSC, lo cual –en la explicación de varias OSC chilenas– las compele a rendir cuentas más que a las organizaciones con fines de lucro. Detrás de la afirmación del carácter facultativo de la rendición de cuentas se encuentran, en la mayoría de los casos, el tópico de la autonomía de las OSC y la preocupación por su posible avasallamiento por parte de los poderes públicos.

5 Cabe señalar, respecto de esta cuestión así como de todas las demás, que algunos informes nacionales proporcionan respuestas diferenciadas por categoría de entrevistado, mientras que otros las presentan en forma agregada. Intentamos dar cuenta de todos los matices allí donde los hay. Es importante aclarar, asimismo, que en muchos casos se presenta un compendio de respuestas obtenidas, sin indicar necesariamente su incidencia entre los entrevistados. Y que, aún en los casos en los cuales se deja constancia de la mayor o menor presencia de cada respuesta entre los entrevistados, dicha ponderación tiene un simple valor "impresionista" debido a que las respuestas no provienen de una muestra en el sentido estadístico sino de una "muestra intencional", es decir, un conjunto de entrevistados que busca acoger la diversidad sociológica y los matices de opinion.

6 Cf. **David Bonbright** (2007): *"El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG"*, conferencia magistral pronunciada en el seminario internacional *"Pregonar con el ejemplo. Sociedad civil y rendición de cuentas"*, Montevideo, Uruguay, 16 y 17 de abril de 2007. Disponible en La Sociedad Civil en línea (http://www.lasociedadcivil.org).

7 El tema de la imagen de las organizaciones de la sociedad civil en los medios de comunicación, junto con la cuestión de los peligros percibidos de la exposición pública, son abordados brevemente al final de este capítulo y con mayor detalle en el capítulo

8 Cf. **Bernard Manin** (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.

9 Exceptuando, por supuesto, a una cierta cantidad de OSC que son tenidas como pioneras en el campo de la transparencia y la rendición de cuentas, entre las cuales se encuentran algunas cuya misión consiste precisamente en promover las prácticas de transparencia y probidad en las

instituciones tanto públicas como privadas y que, consecuentes con su misión, practican ellas mismas los principios que predican mediante iniciativas tales como la publicación de sus informes financieros y otras informaciones relevantes en sus páginas web.

10 De hecho, la preocupación por este tema se deja ver también en el título –*"Pregonar con el ejemplo"*– escogido para el seminario en que se expusieron las primeras conclusiones de este proyecto, realizado en Montevideo en abril de 2007.

11 Cabe señalar que si bien en la mayoría de los casos el término *accountability* es implícitamente traducido como "transparencia y rendición de cuentas", y ambos elementos son, por consiguiente, tratados como componentes inseparables de un mismo concepto, en algunos casos –como el de Bolivia– cada uno de esos elementos es tratado por separado. Así, el informe de ese país señala que, mientras que los diversos actores tienden a coincidir en la idea de rendición de cuentas en términos de "información sobre el manejo económico", manejan distintas concepciones de transparencia, diferenciadas sobre todo según sus interlocutores privilegiados: por ejemplo, mientras que para las ONG la transparencia es una forma de apertura de la información sin restricciones a todos los interesados, para las organizaciones de miembros consiste en la apertura de la información de sus actos a sus afiliados, con el principio de revocabilidad de los dirigentes como reaseguro.

12 Coincidente, punto por punto, con la definición que maneja **David Bonbright**, quien sostiene que aunque la mayoría vincula la rendición de cuentas con la provisión de información financiera según ciertos requisitos formales, el "criterio más profundo" la considera como *"un medio para influir el uso del poder, como una forma de decirle la verdad al poder [...] [L]a rendición de cuentas es una parte esencial del proceso de 'democratización', del proceso de crear frenos y contrapesos que aseguren que el menos privilegiado y con menos poder puede desafiar y reconfigurar las dinámicas del poder social".* Cf. **Bonbright**, op. cit.

#4

CAPÍTULO 4

Contenidos y destinatarios

COMO hemos visto, durante varias décadas las organizaciones de la sociedad civil han cumplido un rol eficaz de control, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas y del sector privado. Gracias a sus éxitos, las OSC acumularon responsabilidades y poder y adquirieron visibilidad. Así, sus acciones y omisiones en relación con su propia rendición de cuentas comenzaron a ser examinadas. Quedaron entonces colocadas en primer plano varias cuestiones importantes: entre ellas, la de la coherencia y los valores; la de los incentivos requeridos para impulsar la rendición de cuentas, dada la constelación existente de costos y beneficios; y la de las deficiencias del marco legal. Estas cuestiones son examinadas a lo largo de varios capítulos. En las páginas que siguen son analizadas las diversas respuestas ofrecidas para un interrogante inquietante –¿quién controla a los controladores?–, reformulado para la ocasión en términos de los "públicos", "audiencias" o "destinatarios" a quienes se supone que las OSC deben rendir cuentas. En estrecha conexión con las diferentes respuestas a la pregunta acerca de los destinatarios de la rendición de cuentas se presenta, asimismo, la reflexión acerca de los contenidos, los formatos y los mecanismos apropiados para dicha rendición, que varían ampliamente en función de los actores involucrados.

Ante todo, sin embargo, caben unas pocas aclaraciones metodológicas respecto de la información en que se basa buena parte de este capítulo. En primer lugar, pese a los enormes esfuerzos realizados para unificar los criterios básicos de investigación, la información obtenida por los diversos equipos nacionales y la forma en que ésta es seleccionada, agregada, organizada y presentada, no siempre permite la realización de comparaciones entre los países ni de generalizaciones que los abarquen a todos. Así, por ejemplo, aunque en general las diversas categorías de entrevistados son interrogadas por separado acerca de sus percepciones sobre quiénes deben ser los destinatarios de su rendición de cuentas y sobre las razones en que se sustentan sus opiniones, en algunos casos la información disponible aparece en forma agregada, sin ulteriores distinciones. Por otra parte, aún allí donde los datos se hallan desagregados, no necesariamente están presentes las opiniones de todos los actores relevantes; por añadidura, en más de una ocasión la perspectiva ausente es la de los beneficiarios de la acción de las OSC, cuya escasa relevancia entre los mecanismos existentes de rendición de cuentas es, al mismo tiempo, una y otra vez criticada en la mayoría de los informes y por la mayor parte de los entrevistados. Además, es común encontrar en los informes listados de destinatarios a los que se supone que las OSC deben, según las diversas categorías de entrevistados, rendir cuentas de sus actos, sin que sea posible determinar la importancia relativa y la incidencia de cada una de las respuestas. En uno o dos casos, finalmente, no toda la información disponible es utilizable (a la vez que faltan algunas informaciones esenciales) debido a que solamente aparecen las respuestas de los actores consultados respecto de los destinatarios de su propia rendición de cuentas, y no hay indicio alguno acerca de su posición respecto de la cuestión que nos ocupa, es decir, respecto de los destinatarios de la rendición de cuentas de las OSC (así, por ejemplo, los funcionarios estatales responden solamente sobre a quiénes debe rendir cuentas el Estado, y así sucesivamente); en esos casos, la única información de utilidad para nuestros propósitos es la provista por las propias OSC.

El público de la rendición de cuentas, desde las primeras filas de la platea hasta los remotos palcos sin asientos

Puesto que de lo que se trata es de indagar acerca de los destinatarios de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, corresponde escuchar en primer lugar lo que las propias OSC tienen para decir

al respecto -opinión que, a diferencia de lo que sucede con otros actores cuya presencia es irregular, es recogida sin excepciones por todos los informes nacionales. Esta sección se estructura, pues, sobre la base de las perspectivas expuestas por las OSC, como contrapunto de las cuales se intercalan las visiones ofrecidas por otros actores en la medida en que presentan contrastes importantes o matices interesantes, o allí donde resultan de utilidad (por ejemplo, en el caso de las percepciones de las organizaciones donantes) para corroborar o refutar las percepciones de las OSC en relación con las restricciones a que se hallan sometidas.

Como se ha dicho y repetido, el campo de las organizaciones de la sociedad civil es extremadamente heterogéneo. Dado que las perspectivas de las OSC varían marcadamente según la clase de organización de que se trate, se vuelve necesario destacar ante todo una serie de distinciones dentro del terreno de la sociedad civil que están presentes en buena parte de los informes nacionales.

La primera y más importante distinción es, sin duda, la que se plantea entre las organizaciones basadas en la afiliación (denominadas, en algunos casos, "organizaciones sociales") y las asociaciones de *advocacy* o, simplemente llamadas muchas veces "organizaciones no gubernamentales" (ONG). A diferencia de las primeras, cuya razón de ser consiste en prestar servicios a sus propios miembros, las segundas no necesariamente son responsables ante sus miembros ni se puede afirmar que, en un sentido estricto, los representen. Así pues, en relación con éstas no cabe preguntarse sobre su base de representación ni sobre la fuente de delegación de su poder sino, en cambio, sobre la base de su legitimidad.

> "Los donantes tienden a aparecer siempre, desde la perspectiva de las OSC, como destinatarios de las rendiciones de cuentas, y en general son ubicados en el tope de la lista".

Si bien la representación de los socios o afiliados no constituye la razón de la existencia de las organizaciones de *advocacy*, es importante recalcar que muchas de estas organizaciones también tienen socios o afiliados, y en algunos contextos nacionales, están incluso obligadas a tenerlos debido a las exigencias impuestas por el marco legal, que establece además la obligación de la organización de rendirles cuentas. Esto último ocurre también en

el caso de Brasil, donde –según un investigador de ese origen– "el principio constitucional exige que cada asociación rinda cuentas a sus asociados" (pero, agrega a continuación, una vez cumplidos –al menos en el aspecto formal– los requisitos legales mínimos, los destinatarios privilegiados pasan a ser, sin lugar a dudas, los donantes de los recursos).

En todo caso y por razones evidentes, allí donde la distinción entre estas dos clases de organizaciones se encuentra presente, es subrayada en primer lugar la responsabilidad de las organizaciones de afiliación ante sus actores internos: afiliados, socios, juntas directivas, personal, voluntarios. La rendición de cuentas hacia esos actores también está presente en el caso de las organizaciones de *advocacy* u ONG, pero con una intensidad mucho menor.

El informe de Uruguay, por su parte, señala la presencia de dos posturas antagónicas, estrechamente relacionadas con el tipo de OSC de que se trate: una que favorece la rendición abierta –"que cualquier persona ingrese a la web y pueda verificar en qué se gasta"– y otra que alienta una rendición limitada a los directamente involucrados o, más precisamente, en palabras del vocero de una OSC de afiliación, "a los que representamos. No creo que haya que tener mucha atención hacia fuera". En el estudio brasileño se agrega además la distinción según el tamaño: las organizaciones más pequeñas –resume el informe– son más sensibles que las grandes a la rendición a sus socios más próximos. En otros casos se esbozan distinciones adicionales sobre la base del espacio de actuación de las organizaciones: aquellas que desarrollan su acción en el ámbito nacional, son más conocidas (y, por añadidura, cuentan con mayores recursos) muestran mayor predisposición a rendir cuentas "a la sociedad en general" y por canales masivos, mientras que otras que son más pequeñas y/o se desempeñan en contextos locales de acción "cara a cara" jerarquizan la rendición hacia sus comunidades de referencia y, por consiguiente, hacia sus "socios" y beneficiarios directos. El informe argentino, por su parte, distingue entre las organizaciones "territoriales" o "de base" y las restantes en el sentido de que en aquellas cobran mayor relieve, entre sus múltiples destinatarios, los miembros de la organización: se trata, en palabras de varios dirigentes sociales, de rendir cuentas "hacia nosotros mismos" o, lo que es lo mismo, "a nuestros vecinos"; en uno y otro caso, el sujeto de la rendición de cuentas son los beneficiarios de la acción de la organización. En el caso de Bolivia, finalmente, se destaca que las "organizaciones sociales" se consideran responsables sobre todo ante

sus bases, en tanto que las “oenegés” privilegian por un lado a sus donantes y por el otro, aunque con menor intensidad, a los beneficiarios de sus acciones. En estos y otros casos, sin embargo, la rendición hacia los miembros es privilegiada desde una perspectiva que, por aproximaciones sucesivas, tiene en cuenta a una multiplicidad de destinatarios. Así lo expresa, por ejemplo, el representante de una OSC española:

Yo creo que lo primero es a nivel interno, a sus empleados, a su órgano de gobierno, a los usuarios, beneficiarios. Y como segunda capa a todas aquellas personas, entidades e instituciones que han apoyado de alguna manera a la organización. A los donantes, a los socios, las empresas. (...) A los medios de comunicación y a la sociedad en general. A cualquier persona, independientemente de que tenga una relación o no con la organización.

Mientras que algunos de los países subrayan la gran heterogeneidad de respuestas de las OSC a la pregunta sobre los destinatarios de sus rendiciones, otros destacan en cambio la considerable coincidencia de criterios. En todo caso, sin embargo, la enorme variación de las respuestas de uno a otro país torna difícil la formulación de generalizaciones amplias, razón por la cual nos proponemos en los párrafos que siguen realizar una apretada síntesis que proporcione una idea acabada de la diversidad existente.

Si se dejan de lado las organizaciones basadas en la afiliación, que por su naturaleza tienden a privilegiar a sus públicos internos en los procesos de rendición de cuentas, encontramos que buena parte de las OSC se visualizan a sí mismas como situadas entre dos polos que por razones diferentes exigen ser considerados como “audiencias”, “públicos” o “destinatarios” privilegiados de su rendición de cuentas: por un lado, el de los donantes de los recursos gracias a los cuales pueden desarrollar sus actividades y alcanzar sus objetivos; por el otro, el de los destinatarios de dichas acciones, la satisfacción de cuyas necesidades o la defensa de cuyos derechos constituyen la razón de ser de las organizaciones. Pese a la importancia que es reconocida a ambos polos de la relación, la diferencia en el trato con unos y otros es notable. Así, por ejemplo, encontramos que los donantes tienden a aparecer siempre, desde la perspectiva de las OSC, como destinatarios de las rendiciones de cuentas, y en general son ubicados en el tope de la lista; los beneficiarios, aunque mencionados –en algunos países más que en otros– con mucha frecuencia, raramente aparecen como la opción más importante. Cabe señalar que, aunque a menudo reco-

nocen la existencia de otros públicos, también los entrevistados procedentes de entidades financiadoras tienden a identificar a los donantes como los principales destinatarios (aunque ciertamente existen algunos casos en que son puestos en primer término los beneficiarios o la sociedad en general).

Sobre donantes y beneficiarios

Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, las obligaciones hacia donantes y beneficiarios suelen ser pensadas de modos marcadamente diferentes, aparentemente sobre la base del contraste entre obligaciones impuestas externamente y deberes éticos autoimpuestos. Pues, efectivamente, la jerarquización de la rendición hacia los donantes es a menudo justificada, ante todo, como una necesidad sin cuyo cumplimiento sería imposible sostener la organización. En otros casos, no tan numerosos, el relegamiento de los beneficiarios a un lugar secundario es justificado con el argumento adicional de que la rendición de cuentas tiende a dirigirse hacia quienes la exigen (y, sobre todo, a quienes tienen y utilizan el poder para exigirla); en ese sentido, son con frecuencia lamentadas las limitaciones "culturales" resultantes de la existencia de una sociedad "pasiva" o, más aún, las restricciones de naturaleza socioeconómica (pobreza, bajo nivel educativo, etc.) que repercuten negativamente sobre la condición ciudadana y, por consiguiente, sobre la capacidad para exigir rendición de cuentas.

En algunos países el sesgo a favor de las entidades financiadoras es más fuerte que en otros. Las OSC de Paraguay y las ONG (a diferencia de las organizaciones sociales) de Bolivia, por ejemplo, consideran a los donantes de los recursos –ya sea que se trate del Estado, organismos internacionales, agencias extranjeras de cooperación o empresas– como audiencias privilegiadas o, en el extremo, como destinatarios únicos de su rendición de cuentas. En el caso de Paraguay, en particular, es destacada la precaria situación de los beneficiarios en el proceso de rendición de cuentas, en la medida en que allí donde su opinión es requerida lo es solamente con el objeto de realizar evaluaciones destinadas a integrar los informes dirigidos a las entidades financiadoras. Así, pues, con ellos se evalúa el impacto de los proyectos, pero en general no les son proporcionados los resultados de dichas evaluaciones, por no hablar de los documentos y las rendiciones financieras. Aún en los casos –menos numerosos– en que los beneficiarios son considerados como audiencia de la rendición de cuentas, existe el reconocimiento de que ello no se refleja en la práctica cotidiana de la

mayoría de las OSC, dado que la respuesta a las múltiples exigencias de los donantes ocupa la mayor parte del quehacer organizacional.

En lo que se refiere a los beneficiarios, a diferencia de lo que ocurre con los donantes, aparece además, en varios países, un número relevante (aunque minoritario) de respuestas de OSC que sostienen que no es necesario considerarlos como destinatarios de la rendición de cuentas, no ya porque la realidad material deba ser priorizada por sobre los ideales éticos sino simplemente porque los beneficiarios no califican como destinatarios legítimos de la rendición. En estos casos, el argumento se deriva de la definición del concepto de rendición de cuentas en términos exclusivamente económicos: si rendir cuentas es explicar cómo se utilizan los fondos, nada más razonable que dirigir dichas explicaciones a quienes tuvieron a bien facilitarnos el dinero.

Este discurso es, en cierta medida, internalizado por los beneficiarios. Así pues, los beneficiarios como destinatarios de la rendición de cuentas son objeto de las reflexiones de dirigentes de OSC, de funcionarios de entidades donantes y de representantes gubernamentales; están, en cambio, mucho menos presentes en el discurso de los propios beneficiarios. Como ya se ha advertido, la perspectiva de los beneficiarios está (casi) ausente de algunos de los informes. De las opiniones consignadas en los informes restantes surge un panorama heterogéneo. En algunos casos –como el de Argentina– las entrevistas y los grupos focales con beneficiarios no dejan traslucir la existencia de un reclamo de mayor transparencia y rendición de cuentas. En otros casos –entre ellos el de Chile– si bien la mayoría de los beneficiarios juzga que debe rendírseles cuentas –aunque no en forma prioritaria, ya que considera a los donantes como destinatarios privilegiados– también está presente entre ellos, en menor medida, la idea de que no es necesario que se les rinda cuentas, ya que no son ellos quienes aportan los recursos. El informe chileno señala, asimismo, que la idea de la rendición de cuentas a los beneficiarios está presente solamente entre los beneficiarios organizados; allí donde los interpelados son beneficiarios di-

“Para la ciudadanía, la rendición de cuentas tiene connotaciones básicamente simbólicas, puesto que aparece asociada con valores como la honestidad, la integridad y la rectitud”.

rectos o individuales, en cambio, predomina una actitud acrítica y el sentimiento de gratitud es colocado por encima de la conciencia de derechos.

El caso de República Dominicana introduce un matiz en este argumento: en ese país la mayoría de las OSC con beneficiarios individuales son organizaciones que brindan servicios, especialmente en el área de la salud. Los beneficiarios se comportan, pues, como usuarios sólo interesados por la calidad del servicio y los resultados obtenidos. Puesto que dichos resultados se refieren en forma directa a su situación personal, no parece que tenga sentido preocuparse por conocer "los números". De hecho, estas organizaciones son reconocidas como ejemplos de buena administración, calidad médica y atención igualitaria, y no necesitan introducir dispositivo alguno de rendición de cuentas para gozar de la credibilidad y el apoyo de la ciudadanía. A contramano de lo que podría suponerse, los beneficiarios organizados se encuentran en desventaja respecto de los beneficiarios individuales así concebidos.

Muchas OSC que dirigen su acción a beneficiarios organizados, en efecto, realizan periódicamente rendiciones cuyo contenido suele vincularse con los aspectos técnicos de los proyectos; en lo que se refiere a los recursos, proporcionan un conocimiento parcial y muchas veces informal de las partidas presupuestarias dirigidas a las actividades concretas que comprometen la participación de los grupos de base. Cuando publican sus memorias anuales, la información financiera puede llegar a conocimiento de los beneficiarios, pero suele ser de carácter demasiado general. En todo caso, las organizaciones de beneficiarios no exigen nunca más de lo que les es ofrecido; conspiran contra ello los bajos niveles educativos y las debilidades de la formación ciudadana, que limitan el reconocimiento del derecho a saber, a estar informados o simplemente a entender de qué se trata:

[Las organizaciones de base] no se interesan ni piensan que les corresponde incursionar en las cuestiones 'internas' de las OSC. Por el contrario, piensan que hacerlo podría 'dañar' las buenas relaciones. (Expresiones de informantes de organizaciones de beneficiarios, citadas en el informe de República Dominicana).

Los argumentos con los cuales es apoyada –allí donde se hace presente– la exigencia de rendición de cuentas por parte de los beneficiarios son distintivos: ella es importante, por ejemplo, para que no se generen falsas expectativas respecto de las actividades de la OSC, protegiendo su imagen

y su buen nombre; y para que pueda producirse un aprendizaje recíproco[1]. No obstante, suelen estar ausentes las condiciones para que dicho aprendizaje pueda tener lugar, de modo que el asunto suele quedar reducido a una mera cuestión de "imagen". Es la forma en que la mayoría de las OSC informa a sus beneficiarios –concluye el informe de Honduras a partir de las expresiones de los entrevistados– lo que no permite que éstos puedan ser críticos o influir realmente sobre las organizaciones y sus actividades. En efecto, tal como se lee en el informe de Bolivia, los dirigentes tienden a entender la transparencia y la rendición de cuentas en forma unilateral, identificándola con los mecanismos mediante los cuales informan a sus bases o se comunican con ellas; para la ciudadanía, por su parte, la rendición de cuentas tiene connotaciones básicamente simbólicas, puesto que no aparece asociada con dispositivos empíricos o prácticas concretas sino, en cambio, con valores tales como la honestidad, la integridad y la rectitud. Incluso allí donde la comunicación no es unilateral –señala **David Bonbright**– la rendición de cuentas tiende a agotarse en la interrogación a los interesados directos (incluidos los beneficiarios) sobre las actividades y el cumplimiento de las metas, consignando sus opiniones en formularios con opciones prefijadas; está ausente, en cambio, la inclusión de sus visiones respecto de lo que es importante medir, así como de sus criterios de evaluación. Se trata, evidentemente, de una tarea que demanda tiempo y esfuerzos –horas de diálogo para llegar a pequeños acuerdos, lo cual no siempre es comprendido correctamente por los actores más alejados del terreno en que se mueven las OSC:

A veces esta clase de trabajo es visto por los terceros (como donantes) como 'más proceso ONG' a expensas del 'producto' o, peor aún, como un gasto de dinero en muchas 'conversaciones'. Para continuar el esfuerzo necesario para este trabajo es también necesario comunicar a los terceros que esto es el trabajo, que esto es lo que significa trabajar para el desarrollo. (**David Bonbright**, op.cit.).

Por otra parte, los informes (elaborados teniendo en cuenta los criterios de los directamente involucrados) deben tener un formato que los haga accesibles a la audiencia primaria: notificaciones orales en sesiones abiertas, discusiones a nivel de la comunidad, informes "populares" en el lenguaje apropiado, etc. Así, por ejemplo, el informe de Paraguay subraya la importancia de que los formatos de la rendición se adapten a las características no solamente de las OSC involucradas sino también de los públicos y de la sociedad en general: en el caso de Para-

"La mención del 'público en general' como destinatario de la rendición de cuentas es omnipresente en las respuestas tanto de las OSC como de los restantes actores, pero aparece casi indefectiblemente en una posición relegada".

guay, específicamente, es importante tener en cuenta que el acceso a Internet –uno de los medios de información favoritos de muchos donantes y organizaciones que se desenvuelven en medios urbanos– se limita al 1,8% de la población. En suma, sólo si circula por los canales adecuados la información puede entrar en un dominio público más amplio para ser debatida, cuestionada, ratificada o rectificada. Sólo entonces la rendición de cuentas deja de ser asimilada a la "mera información" para ser comprendida en términos de participación o, más específicamente, de información para la participación.

En síntesis, del análisis de las percepciones de las organizaciones de la sociedad civil y de otros actores relevantes acerca de los destinatarios de su rendición de cuentas, resulta en primer lugar la imagen de unas organizaciones situadas entre la necesidad económico-financiera y los imperativos éticos, pero inclinadas hacia la satisfacción de la primera más que de los segundos, dada su situación –bien descripta por **Bonbright**– de debilidad frente a los donantes y de poder sobre los beneficiarios.

Sobre el Estado y la sociedad en general

En segundo lugar detrás de la relación pendular de las OSC con donantes y beneficiarios es presentada, con diversos énfasis y en jerarquizantas hacia "la sociedad en general", "los interesados" o "todo aquel que la requiera"[2]. En algunos casos, son incluidos en este rubro "los pares" (es decir, las restantes organizaciones de la sociedad civil), los "aliados" (otras organizaciones con las cuales se trabaja conjuntamente para algún proyecto específico) y las "redes internacionales" de las cuales las organizaciones forman parte. En verdad, la mención del "público en general" como destinatario de la rendición de cuentas es omnipresente en las respuestas tanto de las OSC como de los restantes actores, pero aparece casi indefectiblemente en una posición relegada. La importancia de esta clase de rendición es a menudo sostenida, en particular desde el ámbito gubernamental y de las entidades donantes, sobre el argumento (afín al que

privilegia a las organizaciones donantes por el hecho de tratarse de la fuente de los recursos) de que, al fin y al cabo, es la sociedad en pleno –en palabras de un funcionario chileno– "quien participa directa o indirectamente de estas organizaciones, ya sea por vía de los impuestos que el Estado les entrega transformado en proyectos, y también participa en calidad de trabajo voluntario". Son mucho más numerosas, sin embargo, las oportunidades en que las debilidades de esta clase de razonamiento quedan en evidencia: en efecto, si de lo que se trata es de "premiar" a la fuente de los recursos, nada hay más razonable que enfocar la rendición de cuentas exclusivamente en las entidades donantes. Tal como lo explica uno de los coordinadores del informe brasileño:

[Al margen de la obligación constitucional de rendir cuentas a los asociados] los primeros actores priorizados son los donantes. El problema es que las asociaciones no viven en general de las donaciones de sus asociados [ni, agreguemos, de la generosidad espontánea de la ciudadanía], sino de agencias de cooperación.

El argumento de la legitimidad como justificación de la rendición de cuentas a la sociedad en pleno parece ser, pues, comparativamente más sólido:

La sostenibilidad de una OSC [...] no se puede alcanzar si la sociedad que las enmarca no las sostiene, no les da legitimidad y vida (Informante de organismo internacional, Uruguay)

Independientemente de la medida –considerada, en la mayoría de los casos, limitada o nula– en que estos conceptos se traducen en dispositivos concretos de rendición de cuentas, la importancia que reviste para las organizaciones la rendición hacia "la sociedad en su conjunto" depende fuertemente de la forma en que ellas se conciben a sí mismas y a sus fines. Tal como señala **Bonbright**, la razón de ser –y, por lo tanto, la fuente de legitimidad– de las OSC (y de las ONG en particular) es "producir un beneficio público explícito". Allí donde se trata de un bien público destinado a una comunidad específica, pues, tienden a ser privilegiados como destinatarios de la rendición de cuentas los beneficiarios directos –aunque ello no elimina, por supuesto, la posibilidad de incluir en la rendición "al público en general" cuando ese bien (por ejemplo, una política focalizada de reducción de la pobreza en una comunidad específica) es apreciado por la sociedad en su conjunto (por ejemplo, cuando por alguna razón dicha sociedad resulta especialmente sensible a los problemas relacionados con la pobreza) aunque sea disfrutado por un segmento definido de sus miem-

bros. Allí donde se trata de un bien público difuso, cuya obtención es considerada un beneficio para toda la sociedad (la obtención o defensa de un derecho universal o universalizable, la preservación del medio ambiente, etc.) la tendencia a incluir a "la sociedad en general" como destinataria es aún más fuerte. El razonamiento es simple: si las organizaciones se definen por perseguir el bien público, entonces el destinatario de sus rendiciones debe ser, precisamente, el público.

Allí donde se invoca la rendición de cuentas "a la sociedad en general" son comunes los desacuerdos sobre el nivel de detalle apropiado para las rendiciones y los temores relativos a las vulnerabilidades que resultarían de la liberación de ciertas clases de información "sensible". Suele enfatizarse, asimismo, la idea de que, dada la presencia de diversos públicos, la "rendición de 360 grados" (según el informe argentino) o la rendición "de puertas abiertas" (según su par chileno) requiere de la elección de mecanismos variados para la transmisión de diferentes clases de información, cada una de ellas en el lenguaje apropiado:

[Hay] muchos más públicos para rendir cuentas, a cada uno por un motivo. [...] Algunos quieren saber qué hacés con el dinero, pero otros quieren saber qué hacés con la credibilidad que tenés, otros quieren saber específicamente si cambiás algunas de las cosas que decís. (Informante de OSC, Argentina).

Si la organización que recibe recursos los utilizó para comprar diez computadoras, va a ser verificado [por los donantes] si esas computadores fueron realmente compradas. Para el público, esa información no es relevante de esa forma, debe hablarse de los beneficios de esa compra, para qué sirven, etc. Ahora, es importante que esas informaciones no se contradigan. Las informaciones, aunque diferentes, deben ser complementarias. (Informante de fundación donante, Brasil).

No te pide lo mismo un financiador, que un socio, o que un voluntario. Lo tenemos bastante trabajado, o por lo menos interiorizado. (Informante experto en OSC, España).

Pese a esta "internalización", referida de modos diversos por varios informes nacionales, así como la detección de algunas prácticas alineadas con esta idea, es común la tendencia a una rendición de cuentas que el informe español define como "generalista", básicamente a través de la memoria anual de actividades y la página web. La situación –reflexionan los autores de dicho informe– "no debe atribuirse a la convicción de que ésta sea

la mejor manera de hacerlo, si no que se atribuye a la capacidad técnica y a los recursos de que dispone la organización. En este sentido, el grado de adecuación de las herramientas a los distintos perfiles de colectivos involucrados está estrechamente relacionado con el grado de madurez organizativa".

Notablemente, el Estado tiende a ser relegado por las OSC al final de su lista de destinatarios. En este punto, sin embargo, es necesario introducir la distinción entre la consideración del Estado en tanto que Estado, por un lado, y su inclusión entre las instituciones donantes –"el Estado como donante"–, por el otro. Si se lo considera como donante –cosa que ocurre en la mayoría de los casos, en la medida en que los donantes son definidos como "entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales"– el Estado está bien presente (aunque con frecuencia en forma solamente implícita) en las respuestas de los entrevistados acerca de los destinatarios de la rendición de cuentas. Considerado en tanto que Estado –es decir, en los clásicos términos weberianos, en tanto que entidad que reclama y obtiene para sí el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de un determinado territorio– el Estado se encuentra, en cambio, marcadamente ausente de las respuestas espontáneas de nuestros informantes. Es más frecuente, en verdad, la reacción opuesta, consistente en defender la autonomía de las organizaciones frente a la interferencia estatal y considerar las exigencias gubernamentales "admisibles" solamente cuando se trata de auditar fondos "públicos" –entendidos, en este caso– en el sentido estrecho de "estatales". En palabras de un dirigente partidario uruguayo:

[T]ampoco es bueno que el Estado sea el encargado de auditar a las OSC. Sólo si pone recursos estatales tendrá derecho a evaluar.

Son contados los casos en que el Estado (o alguna de sus agencias o ministerios, a nivel nacional, regional o local) es mencionado como destinatario de la rendición de cuentas, tal como lo determine el marco legal, con independencia de su condición de donante[3]. Allí donde dicha mención proviene de los propios representantes gubernamentales –como sucede en el caso de Honduras– el argumento se sostiene en razones prácticas tales como la necesidad de que el gobierno esté informado de los montos globales de ayuda que ingresan al país, así como de su impacto. Cuando la posición favorable a la fiscalización estatal es expresada por informantes procedentes de las OSC, es frecuente que acto seguido saquen a relucir reparos referidos a las imperfecciones del marco legal o a las limitaciones en su aplica-

ción, o que reclamen al Estado la creación de los entes apropiados para recibir las rendiciones, así como mayores garantías de que la información recolectada no será "politizada" o utilizada con fines ajenos a los declarados. Tienden a plantearse, asimismo, discrepancias importantes respecto de la naturaleza, la cantidad y el detalle de la información exigible por parte del Estado.

Como se puede apreciar a partir de la lectura de las páginas precedentes, la visión de la relación entre lo público y lo estatal que se desprende de las respuestas de los entrevistados, es cambiante y compleja. A veces se afirma que el Estado debe exigir que se le rinda cuentas solo allí donde los fondos utilizados provienen de sus arcas. En otros casos, se afirma que el Estado debe exigir rendición de cuentas a todas las OSC, con independencia del origen de sus fondos, ya sea porque todos los recursos pueden ser considerados, en última instancia, como "públicos", o porque por la naturaleza de sus fines y sus actividades las organizaciones están colocadas en el espacio público. No obstante, de estas dos afirmaciones es posible derivar no una sino dos conclusiones. La más frecuente es la arriba mencionada, que coloca al Estado, en tanto que garante del bien público o interés general, como destinatario de la rendición de cuentas de las OSC con independencia de que reciban o no fondos gubernamentales. La otra, menos frecuente pero no por eso menos interesante, deriva en la jerarquización de "la sociedad en general" como destinataria de la rendición de cuentas. El argumento sostiene que el deber que las OSC asumen al convertirse en gestoras y ejecutoras de políticas públicas, a la par del Estado y haciendo uso de fondos gubernamentales, no vuelve a las organizaciones responsables solamente (ni en primer lugar) ante el Estado sino, ante todo, frente a la sociedad en general (del mismo modo, dicho sea de paso, en que el Estado lo es):

Las OSC generalmente trabajan coordinadamente en determinados planes con el Estado. El Estado recurre a la sociedad civil organizada como una forma de multiplicar sus esfuerzos. Y al recurrir les traslada a esas organizaciones a veces recursos, a veces infraestructura, a veces información, capacitación. Eso genera en las OSC un deber en la utilización de lo que se les da para cumplir con el objetivo que se propuso y que eso sea óptimo, porque eso que se les da no le pertenece al organismo que se lo dio, le pertenece a toda la sociedad. Por tanto, el propio Estado va a tener que rendirle cuentas a la sociedad de porqué otorgó beneficios o ese dinero y cómo fueron utilizados (Informante del sector gubernamental, Uruguay)

La rendición de cuentas, entre el ser y el deber ser

Tal como se ha señalado más de una vez en lo que va de este capítulo, las respuestas de los entrevistados apuntan con frecuencia en dirección del contraste entre el ser y el deber ser, y ello sucede en al menos dos sentidos diferentes: en términos de la oposición entre concepciones orientadas por valores diferentes, uno de los cuales es considerado errado; y en términos de la aplicación incorrecta de principios que son juzgados adecuados o que, cuanto menos, no son abiertamente cuestionados.

Como ilustración de estas incongruencias debe mencionarse, ante todo, la visión que ofrecen las OSC de sí mismas como situadas entre dos polos que, por razones harto diferentes, exigen (en un caso) o deberían exigir (en el otro) que se los considere como destinatarios de su rendición de cuentas: por un lado, los donantes de los recursos; por el otro, los destinatarios de las acciones realizadas gracias a dichos recursos, la satisfacción de cuyas necesidades o la defensa de cuyos derechos constituye la razón misma de la existencia de las organizaciones. O, dicho de otro modo: los que proporcionan los medios, por un lado, y los que encarnan los fines, por el otro. A juzgar por las respuestas contrarias proporcionadas por tantos entrevistados, parece que nos hallamos ante una típica situación de inversión de la relación entre medios y fines. Así, como hemos visto, los donantes tienden a aparecer siempre, desde la perspectiva de las OSC, como destinatarios de las rendiciones de cuentas, y en general son ubicados en el tope de la lista; los beneficiarios, aunque mencionados con mucha frecuencia, raramente aparecen como la opción principal. Las razones de tal ordenamiento de las prioridades indican, asimismo, la existencia de una fuerte tensión entre lo urgente y lo importante, entre las obligaciones impuestas externamente y los deberes éticos autoimpuestos –en suma– entre el ser y el deber ser. Efectivamente, los beneficiarios no solamente tienden a ser relegados a un lugar secundario detrás de los donantes, sino que además, allí donde aparecen en un sitio destacado, lo hacen (como no sea en su condición de “usuarios” individuales) más como “expresión de deseo”, “aspiración” u “obligación ética” (según las expresiones empleadas en los diversos informes), lo cual significa, tal como se explica una y otra vez, que se trata en verdad de prácticas deseables pero “no obligatorias”.

A juzgar por las opiniones vertidas por los entrevistados, la brecha más ancha entre la realidad y las expresiones de deseo se presenta en el

caso de las rendiciones a los beneficiarios y a la sociedad en general. La mayor cercanía, evidentemente, se verifica en el caso de los organismos donantes, dado su poder para imponer condiciones "sine qua non" a las OSC. En lo que se refiere al Estado, las evidencias disponibles son mixtas, y son analizadas con mayor detenimiento junto con el marco legal y fiscal de la rendición de cuentas, en el capítulo 6.

Más allá de nuestras bellas expresiones de deseo –relatan los entrevistados– en el mundo real predominan las relaciones verticales y las exigencias unilaterales. Existen, sí, casos aislados de "buenas prácticas", generalmente retratados mediante detallados estudios de casos, pero no caben dudas de que los principios que la mayoría considera correctos no se traducen en prácticas sistemáticas y generalizadas. Como se verá en el próximo capítulo, pese a la enorme diversidad de mecanismos disponibles para la rendición de cuentas, los más utilizados son –según los adjetivos y descripciones utilizados por los entrevistados– "tradicionales", "limitados", "formales", "burocráticos", "engorrosos", "unilaterales" y poco propensos a las prácticas de retroalimentación con los actores sociales relevantes. Es, pues, notable el contraste entre la importancia que se confiere, en el terreno de los principios, a la "horizontalidad", la apertura y la transparencia –la "rendición de 360 grados", tal como se la definía en uno de los informes– y la relativa pobreza de la mayor parte de los mecanismos empleados.

En otros casos la incongruencia se da solamente por efecto de la mala aplicación o la desvirtuación en la práctica de principios que son generalmente juzgados correctos. Así, por ejemplo, si bien la idea de que las organizaciones de afiliación deben rendir cuentas ante todo a sus asociados tiende a ser considerada apropiada, son a menudo denunciados los diversos mecanismos que conspiran contra la correcta aplicación de ese principio. Los mecanismos de rendición interna –explica el representante en Honduras de una organización donante internacional– están "muy prostituidos". Es frecuente que los organismos colectivos de dirección –prolijamente previstos en los estatutos, muchas veces debido a que así lo establece la ley– sean (casi) inexistentes en la práctica, que no se reúnan o que sólo lo hagan para ratificar decisiones tomadas en otra parte, o que no cumplan con sus funciones, delegándolas en alguna persona específica. En muchos casos en que estos organismos existen y se hallan en funcionamiento, la llamada "rendición" consiste en verdad en la entrega de informaciones que no suponen una verdadera rendición de cuentas en el sen-

tido de imponer controles efectivos y potenciales sanciones. Explica el citado funcionario:

Hay mucha gente que dice 'rendimos cuentas a la asamblea' y la asamblea son seis personas. [...] Si la asamblea es representativa y están claros los mecanismos de representación de la gente... aunque sea un grupo pequeño puede ser moralmente aceptable; pero si la asamblea se reduce a seis personas que son amigos, casi compadres de los jefes de la organización, pues es muy limitado lo que se puede hacer (Informante de organización donante internacional, Honduras).

Reflexiones finales: los contenidos de la rendición de cuentas

Tal como se señaló en el capítulo anterior, la concepción dominante de la rendición de cuentas es económico-financiera. Por supuesto, esta visión coexiste con muchas otras, y ello se refleja con claridad en las respuestas a la pregunta sobre los contenidos de la rendición de cuentas, que se organizan en dos grandes tendencias. La primera de ellas provee una simple descripción de las cosas "tal como son", constatando en casi todos los casos (con algunas excepciones) el predominio de la rendición "formal" y "contable". La segunda, en cambio, responde en términos de los contenidos que debería tener la rendición, aunque ello no suceda. Las respuestas que se agrupan bajo esta segunda perspectiva son previsiblemente menos numerosas, dado que no todos los actores consultados tienen una visión crítica del estado de cosas existente, ya sea porque no encuentran objeciones al predominio de la lógica contable, ya porque no cuentan con las herramientas conceptuales para considerar la posibilidad de un estado de cosas alternativo, ya porque interpretan la pregunta que se les ha formulado en términos descriptivos y avalorativos.

"La concepción dominante de la rendición de cuentas es económico-financiera. Por supuesto, esta visión coexiste con muchas otras".

Puesto que los mecanismos específicos de la rendición de cuentas "realmente existente" serán analizados en el próximo capítulo, en los párrafos que siguen nos limitamos a sintetizar las visiones generales de los actores sobre los contenidos que adopta y debería

adoptar la rendición de cuentas. Dado que tienden a ser considerados por los actores involucrados como obstáculos para la instauración de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, los rasgos dominantes de las rendiciones usualmente exigidas –tales como el carácter limitado y estrecho de sus contenidos y la inflexibilidad de sus formatos– serán sólo mencionados brevemente en este apartado, para ser abordados más detenidamente en el capítulo séptimo.

El formato de argumentación utilizado con mayor frecuencia opera mediante el contraste entre el ser y el deber ser, en forma análoga a los razonamientos descriptos más arriba. En este caso, el contraste entre el ser y el deber ser se manifiesta en al menos tres terrenos distintivos. La rendición de cuentas existente se parece poco a la rendición de cuentas deseada por una (o una combinación de) las siguientes tres razones: los criterios son equivocados, los estándares son bajos, y los dispositivos no funcionan o no son aplicados.

Ante la pregunta sobre los contenidos de la rendición de cuentas, es frecuente la respuesta que consiste en afirmar que los contenidos son básicamente cualesquiera sean exigidos por quienes tienen mayor poder para imponer exigencias y condiciones, es decir, aquellos ante quienes las OSC están materialmente (dado que no moralmente) obligadas. Esta clase de respuesta contiene, en la mayoría de los casos, varios elementos. En primer lugar, conlleva la afirmación de que la rendición es “financiera” porque eso es lo que más les interesa a quienes aportan el dinero que hace funcionar a las organizaciones. (No obstante, es de señalar que en muchos casos los donantes no están de acuerdo con esta apreciación, y consideran que sus estándares superan ampliamente los criterios mínimos, que son de naturaleza contable. En qué medida se trata de un prejuicio de las OSC, y en qué medida esta percepción se corresponde con la realidad, es materia de estudio para el próximo capítulo). En todo caso, son numerosos los entrevistados que juzgan que, por uno u otro motivo, la práctica generalizada de exigir rendiciones económicas ha limitado las expectativas y las capacidades de rendición al terreno estrictamente contable:

Yo creo que están entrenados, tanto el Estado como la sociedad civil, para pedirse cuentas económicas. Por ejemplo para hacer relevamientos contables, para dar cuentas de presupuestos. Pero no tienen capacidad, o no han desarrollado mucha experticia en dar cuentas de calidad, de los procesos, en dar cuentas de la focalización: si es adecuada o inadecuada, si lograron llegar a la población. (Informante del sector gubernamental, Uruguay).

Así, la dicotomía entre el ser y el deber ser se presenta a menudo bajo la forma de la oposición entre lo cuantitativo y lo cualitativo (en la formulación de un entrevistado de una ONG española) o, en palabras de un experto en OSC de la misma procedencia, entre la información descriptiva y la información analítica.

[La rendición se basa en] indicadores cuantitativos, porque vivimos en una sociedad donde todo se reduce [a] los resultados inmediatos que queremos acumular. Números en la memoria, gráficos, porcentajes. Y por desgracia, la parte cualitativa se queda más atrás. Entramos en juegos de mercado, que no digo que no estén bien, pero deberían estar acompañados de una pedagogía. Es lo que ahora nos falla. (...) No estamos explicando bien lo que no es cuantitativo (...) Nos falta explicar el alma y esta es nuestra razón de ser, la que nos distingue de la zapatería, nuestro fin y para qué hemos sido creadas. Y esto no lo sabemos explicar. (Informante de OSC, España).

En segundo término, la identificación del componente económico-financiero en el centro de la rendición de cuentas tiende a ir acompañada de la constatación de la rigidez de los mecanismos impuestos por los donantes, y también por el Estado allí donde éste cumple funciones de control. Por un lado, pues, tenemos exigencias que son ante todo contables y que no aportan demasiado a la solidez institucional de las organizaciones ya que suelen estar –tal como lo expresa un dirigente chileno de OSC– *"bastante acotadas al vínculo puntual que tienen con la organización"*. Según el representante de una entidad donante, también chileno, la expectativa dominante es que las OSC *"cumplan con los objetivos del proyecto acordado y con una buena administración de los fondos"*. En palabras de **David Bonbright**:

"En algunos casos, las OSC detectan, además de la insuficiencia y la ineficacia de las reglas de control impuestas por el Estado, su animosidad contra las organizaciones sociales".

La mayoría de las herramientas y metodologías vigentes están diseñadas para administrar los proyectos y no son apropiadas para las organizaciones que trabajan en los procesos a largo plazo de cambio social.

Encontramos, por otra parte, que la escasa flexibilidad de los formatos en que las informaciones requeridas deben ser presentadas (como también, dicho sea de paso, de los plazos y cronogramas) constituye una fuente

inagotable de quejas de las OSC, las cuales subrayan que, por un lado, cada entidad donante impone su propio formato a todas las organizaciones que reciben sus fondos, sin importar su tamaño, el contexto en que desarrolla sus actividades o los recursos con que cuenta para responder adecuadamente; y que, por el otro, los formatos y requisitos formales impuestos varían según el donante, de modo que las organizaciones deben adaptarse a responder de modos diferentes a cada una de las entidades que colaboran con sus actividades.

Como se verá con más detalle en el capítulo 6, la mayoría de los estudios nacionales detecta, además de la aplicación de criterios estrechos y erróneos, la presencia de marcos legales nacionales y locales que fijan estándares que exigen mucho menos de lo que requeriría una buena rendición de cuentas. Así, por ejemplo, confiesa un funcionario gubernamental uruguayo que *"hay apenas un seguimiento del Ministerio de Educación y Cultura de que [las organizaciones] hagan su asamblea anual; son aspectos absolutamente formales y yo te diría que no son mecanismos que permitan hablar de transparencia de la rendición de cuentas"*. En algunos casos, las OSC detectan, además de la insuficiencia y la ineficacia de las reglas de control impuestas por el Estado, su animosidad contra las organizaciones sociales. Así, la directora de una OSC que trabaja en áreas rurales del Nordeste brasileño afirma que, a la hora de rendir cuentas al Estado, *"estamos muchas veces lidiando con el enemigo"*: *las reglas de control "son las de las clases dominantes"*, no sirven para combatir la corrupción y pueden ser usadas contra las organizaciones sociales. A ello se agrega, en varios países, la constatación de que las regulaciones –aún allí donde son apropiadas– raramente son aplicadas, o lo son de un modo tal que sus disposiciones resultan desvirtuadas.

Evidentemente, no siempre los criterios son heterónomos, unilaterales e impuestos, y no siempre se trata de exigencias solamente formales y contables, insuficientes y aplicadas con malevolencia o descuido. De hecho, los informes de varios países identifican algunos avances en las regulaciones estatales, así como ciertos esfuerzos de los donantes para negociar y consensuar mecanismos de rendición de cuentas con cada organización; explica, por ejemplo, un representante de una entidad donante de Costa Rica:

[L]o que estamos haciendo desde hace dos o tres años es ver precisamente cómo se puede medir resultados, en ese sentido no queremos imponer un sistema de monitoreo, entonces lo que hacemos es con todas las contrapartes definir conjuntamente algunos indicadores más representativos

de su programa de tres años o dos años durante el contrato con nosotros: cuáles son algunas cosas que están haciendo y que se podrían medir, o bien en los grupos con los cuales está trabajando, o también sobre cambios en la organización misma.

Con todo, aunque en algunos casos se ofrecen visiones más matizadas de estas cuestiones, la descripción expuesta más arriba corresponde a la percepción más difundida entre las OSC. Ahora bien, dada la forma en que la situación "realmente existente" es percibida, ¿cuáles deberían ser los contenidos exigibles, según las OSC, para que la rendición se ubicara a la altura de los principios que la animan y de las razones sobre las que se funda?

En primer lugar, se afirma la idea de que, antes de hablar de contenidos concretos, debería quedar claro que no debería existir un modelo único de rendición; o, más bien, que debería eliminarse la heterogeneidad que es fuente de confusiones y de despilfarro de recursos (es decir, la heterogeneidad caprichosa resultante de la tendencia de cada entidad donante a establecer sus propios formatos y condiciones) para privilegiar la heterogeneidad derivada de las diferencias en tamaño, recursos o terreno de operación de las diferentes OSC. Así, se reclama la formulación de políticas para contribuir a formar en las OSC que así lo requieran las capacidades necesarias para ejecutar rendiciones, y la inversión de tiempo y esfuerzo necesaria para comprender los contextos específicos en que se mueve cada organización: es en ese sentido que son denunciadas las relaciones distantes y autoritarias que mantienen algunas entidades de financiamiento con organizaciones locales que tienen dificultades para dominar mecanismos gerenciales y contables que les son completamente ajenos, en lugares donde incluso las facturas de compra son una rareza.

En lo que se refiere a los contenidos propiamente dichos, las respuestas generalmente no abundan en detalles, pero contienen suficientes indicios como para que sea posible extraer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, los balances financieros deben ser complementados por formas de evaluación cualitativa que permitan que se escuche la voz de los beneficiarios, y que mediante mecanismos de retroalimentación les confiera influencia sobre las actividades y procesos.

En segundo lugar, es importante que las rendiciones de cuentas contemplen cuidadosamente tanto los resultados como los impactos de las actividades desarrolladas. Es destacado, en ese sentido, el problema de la definición de los indicadores con los cuales

medir los impactos; y, en particular, son señalados los riesgos que acarrea la confianza excesiva y exclusiva en las medidas cuantitativas frente a criterios que contemplen la calidad de los bienes y servicios producidos y, especialmente, de los procesos conducentes a su producción.

La necesidad de establecer criterios compartidos para la evaluación del desempeño de las OSC es repetidamente subrayada con el argumento de que, en un ambiente de competencia creciente por recursos limitados, de dichas evaluaciones dependen las donaciones futuras, y de éstas las perspectivas de crecimiento, estancamiento o desaparición de las organizaciones. Como bien lo señala **David Bonbright**, las comparaciones de desempeño "son muy difíciles de hacer sobre la base de nuestros resultados reales ya que las intervenciones de cambios sociales significativas enfrentan problemas genuinamente complejos de causalidad múltiple (atribución), retrasos de tiempo entre nuestras acciones y sus frutos, y contexto (la misma intervención producirá resultados diferenciales en diferentes entorno).

La respuesta convencional comparará indicadores que no llegan a describir el impacto social, como número de niñas que permanecen en la escuela, número de mosquiteros, o tasas de reintegro de micropréstamos". Existen, en cambio, instrumentos más complejos que permiten obtener comparaciones significativas por medio de encuestas en las que se toma en cuenta el criterio de los beneficiarios mediante preguntas transversales que pueden transformarse en datos comparables; y a través de la consideración de algunas capacidades de las organizaciones que son sumamente predictivas del desempeño y el impacto social.

Debe subrayarse, en todo caso, que la incorporación de los impactos a las rendiciones es casi invariablemente colocada en la columna del debe, como bien lo ilustra el siguiente fragmento:

Por un lado está la teoría y por el otro la práctica. Yo creo que la tendencia debería ser, de rendir cuentas de los impactos de nuestro trabajo. Si trabajamos para mejorar la vida de la gente, tenemos que rendir cuentas para mejorar la vida de la gente, pero esto es muy difícil. (Informante de OSC, España).

En tercer término, no sólo importan los resultados sino también los procesos mediante los cuales ellos son alcanzados. Este punto incluye al menos dos componentes. Por un lado, refiere a la información –frecuentemente escamoteada– acerca de quiénes conforman la organización: cuáles son los antecedentes y trayectoria de la organización y sus directivos, cuáles son las

modalidades de trabajo adoptadas. Así, por ejemplo, reflexiona un entrevistado procedente de una OSC española:

[Nosotros rendimos] cuentas de la parte económica, que es muy importante y está muy demandada: de dónde vienen nuestros ingresos y como los gestionamos, si son públicos, si son privados, de quienes son. Y luego, cuánto destinamos a estructura, cuánto a cooperación... También de nuestros órganos de gobierno, quiénes son, qué hay detrás, cuál es la ideología que nos sustenta, cuál es la misión. Parece ser una cosa muy obvia, pero al sector en general le falta. Quiénes somos, quiénes están detrás, quién es nuestro patronato y cuáles son los principios que nos sustentan.

Por otra parte, refiere también a las formas de implementación de los proyectos que la organización lleva adelante y, en particular a la relación que entabla con sus beneficiarios: si contempla la participación de los involucrados; si emplea mecanismos horizontales y democráticos de toma de decisiones, etc. En ese sentido, el representante para Brasil de una fundación donante internacional señala que para esa fundación es importante saber cuáles son las prácticas de las organizaciones "en el área de la diversidad", es decir, "hasta qué punto aquella organización que habla en nombre del interés público refleja eso internamente"; de ahí su política de inclusión de "minorías" en el cuerpo de funcionarios de las entidades, de lo cual se espera que éstas también rindan cuentas.

Es altamente probable, como consecuencia de todo lo anterior, que la mayoría de los actores entrevistados, en particular dentro del campo de las organizaciones de la sociedad civil, adhiera a las siguientes palabras a modo de conclusión y de síntesis:

Las prácticas actuales de rendición de informes son a menudo muy poco más que una práctica de mercadeo o de rendir la contabilidad de gestión a los donantes (lo que decimos que hicimos con su dinero). Pueden satisfacer los requisitos legales y aún los estándares actuales, pero van activamente en contra de un aprendizaje honesto y de una reflexión inclusiva. [...] Los formatos [de una rendición adecuada] variarán, pero los informes públicos deben abordar intrépidamente las preguntas: ¿Qué queríamos lograr? ¿Qué logramos en realidad? ¿Qué factores causaron u obstaculizaron nuestro éxito? ¿Qué está funcionando bien? ¿Qué necesitamos para el cambio y por qué? Y esta discusión debe reflejar lo que nuestros constituyentes primarios y secundarios dijeron en todos los temas, aunque los criterios sean profundamente divergentes. (**David Bonbright**, op. cit.).

NOTAS

1 Este argumento es utilizado también por las organizaciones donantes para jerarquizar a los beneficiarios como destinatarios de la rendición de cuentas. Se trata, en verdad, de un argumento fundamental, en particular, para el sector empresarial, desde cuya perspectiva los beneficiarios ocupan en el terreno social un lugar análogo al de los consumidores en el mercado. De ahí la importancia que, desde la perspectiva empresarial, reviste el aporte de los beneficiarios para el aprendizaje institucional y el mejoramiento del bien producido o el servicio prestado.

2 Notablemente, a juicio de numerosos actores consultados, la rendición de cuentas hacia "la sociedad en general" queda cubierta con la publicación de informaciones referidas a la gestión administrativa y las actividades de las organizaciones en sus páginas web. De ahí el interés que presentan los relevamientos realizados en Internet por los equipos de investigación a cargo de los informes nacionales.

3 De hecho, tal como se verá en el capítulo 6, existe una marcada tendencia a la imposición de escasas o nulas exigencias específicas de rendición de cuentas por parte de los Estados allí donde no son desembolsados fondos del presupuesto público; dicho de otro modo, a juzgar por el marco legal vigente, el propio Estado tiende a considerarse a sí mismo, en relación con las OSC, como destinatario legítimo de su rendición de cuentas sólo en la medida en que contribuye a sus fondos en calidad de donante.

#5

CAPÍTULO 5

Cómo se rinden las cuentas

EN LOS capítulos precedentes se ha delimitado el concepto de *accountability* tal como lo entienden los actores involucrados y se ha rastreado la presencia del tema de la transparencia y la rendición de cuentas en la agenda pública –y, más específicamente, en el campo de las organizaciones de la sociedad civil– en los distintos países estudiados. Asimismo, se ha explorado la cuestión de los "públicos", "audiencias" o "destinatarios" de la rendición de cuentas de las OSC, la fisonomía de los cuales define en gran medida los contenidos, los formatos y los mecanismos apropiados para cada caso.

En las páginas que siguen se procura avanzar en una categorización de los mecanismos existentes, así como en la descripción y evaluación del estado de situación en lo que se refiere a su utilización y apropiación por parte de las OSC de la región. Más allá de lo expuesto discursivamente por las organizaciones respecto de la necesidad de rendir cuentas y de su voluntad o buena disposición para hacerlo, hemos buscado exponer los mecanismos y dispositivos concretos que se encuentran disponibles y que, en mayor o menor medida según los casos, son de hecho utilizados a la hora de la rendición de cuentas.

Herramientas y procesos

Como resultado de los minuciosos relevamientos realizados, se obtuvieron voluminosos compendios de mecanismos de rendición de cuentas con variaciones más o menos amplias entre países. Un primer paso para la aprehensión del complejo panorama resultante es, desde luego, el de la clasificación. Así pues, resulta de gran utilidad la distinción formulada por **Alnoor Ebrahim**[1] entre mecanismos que pueden ser considerados "herramientas" y mecanismos que involucran "procesos". Los primeros son instrumentos o técnicas que se aplican en general durante un período limitado de tiempo, tienen como resultado un documento o producto específico y suelen repetirse a lo largo del tiempo. Se cuentan entre ellos, por ejemplo, los informes o evaluaciones de desempeño que se repiten con una frecuencia anual o semestral. Los mecanismos que implican procesos, por su parte –tales como los de carácter participativo o autorregulatorio– son generalmente más amplios y multifacéticos que los mecanismos-herramientas, y también menos tangibles o acotados en el tiempo; así, pues, cada proceso puede suponer la utilización de varias herramientas para generar la rendición de cuentas deseada.

La revisión de los diagnósticos realizados en cada país permite detectar una serie de denominadores comunes. Existe, en efecto, un conjunto de herramientas que son mencionadas en todos o casi todos los casos como las de uso más frecuente: informes narrativos y financieros, memorias, autoevaluaciones y auditorías externas. Su presencia, consistente con los hallazgos expuestos en los capítulos precedentes, constituye un indicio de la prevalencia de las rendiciones económicas y contables a los donantes y (en particular allí donde lo exige el marco regulatorio) a los socios de las organizaciones.

El rango de mecanismos de rendición de cuentas disponibles es amplio; en la práctica, las organizaciones tienden a utilizarlos en combinatorias diversas de modo tal de llegar a las diversas audiencias a las que deben rendir cuentas, ya sea porque se encuentran legal o contractualmente obligadas o porque se sienten moralmente compelidas a hacerlo. Nuevamente, la clasificación de **Ebrahim** –adaptada a la realidad de la región estudiada– nos resulta aquí de gran utilidad para analizar y evaluar los avances alcanzados en este terrreno en los países comprendidos en este estudio. Presentamos, pues, el mosaico de mecanismos de rendición de cuentas efectivamente utilizados por las organizaciones relevadas ordenados en las siguientes categorías:

- **Sistemas de información e informes públicos**
- **Evaluaciones y mediciones de desempeño**
- **Mecanismos participativos y consultivos**
- **Autorregulación**
- **Certificación**
- **Mecanismos de auditoría social**

Los sistemas de información y los informes públicos

La información y el acceso a la información son sin duda las bases fundamentales de todo sistema de transparencia, de toda rendición de cuentas clara y efectiva y, en definitiva, de toda sociedad democrática definida por la confluencia de los principios de la soberanía popular y el estado de derecho y caracterizada, por consiguiente, por la presencia de un cuerpo de ciudadanos en condiciones de elegir, exigir y controlar a sus representantes[2].

Los flujos de información recorren todos los modelos y formatos de rendición de cuentas, y son de hecho los puentes que vinculan a los distintos actores involucrados en ellos. Como bien lo señala la voluminosa bibliografía dedicada al análisis de la fisonomía y el funcionamiento de los medios masivos de comunicación, la información es una importante fuente de poder, el cual puede ser ejercido (intencionalmente o no) mediante la desinformación, la subinformación, la deformación o el recorte de la información e, incluso, mediante la sobreinformación.

No obstante, aún en plena "era de la información"[3], la clase de informaciones que circula en relación con la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil tiende a restringirse a unos pocos aspectos -básicamente legales y financieros- de sus actividades. La información disponible para el público interesado es, asimismo, frecuentemente heterogénea, desordenada e intermitente: suele ser difícil, cuando no imposible, reconstruir series que permitan rastrear evoluciones a lo largo del tiempo. Tiende además a encontrarse dispersa, y carente por lo tanto de un marco interpretativo que la torne inteligible y comparable con otras similares. Ello se debe, en gran medida, al hecho de que las informaciones disponibles son el resultado ante todo de las exigencias impues-

tas por los órganos regulatorios y los organismos donantes de los recursos con que funcionan las organizaciones. Así pues, buena parte de la información disponible se encuentra contenida en informes legales emitidos en cumplimiento de los requerimientos para la obtención de personerías jurídicas y status legales; y en informes periódicos exigidos por los donantes a las organizaciones receptoras de su financiamiento.

En otras palabras, una vez satisfechos los requisitos legales, la masa más voluminosa de información disponible es la constituida como resultado de los requerimientos de los financiadores. Dichos requerimientos varían enormemente de uno a otro donante, e incluyen desde informes cuatrimestrales en formatos preestablecidos minuciosamente detallados sobre la ejecución de los fondos, hasta breves informes anuales con mayor énfasis en el impacto y los resultados más que en los detalles de la ejecución, pasando por exigencias legales que, en algunos casos, dejan fuera del conjunto de potenciales receptores a las organizaciones de base carentes de personería jurídica. En numerosos casos, la sofisticación de la rendición exigida ha llevado a OSC con múltiples donantes a someterse voluntariamente a auditorías anuales realizadas por empresas consultoras privadas, de modo tal de asegurarse de satisfacer las demandas crecientes procedentes de sus fuentes de financiamiento. Muy frecuentemente la información demandanda por los donantes enfatiza lo financiero y lo contable y, en la opinión de muchas de las organizaciones consultadas, no prioriza el aprendizaje y la evaluación de los impactos.

En lo que se refiere específicamente a las demandas de las agencias de cooperación para el desarrollo, comúnmente se percibe –tal como lo expresa el informe costarricense– que a pesar de las ideas formuladas por los voceros de dichas agencias en relación con los objetivos de la rendición de cuentas (generar procesos transparentes, fáciles de incorporar y de instrumentar y capaces de facilitar correcciones sobre la marcha, por ejemplo), muchos de los mecanismos utilizados en la práctica –tales como los marcos lógicos y los informes técnicos– se caracterizan por sus rígidos formatos preestablecidos, tienden a enfocarse en los proyectos específicos más que en la organización como un todo, y se hallan por consiguiente lejos de constituir herramientas de monitoreo y evaluación del desempeño y la evolución organizacional. Dado el prominente rol que juegan las agencias de cooperación en la vida de numerosas organizaciones, son frecuentes los reclamos por parte de las OSC consultadas en re-

lación con el papel que ellas podrían desempeñar en el establecimiento de prácticas, hábitos y mecanismos efectivos de *accountability*. En esa línea argumenta, entre otros, el informe de Uruguay, según el cual los organismos donantes podrían obrar de catalizadores en la promoción de la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la democracia, facilitando la construcción de métodos o formatos estandarizados a la vez que flexibles, y apoyando la formación o capacitación de las OSC de modo tal de dejar a su paso por cada país un saber-hacer sobre el cual se pueda avanzar en forma acumulativa.

La situación es levemente diferente allí donde el donante es el Estado o, más precisamente, alguna de sus múltiples dependencias. La percepción más generalizada entre los informantes de la mayoría de los países es que el Estado es todavía muy débil en el terreno de la rendición de cuentas, y que existen muy pocas iniciativas gubernamentales para la promoción de la *accountability* de las organizaciones de la sociedad civil. En muchos casos, de hecho, el Estado es percibido además como un actor débil en lo que se refiere a su propia rendición de cuentas hacia la ciudadanía. En lo que concierne a la rendición de cuentas de las OSC, las políticas aplicadas por el Estado son frecuentemente evaluadas como intermitentes, fragmentarias, inconsistentes e incluso arbitrarias; sus contenidos, por su parte, no se diferencian demasiado de los que suelen incluir las rendiciones hacia las agencias de cooperación. En palabras de los investigadores de Paraguay:

La exigencia del Estado se reduce a una rendición de cuentas de índole financiera, no así programática. Si bien existe la posibilidad de que la Contraloría General de la República realice visitas a las organizaciones que reciben fondos, ésta no constituye una práctica obligatoria.

La rendición al Estado es pues percibida como unilateral y parcial, del mismo modo y por las mismas razones por las cuales tiende a serlo la rendición a los financiadores privados:

Hay una rendición de cuentas que viene obligada por los cofinanciadores públicos, es decir, que cuando recibes financiación pública, de una convocatoria, hay que entregar la memoria o los informes de seguimiento y finales de los proyectos financiadores. Y este seria un mecanismo que nos viene dado tanto por públicos como privados. (Informante de OSC, España).

Las herramientas cuya utilización requiere el cumplimiento de las exigencias de los donantes –públicos y privados– son percibidas como for-

mas excesivamente pasivas de rendición de cuentas:

Las ONG tenemos que ser mucho más proactivas con la rendición de cuentas. Legalmente tenemos la auditoria anual y poca cosa más, que lo que hace es verificar cómo te has gastado tus recursos según normas contables, solamente, pero en ningún momento garantiza que hayas gastado tus recursos a tu misión social. (Informante de OSC, España).

En lo que se refiere a la relación con los socios, los pares y la sociedad en su conjunto, el flujo de información es considerado por las organizaciones como una herramienta para la consolidación de la democracia interna, el apuntalamiento de la gobernabilidad institucional y la generación de confianza. De ahí la importancia de la rendición de cuentas hacia los socios, la Comisión Directiva y los integrantes de los grupos de trabajo de la institución involucrada.

Si bien en la mayoría de los países estudiados las OSC deben cumplir estatutariamente con la obligación de rendir cuentas a sus asociados (generalmente a través de la realización de una asamblea anual y la entrega de memoria y balance), en muchos casos es destacada adicionalmente la importancia de la celebración de asambleas de miembros como práctica de rutina en las organizaciones de base territorial.

En el caso de Argentina, por ejemplo, son numerosas las organizaciones que cuentan con instancias que funcionan como “la asamblea de la entidad”. Se trata por lo general de reuniones de la Comisión Directiva y de los activistas y voluntarios de la organización, que se reúnen periódicamente (generalmente con una frecuencia semanal) y constituyen una importante instancia de decisión. Según se expresa en el informe de ese país, ellas *“son reivindicadas por los miembros como un espacio muy importante de participación y fortalecen la convicción de los mismos con la misión de la institución”*.

En Honduras, por su parte, las OSC de carácter gremial suelen rendir cuentas a sus afiliados mediante sencillos pero no por eso menos efectivos mecanismos asamblearios. El Patronato Regional de Occidente (PRO), por ejemplo, realiza asambleas cada dos meses para revisar la agenda y valorar los logros obtenidos en el período precedente. En ellas se presentan generalmente tres tipos de informes: el presidente informa sobre los éxitos y fracasos del período, así como de las perspectivas de la organización; las comisiones informan sobre las tareas realizadas; y la tesorería da cuenta del movimiento de los recursos. Por lo gene-

ral las asambleas tienen lugar los domingos de modo de garantizar una elevada participación. Otras organizaciones gremiales con membresía en todo el país celebran asambleas con menor frecuencia pero con idéntico ánimo participativo; tal es el caso de la Central Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC), que a pesar de ser una organización pobre ha logrado instrumentar mecanismos eficientes de transparencia y rendición de cuentas[4].

No obstante, los datos procedentes de los informes indican que en el grueso de las OSC las estructuras organizacionales de funcionamiento permanente raramente garantizan la democracia y los derechos de los asociados. En Honduras, por caso, se registró la presencia de una elevada proporción de organizaciones locales que no cuentan en su estructura con organismos encargados de la fiscalización interna y se constató, en cambio, que "las OSC funcionan en base a personalidades fuertes y bien definidas, pero intolerantes".

De modo similar, existen en Bolivia asociaciones comunitarias y organizaciones obreras, de inserción urbana tanto como rural, que han realizado acciones de rendición de cuentas hacia sus afiliados –generalmente bajo la forma de asambleas– para contribuir a la participación y a la confianza interna, a la vez que han sostenido relaciones autoritarias y coercitivas con sus bases. Tal como lo expone el informe boliviano:

"La información y el acceso a la información son sin duda las bases fundamentales de todo sistema de transparencia, de toda rendición de cuentas clara y efectiva y, en definitiva, de toda sociedad democrática".

Los afiliados no presentan niveles de cuestionamiento sobre la realización de las asambleas o reuniones de afiliados, por el contrario consideran que éstas son transparentes, pero sí se evidenció que los dirigentes obligan a los afiliados a la asistencia a las mismas, incluso con multas pecuniarias ante la inasistencia.

Por lo demás, en la mayoría de los casos parece ser poco corriente la práctica de la rendición de cuentas ha-

cia el público interno de las organizaciones, y más concretamente hacia los equipos de trabajo. Tal como lo reconocen las propias instituciones involucradas, los equipos de trabajo sólo tienen participación en los temas presupuestarios de los proyectos que ejecutan directamente; no se ven involucrados, en cambio, en la vida económica general de la organización, lo cual limita fuertemente la incidencia que pueden tener sobre su dinámica y sobre el rumbo de sus intervenciones. Una de las pocas excepciones en ese sentido es la que presenta el informe español, en boca de uno de sus entrevistados:

A los socios les rendimos cuentas de cómo va con mecanismos como la memoria, la mini-memoria, la web, la revista, el boletín electrónico. Y tenemos un mecanismo que empezamos hace cuatro años, que es la convocatoria de asambleas de socios. (...)Y hay una rendición de cuentas que hacemos más interna, aprovechando los materiales que tenemos. Por ejemplo, nosotros tenemos un área de comunicación interna con dos o tres personas, que no sólo se encarga de la comunicación interna, sino del desarrollo institucional: (...) el tema de los valores, asegurar la misión, la formación interna de los equipos que se incorporan, etc. Este equipo edita diferentes materiales de comunicación interna, a través del correo electrónico. Tenemos una intranet desde hace tres meses, que ha sido muy útil para los voluntarios. (Informante experto en OSC, España).

También el uso de mecanismos de rendición de cuentas hacia la sociedad en general –cuyas formas más frecuentes son los boletines, las revistas, las publicaciones en medios de comunicación y, cada vez con mayor frecuencia, las páginas web– se encuentra aún escasamente difundido en el campo de las OSC. El empleo de Internet, en particular, presenta una serie de dificultades. Se trata –como lo consigna el informe argentino– de un recurso cuya utilización tiende a ser cada vez más alentada por los donantes:

Las organizaciones técnicas y donantes, por poseer mayores recursos, dan una creciente importancia a poner mucha de su información en la página web; aún organismos internacionales con un gran caudal de información jerarquizan cada vez más el hecho de poner toda su información de los distintos programas y actividades en sus portales.

Sin embargo, aún allí donde las OSC cuentan con páginas institucionales, tiende a ser cuestionado su carácter de herramienta para la rendición de cuentas. A modo indicativo (es decir, sin pretensiones “representa-

tivas”) es posible citar los rastreos de sitios web realizados en tres de los países estudiados, Chile, Uruguay y España. Así, por ejemplo, de las treinta y cinco organizaciones chilenas rastreadas en Internet, quince no proporcionan ninguna información relativa a la rendición de cuentas. De las veinte que sí lo hacen, sólo tres exponen claramente el uso de los gastos y los resultados alcanzados. Cinco presentan solamente cuentas, cuadros con gastos, o fuentes de financiamiento. Seis sólo muestran resultados o describen sus actividades. Y otras seis hacen referencia al tema de la rendición de cuentas mediante la inclusión de notas de prensa donde se menciona la importancia de la transparencia, o apenas listan actividades o gastos, sin presentar respaldo alguno. En términos estrictos, sólo tres sobre treinta y cinco satisfacen los requisitos mínimos que se derivan del concepto de rendicion de cuentas tal como es definido desde el sector, es decir, entendido como rendición financiera más exhibición de resultados. En el caso de Uruguay, por su parte, solamente cinco de los cuarenta y tres sitios web analizados presentan información sobre los montos que maneja la organización o sobre sus fuentes de ingresos, y otras tantas ponen a disposición del público materiales tales como memorias, informes anuales o informes por proyectos. En numerosos casos se constata además que buena parte de la información disponible está desactualizada.

> “La medición de resultados (y, en especial, la evaluación de los impactos) es reconocida como un déficit muy grande y constituye actualmente un importante tema de reflexión para todos los sectores consultados”.

El caso de España es algo diferente incluso del de los países latinoamericanos de mayores ingresos. En primer lugar, el informe constata que son generalizados entre las organizaciones –pequeñas, medianas y grandes– los esfuerzos por incorporar las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) a sus prácticas de gestión y funcionamiento, a tal punto que Internet ha reemplazado en gran medida las interacciones cara a cara y las comunicaciones en papel, lo cual –explica el director de una OSC española– “además es bastante más económico y más ecológico”. Así pues,

aunque también aquí es subrayada la diferencia entre la simple comunicación y la comunicación al servicio de la *accountability*, el uso de Internet ocupa un lugar mucho más destacado que en los restantes países estudiados. Consecuentemente, el análisis de sitios web incluido en el informe es más pormenorizado, y sus resultados arrojan la descripción de un panorama bastante más alentador en términos del potencial de Internet para el mejoramiento de los sistemas existentes de rendición de cuentas[5].

Con todo, en la mayoría de los países relevados la modalidad de rendición de cuentas a través de Internet presenta una serie de debilidades adicionales. Son destacadas, en primer lugar, las limitaciones del acceso a la red, que en algunos casos (como el ya mencionado de Paraguay) se restringe a una ínfima porción de la población[6]; en segundo lugar, su incidencia despareja dentro del campo de las OSC (así, por ejemplo, en Honduras se trata de un medio utilizado regularmente sólo por las OSC que manejan más recursos de la cooperación internacional); y, finalmente, su cuestionable potencial informativo, por contraste con la tentación de su utilización propagandística bajo la forma de un portal donde se exhibe solamente la información positiva y potencialmente beneficiosa para la organización.

Las evaluaciones y las mediciones de desempeño

La evaluación ha sido una herramienta a la vez que un proceso empleado por las organizaciones de la sociedad civil durante muchos años. Las evaluaciones internas se combinan con las evaluaciones externas que muchos donantes realizan a sus beneficiarios. Por lo general, estas evaluaciones analizan el cumplimiento en el corto plazo de las metas y objetivos de los programas; son menos numerosas, pero relativamente frecuentes, las evaluaciones de impactos de mediano y largo plazo. Las evaluaciones internas, por su parte, se han popularizado en forma creciente como forma de medición de su propio progreso por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Las autoevaluaciones aparecen como un mecanismo usual en todos los países que participaron de la investigación, aunque en ninguno de los casos se especifican los formatos o técnicas utilizadas en su aplicación. En Argentina se ha presentado recientemente una herramienta de autodiagnóstico y fortalecimiento institucional desarrollada por la organización *Help-Argentina* que aspira a generar conocimiento de la organización para la acción, sobre la base de una serie de principios de buenas prácticas.

Rendir cuentas para darse cuenta

• Autoevaluación para organizaciones de la sociedad civil

HelpArgentina desarrolló una herramienta para el diagnóstico y el fortalecimiento institucional con el auspicio de la *Fundación Tinker*, sobre la base de una serie de Principios de Buenas Prácticas. El instrumento fue diseñado mediante una estrategia participativa que incluyó en la construcción colectiva a los diversos actores involucrados en el quehacer organizacional.

El objetivo de la autoevaluación consiste en producir conocimiento para la acción. Así, la información obtenida a partir de su aplicación brinda a la organización una base sólida para mejorar su gestión.

HelpArgentina es una organización sin fines de lucro que tiene la misión de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil argentina a través de la movilización de donantes y voluntarios, y de la promoción de buenas prácticas.

La herramienta de autoevaluación se encuentra disponible en: http://www.helpargentina.org/docs/AutoevaluacionparaOSCs.pdf

La evaluación como mecanismo de rendición de cuentas es reivindicada desde la sociedad civil, desde el Estado y desde las agencias donantes. Sin embargo, los mismos actores expresan sus preocupaciones y reservas en relación con las variadas carencias de las herramientas de evaluación disponibles y actualmente utilizadas, y mencionan insistentemente una serie de rasgos que idealmente deberían reunir.

En primer lugar, es destacada –más allá de los requerimientos de estandarización– la necesidad de herramientas maleables que contemplen la diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, considerada no solamente como un dato de la realidad sino también como un valor que merece ser preservado. En palabras de una participante del seminario internacional de Montevideo:

Creemos que sin duda [los mecanismos de rendición] deben tener en cuenta a la diversidad de las organizaciones, porque la diversidad en la so-

ciedad civil es como en el planeta, la diversidad de especies es la que hace a la riqueza de los ambientes y la diversidad de tipo de organizaciones es la que hace a la riqueza de nuestra sociedad civil. (Representante de OSC, Argentina).

En segundo lugar, se señala la importancia de generar herramientas de evaluación que permitan avanzar lo antes posible más allá de las evaluaciones de desempeño, nivel en el cual las OSC "solemos sentirnos más cómodas", de modo tal de llegar a la dimensión del impacto. En efecto, la medición de resultados (y, en especial, la evaluación de los impactos) es reconocida como un déficit muy grande y constituye actualmente un importante tema de reflexión para todos los sectores consultados. Lo que está en juego no es sólo ni fundamentalmente el aspecto técnico de las mediciones sino, en particular, la definición de los procesos y los sujetos de las evaluaciones. Efectivamente, uno de los elementos usualmente considerados indispensables es la generación de espacios para la participación de todos y cada uno de los sectores involucrados, y en forma prioritaria, para el involucramiento de los beneficiarios. Y puesto que estos últimos –tal como lo destaca la ministra de Desarrollo Social de Uruguay en su alocución en el seminario de Montevideo– también resultan transformados por efecto de su intervención en el proceso, el impacto de la participación sobre los actores también debe constituirse en objeto de las evaluaciones:

Cómo medimos los resultados de la transformación, de los procesos de transformación que se producen en aquéllos que participan, que también son protagonistas de esos procesos sociales [...] es un gran desafío.

En términos generales, el tema de las evaluaciones se encuentra presente también en la agenda de los organismos internacionales. Así, por ejemplo, en el seminario arriba mencionado la representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay remarcó la tendencia creciente del organismo a exigir evaluaciones externas rigurosas en los proyectos que financia. La cuestión también ocupa un lugar prominente en las preocupaciones de organismos de actuación regional tal como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), aunque las acciones en este terreno –plasmadas, por ejemplo en el Proyecto sobre formulación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos sociales desarrollado en el marco de su División de Desarrollo Social– tienen como destinatarias hasta la fecha no a las organizaciones de la sociedad civil sino a las instituciones gubernamentales del área social que integran la Red Social de América Latina y el Caribe.

Los mecanismos participativos y consultivos

La participación es un componente fundamental de la rendición de cuentas. La consulta con la comunidad en sus variadas formas, y la contribución de la comunidad a la identificación de sus propias necesidades, al establecimiento de prioridades y al diseño y la ejecución de proyectos destinados a satisfacerlas constituyen uno de los grandes desafíos que enfrentan actualmente las organizaciones sociales. Tal como se ha argumentado en los capítulos precedentes, la participación de los beneficiarios es un objetivo proclamado en forma generalizada, pero su traducción en prácticas concretas y sostenidas a lo largo del tiempo es en cambio mucho menos frecuente. Los casos en que dicha traducción efectivamente tiene lugar son sistemáticamente señalados por los entrevistados como ejemplos de "buenas prácticas", y en calidad de tales se los describe con mayor detalle en el capítulo 8.

A juzgar por los datos recogidos por los diversos relevamientos nacionales, se registra en los países de la región un número muy limitado de iniciativas orientadas a rendir cuentas a los beneficiarios; allí donde ellas tienen lugar, se trata por lo general de acciones puntuales y limitadas a proyectos específicos más que al desempeño global de la organización involucrada, sobre cuyas estrategias en el largo plazo poco o nada se consulta a quienes resultan ser, en definitiva, los más directamente afectados por sus intervenciones.

En términos generales, las diversas categorías de informantes coinciden en localizar a la ausencia de una cultura de la participación en el meollo del problema. La idea de "cultura" es aquí entendida en el sentido amplio del término, puesto que incluye –en un lugar frecuentemente destacado– las condiciones socioeconómicas de la comunidad de que se trate. Es, en efecto, subrayado en primer lugar el hecho de que gran parte de las OSC que son el objeto de nuestra reflexión realiza tareas vinculadas con el desarrollo social, de modo tal que sus poblaciones beneficiarias se encuentran por definición en una situación desaventajada, a menudo definida como de "pobreza", "vulnerabilidad", "marginación" o "exclusión". Si bien el carácter individual o colectivo, anómico u organizado de las poblaciones beneficiarias introduce una diferencia fundamental en el análisis, las condiciones socioeconómicas desfavorables son con harta frecuencia identificadas en la base de las deficiencias que presenta la rendición de cuentas hacia los beneficiarios.

Esta clase de planteo se presenta bajo la forma de varios argumentos, analíticamente distinguibles pero a menudo entrelazados empíricamente. Se sostiene, en efecto, que las OSC carecen de incentivos para pasar de las buenas intenciones a las prácticas concretas de transparencia y rendición de cuentas hacia los beneficiarios ya sea porque éstos no expresan interés alguno en ser involucrados y tenidos en cuenta; o porque manifiestan un desconocimiento completo de su derecho a estar informados y a hacer uso de la información para participar en la toma de las decisiones que los afectan; o porque existe en ellos el temor a que su curiosidad excesiva por lo que suponen son asuntos "internos" de las OSC podría dañar sus buenas relaciones con ellas y, por consiguiente, afectar su situación en tanto que receptores de sus recursos y destinatarios de sus acciones de promoción social. Así pues, los beneficiarios (en particular cuando se trata de proyectos sociales) tienden a ser percibidos –en palabras de un informante de una OSC uruguaya– como *"un sector muy desprotegido, con muy poca voz y [que] en general tienden a creer y a pensar que los servicios a los que acceden, acceden porque hay gente buena y no porque tengan un derecho"*.

Distinto es el caso expuesto en el informe español, donde la apertura de espacios participativos se dirige a los socios de las organizaciones, que no responden a la descripción usual de los beneficiarios de los programas sociales. Explica en ese sentido un entrevistado del sector no gubernamental:

Hay actos, muchos a lo largo del año, en los que hacemos la memoria de forma presencial. Me tengo que recorrer todas las ciudades de la zona, convocar a los socios de las ciudades, que tienen delante a alguien del equipo directivo y hay un espacio donde la gente puede hacer preguntas directamente a la organización. Nuestra responsabilidad está en crear los espacios de intercambio, de rendición de cuentas, de participación de los socios. Vale la pena promover estos espacios, o por ejemplo fomentar jornadas de puertas abiertas, montar plafones, etc. (...) La memoria de actividades es más institucional. Lo que hacemos [con esto] es intentar aterrizar la rendición de cuentas."

En todo caso, la preocupación por la evaluación participativa parece haber comenzado a emerger en la esfera gubernamental y a plasmarse en el diseño institucional. Ello se expresa en casos como el del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay, cuya Dirección de Evaluación y Monitoreo se encuentra –en palabras de un funcionario gubernamental– en vías de

diseñar “un espacio de monitoreo participativo tanto para la rendición de cuentas del MIDES como de las organizaciones sociales que ejecutan programas con nosotros”. En Brasil, por su parte, son repetidamente mencionados como mecanismos fundamentales de transparencia y rendición de cuentas los consejos consultivos o asambleas conformadas por actores reconocidos o representativos de variados segmentos de la sociedad, que acompañan y controlan las acciones de las OSC desde una posición autónoma. Algunas organizaciones adoptan la práctica de integrar a dichos consejos a la población con la que trabajan y establecen diálogos con las poblaciones objetivo de los proyectos en forma ininterrumpida desde la fase de elaboración hasta el momento de la evaluación final.

Con todo, y más allá de la importancia (variable según los casos) de las acciones emprendidas “desde arriba” para involucrar a “los de abajo”, lo cierto es que –como se verá con más detalle en el último capítulo– a la hora del repaso de las lecciones aprendidas la mayoría de los entrevistados coincide en afirmar que la situación sólo cambiará en forma radical cuando se redoblen los esfuerzos para empoderar a las poblaciones beneficiarias de modo tal de vencer las trabas que conspiran contra su organización autónoma y contra la formulación de demandas materiales y simbólicas en el lenguaje de los derechos. Pues es precisamente la ausencia o la debilidad de dichas exigencias la que explica, desde la perspectiva de numerosos entrevistados, buena parte de las limitaciones de los formatos y mecanismos mediante los cuales los beneficiarios son informados por las OSC, así como la pobreza de los contenidos transmitidos en dichas informaciones.

La autorregulación

La autorregulación, definida como la formación de capacidades sobre la base de la reflexión acerca de las propias prácticas, la autocrítica y la disposición al cambio, es un mecanismo al que adhieren en forma creciente las organizaciones de la sociedad civil. Es posible constatar, en efecto, la realización de sustantivos esfuerzos por parte de las organizaciones y sus redes para la innovación aplicada al desarrollo de herramientas más precisas y efectivas de rendición de cuentas.

En ocasiones es la organización en forma individual la que diseña su propio código de prácticas para regular y estandarizar sus procedimientos, estableciendo derechos, responsabilidades y mecanismos de eventuales sanciones. Sin embargo, es frecuente que las organizaciones de segundo grado jueguen un papel central

en la producción de mecanismos y procedimentos de autorregulación, bajo la forma de códigos de conducta, códigos de ética o cartas de principios a nivel nacional; cartas internacionales de responsabilidad; acreditaciones o certificaciones por pares; estándares de integridad de afiliación voluntaria; y guías de buenas prácticas, entre otros.

Como ejemplo de una carta de responsabilidad internacional es posible mencionar la *Accountabiliy Charter* de las ONG Internacionales (Ver recuadro).

El estatuto sobre *accountability* de las ONG internacionales

El estatuto sobre *accountability (Accountability Charter)*, el primero en su tipo para ONG internacionales, introduce reglamentos relativos a la transparencia y códigos de responsabilidad dentro del sector. Una vez en vigor, obligará a cada miembro a presentar un informe anual que incluya sus datos financieros. De ese modo se propone demostrar que las ONG "son transparentes y responsables" ante la población. Entre sus fundadores se encuentran Amnistía Internacional, CIVICUS, Greenpeace, Save the Children International, International Federation Terre des Hommes, Action Aid, Consumers International, Oxfam, Survival International, Transparencia Internacional y World YWCA.

Sitio web: http://www.ingoaccountabilitycharter.org
Versión en español: http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/ingo_accountability_charter.pdf

A nivel regional, por su parte, se perciben avances en la introducción de mecanismos de autorregulación por parte de redes y federaciones de OSC que trabajan sobre áreas temáticas específicas. En el terreno de la lucha contra la drogadicción, por ejemplo, se destacan las normas de calidad impulsadas por la Federación Latinoamericana de Comunidades Terapéuticas (FLACT). En este caso, las normas incluyen una serie de criterios éticos y formales indispensables para el ingreso, y un conjunto de criterios mínimos

que deben satisfacer los tratamientos que llevan adelante las organizaciones miembro. De modo similar, la Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales que Trabajan en Drogodependencias (RIOD) ha establecido un conjunto de criterios para el funcionamiento de las organizaciones miembro, entre los cuales se cuentan los principios éticos generales que deben guiar a las instituciones y sus equipos de trabajo, los derechos de los usuarios, las condiciones legales, los requisitos administrativos y contables y las condiciones mínimas que deben satisfacer las instalaciones físicas, tal como se expone en el documento titulado, precisamente, Criterios Mínimos de Calidad en los Programas de Prevención y Tratamiento[7].

A nivel nacional, finalmente, los códigos de conducta o cartas de principios son los mecanismos de autorregulación más extendidos. Entre ellos cabe citar la Carta de principios de la Asociación Brasileña de ONG (ABONG), el Código de conducta ética de la Asociación Chilena de ONG (Acción) y el Código de Conducta que elabora actualmente la Asociación Nacional de ONG (ANONG), de Uruguay.

La certificación

A diferencia de los mecanismos de acreditación que se cuentan entre las herramientas de autorregulación (puesto que suponen vínculos entre pares, ya sea en el marco de una asociación de segundo grado, ya sea en relación con asociaciones creadas con ese propósito), los procesos de certificación involucran la participación de agencias externas. En este caso, se supone que es precisamente la participación de un agente externo lo que garantiza la imparcialidad y la rectitud en la aplicación de los criterios establecidos para evaluar y, eventualmente, "certificar" la conformidad de la organización en cuestión con las normas de calidad de que se trate.

Se trata de un mecanismo de existencia relativamente reciente que cuenta con entusiastas seguidores a la vez que con acalorados detractores. En América Latina son probablemente las reservas manifestadas por numerosos sectores las que han impedido su incorporación como práctica habitual. Así pues, las organizaciones de la sociedad civil de la región no han adherido a normas o sistemas de estandarización, ni se han creado hasta la fecha agencias certificadoras específicas para el sector. Sólo un caso de una organización que ha recibido certificación externa –el de la Asociación de Graduados en Organización y Dirección Institucional (AGODI), de Argentina– es citado en los informes nacionales. En palabras de **Pablo Marsal**, miembro de dicha dicha institución:

AGODI está certificado por una organización internacional, Trace de Estados Unidos. Surgió como un pedido de una organización suiza que estaba negociando con AGODI y nos expresaron "bueno, ustedes son gente muy interesante pero si no se certifican...". Ellos pagaron todo el proceso, que fue carísimo. Hay una realidad mundial en que el sector empresario, el sector público, avanza en certificados de calidad.

Hasta la fecha son prácticamente inexistentes los mecanismos de certificación desarrollados en la región latinoamericana. Un ejemplo interesante y probablemente único en ese sentido es el del *Sistema de Evaluación del Desarrollo Organizacional* (SEDO) ideado en Paraguay (Ver recuadro).

Sistema de Evaluación del Desarrollo Organizacional (SEDO)

A partir de la creación del **Colegio de Organizaciones para el Desarrollo Social** en Paraguay, se planteó la necesidad de contar con un sistema de evaluación orientado a la obtención de una certificación que avalara el accionar de las organizaciones sociales ante instancias tales como las agencias de cooperación, el Estado o la propia sociedad civil. En respuesta a esta demanda se dio inicio al **SEDO**, una herramienta que busca medir, sobre la base de estándares internacionales aplicados a cada una de sus áreas de trabajo, la evolución organizacional de las instituciones, determinando en qué punto se encuentran y proveyendo una guía para su mejoramiento.

Más precisamente, los objetivos de **SEDO** son:

a) Certificar la transparencia de las instituciones evaluadas
b) Evaluar a las organizaciones para asegurar a la sociedad y el gobierno que se trata de organizaciones dedicadas al bien común
c) Analizar la eficiencia y eficacia de las instituciones desde el punto de vista de su transparencia, administración, impacto y legalidad
d) Establecer el grado de desarrollo organizacional que ha alcanzado la institución evaluada en base a los estándares adoptados
e) Proporcionar una guía que posibilite a las mismas fortalecerse institucionalmente

Es importante resaltar que si bien las organizaciones que han atravesado este proceso de certificación destacan la importancia de contar con un sistema único de evaluación que aplique criterios uniformes de eficiencia, eficacia y transparencia, su aplicación también ha suscitado una andanada de críticas de diverso calibre, todas ellas atendibles. En primer lugar, es criticado el modelo –designado como "netamente empresarial"– sobre la base del cual la herramienta fue diseñada. Son numerosas, pues, las organizaciones que juzgan que ello supone un énfasis en valores que (a diferencia de lo que ocurre con la empresa privada) no son los que constituyen la razón de ser de las organizaciones de la sociedad civil, y que en todo caso resultan inadecuados para juzgar su labor. Son señalados, en segundo lugar, los elevados costos que supone el acceso a la certificación, estimado entre tres mil y cinco mil dólares estadounidenses. Se trata de montos que en algunos casos llegan a superar los presupuestos anuales de las organizaciones, en particular allí donde se trata de organizaciones pequeñas, de objetivos modestos y ámbitos de acción reducidos. Es subrayado, finalmente, el hecho de que el sistema ha sido escasamente promovido, con el resultado de que la mayoría de las organizaciones paraguayas que no integran el Colegio de Organizaciones para el Desarrollo Social desconocen absolutamente su existencia; por añadidura, el sistema actualmente no se está implementando dado que, por efecto de sus problemas internos, el Colegio se encuentra inactivo.

"Aunque la idea de la certificación ya no es un arcano y, por el contrario, se ha ido imponiendo progresivamente en la agenda de debate, las opiniones sobre su pertinencia, su confiabilidad, su utilidad y sus posibilidades de generalización están divididas".

En España, por su parte, la Fundación Lealtad ha creado un mecanismo de certificación que, como en el caso del SEDO, ha despertado tanto interés como controversias (Ver recuadro).

Nueve principios para el análisis de la transparencia y buenas prácticas

La **Fundación Lealtad** es una institución independiente y sin fines de lucro creada en 2001. Su misión consiste en "fomentar la confianza de particulares y empresas en asociaciones y fundaciones que cumplan fines de acción social, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y/o medio ambiente. Con ello, se pretende lograr un incremento de las donaciones y del voluntariado de particulares y empresas".

Su sistema de análisis de las ONG se basa en nueve principios de transparencia y buenas prácticas:

1. **Funcionamiento y regulación del órgano de gobierno.**
2. **Claridad y publicidad del fin social.**
3. **Planificación y seguimiento de la actividad.**
4. **Comunicación e imagen fiel en la información.**
5. **Transparencia en la financiación.**
6. **Pluralidad en la financiación.**
7. **Control en la utilización de fondos.**
8. **Presentación de las cuentas anuales y cumplimiento de las obligaciones fiscales.**
9. **Promoción del voluntariado.**

El análisis es elaborado a partir de la información facilitada por la organización evaluada, y se traduce en un informe que consigna el cumplimiento de cada uno de los principios, así como una visión general de la organización. La **Fundación Lealtad** no realiza verificaciones sobre el terreno de los proyectos de las ONG y asume que la información brindada es auténtica, veraz y completa.

En la primera evaluación realizada en el año 2003 fueron auditadas 40 organizaciones. En su edición más reciente (2007) fueron auditadas 117. Todos los informes son publicados anualmente en la Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas de las ONG, que se difunde gratuitamente entre particulares y empresas. Adicionamente, se encuentran disponibles en la página web de la Fundación: **www.fundacionlealtad.org**

Al igual que en los demás casos ya mencionados, la actividad escrutadora de la Fundación Leatad ha sido observada con recelo desde algunos ámbitos del sector: en particular, ha sido criticada como una iniciativa ajena al sector evaluado, de sesgo marcadamente empresarial y portadora de criterios valorativos que, según sus detractores, responderían a una voluntad de control sobre el sector:

Lo que ha aparecido ahora es que alguien externo pueda acreditar ciertos indicadores de buenas prácticas. El problema es que se mezcla transparencia, calidad, y una serie de cosas que no son lo mismo. Una organización puede tener una calidad excelente y no llevar tan bien la transparencia. Se mezcla todo y salen temas como el de la Fundación Lealtad, que el sector ha legitimado. Que no me parece mal, pero no están especialmente cualificados. Han venido del mundo de la empresa, con una oportunidad de negocio, legitimo. (...) Falta desarrollar nuestros instrumentos de autorregulación. (Informante de OSC, España).

Al mismo tiempo, tal como lo reconoce el entrevistado arriba citado, numerosas organizaciones han legitimado de hecho su empleo al sumarse voluntariamente a la experiencia. Por añadidura, a comienzos del año 2007 la Fundación Lealtad cobró un especial protagonismo mediático en el marco de una serie de episodios de malversación de fondos que costaron la vida a algunas organizaciones no gubernamentales, quedando resaltada por contraste su actuación en favor de la transparencia y la rendición de cuentas. En lo sucesivo, los medios de comunicación han tendido a ensalzar una y otra vez su sistema de certificación en tanto que mecanismo objetivo y concluyente para establecer distinciones dentro del campo de las OSC y para comunicar en un lenguaje llano a la sociedad en su conjunto cuáles son las organizaciones “confiables”.

En suma, aunque la idea de la certificación ya no es un arcano y, por el contrario, se ha ido imponiendo progresivamente en la agenda de debate, las opiniones sobre su pertinencia, su confiabilidad, su utilidad y sus posibilidades de generalización están divididas. Dos clases de planteos parecen ocupar el centro de las controversias: por un lado, la cuestión del sujeto a cargo del proceso, cuya legitimidad no siempre es reconocida y cuya intervención desde fuera del campo de las OSC es vista con frecuencia como una limitación de la autonomía de las organizaciones; por el otro, el problema del acceso desigual a la certificación y su potencial efecto de profundización de las desigualdades ya existentes entre las organizaciones de la sociedad civil.

“Suele afirmarse que las organizaciones más grandes y poderosas son las que se encuentran en mejores condiciones para satisfacer los requisitos de la certificación”.

Sobre este punto, en particular, suele afirmarse que las organizaciones más grandes y poderosas son las que se encuentran en mejores condiciones para satisfacer los requisitos de la certificación, que a su vez les otorga el capital simbólico que probablemente les permitirá maximizar, a expensas de sus competidoras más modestas, pequeñas y no certificadas, las probabilidades de obtener los fondos necesarios para seguir funcionando. Así pues, alerta una de las conclusiones –resumida bajo el título de “tensión entre la transparencia y la igualdad”– de la mesa redonda que se realizó en el marco del seminario de Montevideo:

La exigencia de transparencia, en definitiva, puede terminar favoreciendo la consolidación de una casta de ONG fuertes y desalentar a los emprendimientos más chicos y más nuevos.

Del mismo modo concluyen **Lisa Jordan** y **Peter van Tuijl** al contemplar la posibilidad de que en un futuro más o menos próximo se generalice el “acceso certificado al financiamiento de donantes”. Ello “crearía una jerarquía; ocasionaría el caos en las relaciones entre las ONG; premiaría la conformidad en lugar de la búsqueda de comportamientos organizacionales diversificados; y limitaría el espacio para la experimentación o la promoción de nuevos intereses”[8]. Se trata, efectivamente, de amenazas reales dado su carácter inherente al modelo dominante de certificación de arriba hacia abajo. No obstante, ellas deben ser atendidas y enfrentadas con inteligencia y, sobre todo, con la convicción de que no son el resultado inevitable y necesario de todo sistema de certificación, dado que existen múltiples alternativas potenciales bajo la forma de sistemas “ascendentes” compuestos de mecanismos cuidadosos de un conjunto de normas de calidad edificadas sobre la base del repertorio disponible de experiencias exitosas en relación con la rendición de cuentas, la transparencia, la adaptación al cambio y la construcción de legitimidad. Es importante, pues, buscar

la forma de responder afirmativamente al interrogante lanzado por **David Bonbright** (op. cit.):

¿Es realmente posible que las ONG comprometidas y responsables diseñen un régimen de normas que premie la innovación, la eficacia y el pluralismo?

Los mecanismos de auditoría social

La auditoría social, finalmente, ocupa una categoría aparte dado que no se trata de un mecanismo entre otros sino que integra, en cambio, numerosos elementos procedentes de las herramientas arriba descriptas: la información pública, las evaluaciones, los mecanismos participativos y los estándares de autorregulación. Se trata de una serie de mecanismos que (tal vez por efecto de su elevado costo) no ha sido adoptada en forma generalizada por las organizaciones de la sociedad civil; de hecho, incluso las empresas –que usualmente marchan a la vanguardia de la adopción de mecanismos de rendición de cuentas– apenas la han comenzado a utilizar lenta y tímidamente. No obstante, los procesos involucrados merecen ser examinados con detenimiento debido a su carácter integral y a la promesa que contienen en relación con el futuro posible de la rendición de cuentas.

Las experiencias disponibles en el campo de la auditoría social son relativamente recientes. Dada su aún incipiente comprensión (debida, probablemente, a la escasez de experiencias concretas que permitan ilustrarla) existe la tendencia a agrupar bajo ese rótulo un puñado de experiencias heterogéneas que, por lo general, divergen especialmente en la intensidad con que incluyen uno de los componentes arriba citados: los mecanismos participativos. Según la definición provista por la *New Economics Foundation* (NEF)[9], la rendición y auditoría social (*social accounting and auditing*) es "una forma de medir e informar sobre el desempeño social y ético de una organización. La organización que lleva adelante la auditoría se torna responsable (*accountable*) para con sus *stakeholders* y se compromete a seguir las recomendaciones que resultan de ella". A partir de 1995 la NEF realizó una serie de auditorías a empresas privadas y, a continuación y en menor medida, también a agencias internacionales y a organizaciones del tercer sector. Con su participación y la membresía de otras muchas organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, agencias gubernamentales y compañías privadas, fue lanzado en 1996 el Institute for *Social and Ethical AccountAbility* (hoy llamado, simplemente, *AccountAbility*[10]). El ISEA presentó en 1999 su modelo de auditoría social (*AA1000*

"El desarrollo de instrumentos innovadores, más completos y multidimensionales o menos unilaterales –sistemas de autorregulación, participación, acreditación, certificación y auditoría social, entre otros– se encuentra todavía en una fase embrionaria".

Framework), consistente básicamente en un conjunto de estándares, indicadores y evaluaciones elaboradas mediante una serie de procesos que incluyeron el diálogo participativo de los involucrados. En el año 2003 la organización lanzó una versión revisada –el *AA1000 Assurance Standard*– sobre cuya base comenzó a editarse, a partir del año siguiente, el *AccountAbility Rating*, un informe público de la evaluación de la *accountability* de las cincuenta mayores compañías del mundo.

Consistentemente con el sesgo empresarial de buena parte de las acciones emprendidas hasta la fecha, estos estándares no se han difundido aún en el ámbito de las organizaciones sociales. Por añadidura, los diversos modelos de auditoría empresarial (entre ellos el ya mencionado AA1000) se encuentran todavía en pleno proceso de diseño y experimentación. El más esperado de ellos es, probablemente, el ISO de Responsabilidad Social (ISO 26000), cuyo lanzamiento está previsto para fines de 2009. Tal como se explica en la página web de la entidad responsable de su elaboración, la Organización Internacional de Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés), la herramienta será de aplicación voluntaria y no incluirá requisito alguno, de modo que no constituirá un esquema de certificación. Su objetivo consiste en inaugurar un camino intermedio entre la legislación estricta y la completa ausencia de regulación, con el objeto de alentar la responsabilidad social a la vez que la creatividad y la diversidad sobre la base de una comprensión compartida de los conceptos, las definiciones y los métodos de evaluación[11].

A nivel latinoamericano, finalmente, es importante resaltar la experiencia brasileña con el Balance Social, liderada por el *Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas* (Ver recuadro). Cabe señalar, sin embargo, que la cantidad de adhesiones a esta iniciativa por parte de las organizaciones de la sociedad civil ha sido por el momento reducida; las causas de ello son actualmente motivo de discusión.

Balance Social - IBASE, Brasil

Uno de los modelos más discutidos y cuya utilización está siendo poco a poco aceptada en el mundo de las ONG brasileñas es el del Balance Social.

El modelo de Balance Social para empresas fue lanzado en 1997, y consiste básicamente en un informe de divulgación anual que reúne informaciones sobre proyectos, beneficios y acciones sociales y ambientales dirigidas a empleados, inversores, analistas de mercado, accionistas y a la comunidad en general. Es también, según la organización, *"un instrumento estratégico para evaluar y multiplicar la responsabilidad social corporativa"*. Hacia 2005 se habían realizado 976 balances correspondientes a un total de 305 empresas.

El modelo para organizaciones sociales fue elaborado en 2003 con la participación de representantes de doce organizaciones sociales que adaptaron el esquema existente a la realidad de las OSC. Según las organizaciones que lo promueven, el Balance Social para Organizaciones Sociales favorece el trabajo de empresas y donantes con la producción de un flujo de informaciones que facilita el conocimiento público de las prácticas de cada organización. IBASE no se propone certificar la responsabilidad social de las organizaciones sino apenas servir de intermediador social mediante la provisión de un instrumento útil. Cabe a la sociedad en su conjunto, en cambio, la evaluación del comportamiento y las prácticas de las organizaciones.

Actualmente IBASE ofrece cuatro modelos de balance social: para empresas; fundaciones y organizaciones sociales; micro y pequeñas empresas; y cooperativas.

Sitio web: www.ibase.org.br

Conclusiones

No obstante el interés que presenta la variedad de mecanismos, herramientas y procesos que venimos de reseñar, es importante subrayar que los relevamientos realizados en los países que han participado de este proyecto revelan ante todo que los mecanismos más comúnmente utilizados son los de tipo tradicional. Se registra, en efecto, un amplio predominio de los informes financieros y narrativos requeridos por los donantes y, secundariamente, de autoevaluaciones realizadas según los criterios más diversos, frecuentemente elaborados para la ocasión, lo cual opera en contra de la comparabilidad de los resultados obtenidos. El desarrollo de instrumentos innovadores, más completos y multidimensionales y menos unilaterales –sistemas de autorregulación, participación, acreditación, certificación y auditoría social, entre otros- se encuentra todavía en una fase embrionaria. La presencia de algunas experiencias con prácticas de esa naturaleza es una manifestación de la existencia de una preocupación real por avanzar y profundizar en el tema. No obstante, el carácter aislado de dichas experiencias, así como su desarrollo aún incipiente, constituyen la medida de la distancia que aún queda por recorrer hasta su establecimiento como prácticas consensuadas, aceptadas y adoptadas por la comunidad de las organizaciones de la sociedad civil.

Como hemos visto, la utilización –así como la mera perspectiva de utilización– de las herramientas descriptas tiende a generar una serie de tensiones, más o menos fuertes según la herramienta de que se trate y según el contexto en que se plantee el debate (algunos países, en efecto, tienen mayor experiencia con uno u otro de dichos mecanismos, y su desconfianza hacia ellos tiende a ser por consiguiente menor). Si bien es posible afirmar que muchas de estas herramientas –en particular aquellas que proceden del ámbito empresarial– reciben mayor aceptación en el mundo de las empresas que en el de la sociedad civil, lo cierto es que las tensiones y conflictos que plantea su introducción y su generalización con frecuencia atraviesan de lado a lado el heterogéneo terreno de las OSC.

Más o menos inseguras, según el caso, acerca de los efectos que su empleo tendría sobre sus posibilidades de supervivencia y sobre la naturaleza de sus actividades, las organizaciones de la sociedad civil discuten, pues, acerca del sujeto que se colocará al frente de estos procesos: quién diseñará las herramientas, quién les conferirá legitimidad; quién las manejará; quién las financiará; quién regulará su aplicación y garantizará su rectitud y su imparcialidad. Tales son los dilemas expuestos (en referencia específica a la introduc-

ción de mecanismos de evaluación) en la síntesis de los debates de uno de los talleres realizados durante el seminario de Montevideo:

Las cuatro tensiones. Quién maneja la herramienta, quién la financia, qué condiciona quien financia en el diseño de esa herramienta, y si quien financia está dispuesto a asumir[la] como una herramienta propia de selección de proyectos o si una vez que está hecha la herramienta va a sentir que es parte de sus procesos de selección de posibles donatarios. ¿Quién diseña la herramienta: un consultor externo, un consultor extranjero? ¿Se diseña la herramienta en base a sondear necesidades, demandas y expectativas de las propias organizaciones, de los donantes, de otros representantes de la sociedad, de los destinatarios? [...] ¿Quién aplica la herramienta? ¿La propia organización a puertas cerradas, y entonces [debemos confiar en que] es sincera; un consultor externo, y entonces se dice hasta lo que se puede decir; o el donante, y le decimos lo que quiere escuchar para poder renovar el apoyo? Y, finalmente, quién fondea la aplicación. Porque aplicar estos procesos no es gratis. Aplicar procesos de este estilo implica muchas veces tensiones dentro de la organización, implica tiempo de la gente de la organización, implica el costo que significó diseñar la herramienta. ¿Quién se hace cargo de estos costos?

NOTAS

16 Alnoor Ebrahim (2003) *"Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs"*, en *World Development* Vol. 31, págs. 813-829. Véanse también **Alnoor Ebrahim** (2003) *NGOs and Organizational Change: Discourse, Reporting, and Learning*, Cambridge, Cambridge University Press; y **Alnoor Ebrahim** y **Edward Weisband** (eds.) (2007) *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*, Cambridge, Cambridge University Press.

17 Robert Dahl, reconocido exponente de la teoría clásica de la democracia, define a la democracia por su aptitud para responder a las preferencias de los ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos. Para que la democracia funcione es pues necesario que los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades para formular sus preferencias; para manifestarlas públicamente, en forma individual y colectiva; y para recibir por parte del gobierno igualdad de trato. De ahí el carácter imprescindible de las llamadas "ocho libertades", entre las cuales se cuenta en un lugar prominente –y en el trasfondo de todas las demás– la libertad de acceso a la información. Cf. **Robert Dahl** (1989) *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos. Lo mismo ocurre con las teorías que tratan acerca del carácter representativo de las democracias contemporáneas; tal es el caso de la ya citada obra de **Bernard Manin**, que destaca el principio de la independencia de la opinión pública o de la sociedad civil respecto de los gobernantes como necesaria contrapartida del principio –constitutivo de todo sistema representativo– de la autonomía de los representantes respecto de los representados (o, en otras palabras, de la ausencia de mandato imperativo). Lo que aquel principio supone es, precisamente, el carácter público (salvo excepciones justificadas) de las decisiones gubernamentales así como la libertad de expresión de las opiniones políticas formuladas sobre la base de esa información acerca de las acciones de los gobernantes.

18 Cf. **Manuel Castells** (1997) *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Tomo I: *La sociedad red*, Madrid, Alianza.

19 Para mayor información sobre este punto véase el estudio de caso sobre la CNTC contenido en el Informe de Honduras, en **http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/informe_honduras.pdf**. En esa misma página web (Sección "Transparencia y rendición de cuentas" de la Ciberteca) pueden encontrarse también los restantes informes nacionales mencionados en este informe.

20 De las 108 organizaciones analizadas en España, 86 (79%) dispone de página web. El 66% de los sitios web explicita claramente la misión de la organización, pero sólo el 30% expone los valores por los que se rige. En el 99% de los casos se describe la trayectoria de la organización, y en el 70% se explica quiénes son los beneficiarios directos de sus actividades. En el 91% de los sitios se encuentra información sobre programas, proyectos y actividades. El 55% pone a disposición del público materiales de trabajo tales como informes, materiales didácticos y artículos, mientras que el 62% ofrece publicaciones virtuales (libros, revistas, memorias de actividades). En lo que se refiere a la informacion económico-financiera, sin embargo, sólo el 41% de los sitios web analizados proporciona los nombres de quienes financian las actividades de la organización; el 35% explica cuál es la proporción de recursos públicos y privados de que dispone; y el 37% publica alguna clase de balance contable. Respecto de su gestión interna, el 56% de las organizaciones informa sobre la composición de su órgano de gobierno; son muchas menos, en cambio, las que proporcionan datos acerca de sus equipos de trabajo (sólo el 12% menciona el número de personas –remuneradas y voluntarias– que se desempeñan en ellas). Lo mismo sucede respecto de la cantidad de socios, información que se encuentra ausente en más del 90% de los casos. Asimismo, solamente en el 20% de los sitios web analizados se puede ver el organigrama de la organización, con la descripción de cargos y responsabilidades del equipo de trabajo. De modo similar, en sólo 15% de los casos

las entidades ponen a disposición de los visitantes el código ético con el que se rigen; esto puede atribuirse, a que algunas no cuentan con dichos códigos mientras que otras –la mayoría– adhieren al código de la entidad de segundo nivel a la que pertenecen. En lo que se refiere a las posibilidades de acceso y comunicación con la organización, sólo el 2%, el 6% y el 8% no proporcionan, respectivamente, un número de teléfono, una dirección de correo electrónico, o una dirección postal de contacto. Por el contrario, el 30% incorporan la posibilidad de dirigirse a una determinada área de actividad de la organización, y 15% pone a disposición del público los correos electrónicos personales del equipo de trabajo. Sin embargo, los sitios web aún tienden a ser concebidos como espacios unidireccionales de comunicación y raramente (6% de los casos) incorporan espacios interactivos. Además, en casi 70% de los sitios relevados no consta la fecha de actualización de la información; con todo, en el 26% de los casos el sitio había sido actualizado hacía menos de un mes.

21 Tanto en América Latina como en el resto del mundo es difícil calcular a ciencia cierta la cantidad real de computadoras, servidores, cuentas y usuarios de Internet, y varían ampliamente las cifras que ofrecen –sobre la base de diversos métodos de cálculo– las numerosas consultoras que realizan las mediciones. Lo que es indudable, sin embargo, es que en el caso de América Latina –que, en conjunto, cuenta con un número de servidores mucho mayor que las demás regiones del mundo no desarrollado– la penetración de la Web es extremadamente desigual, tanto entre países como en el interior de cada uno de ellos. Según los datos de la *International Telecommunication Union*, los usuarios de Internet alcanzaban en el año 2006 al 20,91% de la población en Argentina, al 6,2% en Bolivia, 22,55% en Brasil, 25,24% en Chile, 27,61% en Costa Rica, 4,58% en Honduras, 4,13% en Paraguay, 22,17% en República Dominicana y 21,68% en Uruguay. La cifra española, por su parte, cae fuera de escala, ya que asciende al 42,83% de la población. Para otros datos, consúltese **http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics**.

22 Disponible en **http://www.riod.org/dataP/1/20/Criterios_minimos_de_calidad.pdf**.

23 Lissa Jordan. and **P. Van Tuijl**. (eds.) (2006) *NGO Accountability, Politics, Principles and Innovations*, Londres, Earthscan, pág. 16.

24 La NEF es un *think tank* independiente con sede en Londres que se presenta como un *"think and do tank"*. Su lema reza: *"Creemos en una economía en la que las personas y el planeta importen"*. Para mayor información, véase su sitio web: **http://www.neweconomics.org**.

25 Tal como es utilizado aquí, el término *"AccountAbility"* contiene un juego de palabras que expresa la convicción fundamental de que el hecho de rendir cuentas *(Account)* tiene efectos de retroalimentación positiva con las capacidades de las organizaciones que lo adoptan como práctica *(Ability)*, habilitando el desarrollo sustentable. Véase **http://www.accountability.org.uk**.

26 El *Grupo de Trabajo ISO sobre Responsabilidad Social*, a cargo del diseño de los estándares, es integrado por representantes de los sectores público y privado y liderado por el SIS *(Swedish Standards Institute)* y la ABNT *(Brazilian Association of Technical Standards)*. Para más información, véase **http://isotc.iso.org**.

#6

CAPÍTULO 6

El marco regulatorio: *¿dura lex, sed lex?*

LOS MARCOS legales y fiscales pueden ser analizados a partir de clasificaciones diversas. Encontramos, en efecto, marcos legales generales y regulaciones puntuales para casos de sociedad entre organizaciones de la sociedad civil y reparticiones estatales; marcos legales unificados y marcos legales dispersos; regulaciones demasiado antiguas, descalificadas como "anacrónicas" y regulaciones muy recientes, todavía no aplicadas en forma acabada o sin pruebas concluyentes acerca de su funcionamiento, así como marcos legales que llevan varios años funcionando y que comienzan a asentarse y a mostrar sus fortalezas y debilidades; marcos legales que se aplican y otros que, pese a sus virtudes teóricas, no rigen en la práctica; marcos legales relativamente eficaces y otros relativamente ineficaces en el cumplimiento de sus objetivos declarados; marcos legales que contemplan la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas frente a otros que no la contemplan y que son, en cambio, denunciados como "punitivos" o "meramente recaudatorios".

En las páginas que siguen ofrecemos una síntesis comparativa de los marcos legales y fiscales que regulan la actividad de las organizaciones de

la sociedad civil en los países estudiados. Nos proponemos compilar, para cada uno de los casos en que la información se encuentra disponible, las descripciones que del marco legal proporcionan los informes nacionales reducidas a un formato y a un conjunto de contenidos mínimos comunes que permitan la comparación regional; exponemos, asimismo, las opiniones de los actores consultados respecto de los contenidos –suficientes o insuficientes, adecuados o inadecuados, conducentes o no a sus fines declarados– así como del grado de aplicación efectiva de las regulaciones vigentes. Intentamos además clasificar los diversos marcos legales según los tipos y la intensidad de las regulaciones que imponen sobre las organizaciones de la sociedad civil, y según la medida en que incluyen mecanismos para la rendición de cuentas en el sentido estricto del término. Buscamos, de ese modo, identificar los marcos más o menos propicios, más o menos hostiles a lo que se considera una adecuada rendición de cuentas. Finalmente, consideramos –allí donde contamos con datos suficientes– el tema crucial del nivel de información o de desconocimiento del marco legal entre las organizaciones de la sociedad civil.

Junto a los marcos legales resultantes de la acción del Estado –el marco público/estatal– son también evaluados– en la medida en que se ofrecen informaciones al respecto, los marcos establecidos por los donantes, designados como público/privados. Es de señalar que en estos casos se advierte una mayor unidad de criterios que en aquéllos, posiblemente como resultado de la estandarización de los formatos que los donantes internacionales imponen en todos los países donde actúan, y de la influencia homogeneizadora de los criterios empleados por los donantes procedentes del sector empresarial.

El marco público/estatal

Una mirada atenta a las descripciones de los marcos regulatorios público/estatales provistas en los informes nacionales permite concluir, en primer lugar, que en todos los casos existen regulaciones generales relativas a la constitución y la actividad de las organizaciones de la sociedad civil, pero que no todos ellos establecen lineamientos y exigencias en términos de transparencia y rendición de cuentas.

La información más básica disponible para cada caso es la que se refiere a las disposiciones y procedimientos relativos al reconocimiento de las organizaciones por parte del Estado y a las condiciones requeridas para la obtención de la personería jurídica.

Dichas condiciones varían ampliamente, conformando un abanico que contiene desde situaciones en las cuales las asociaciones son creadas y funcionan de pleno derecho sin necesidad de autorización alguna y sin restricciones relativas a sus actividades o formatos organizativos, hasta situaciones caracterizadas por la necesidad de cumplir con procedimientos engorrosos, prolongados y onerosos para la obtención de la personería jurídica, pasando por situaciones donde existe la posibilidad de funcionar en registros alternativos, ya sea con personalidad jurídica o sin ella, pero con atribuciones similares en ambos casos. Dentro del primer grupo se encuentran los casos de Brasil y de Honduras –los cuales presentan, sin embargo, características algo diferentes. En Honduras, al igual que en varios otros paises, simplemente no existe una ley marco que regule la estructura interna, la constitución, registro, régimen tributario, controles, tipología y demás temas relativos a las OSC; en Brasil, en particular, la ausencia de requisitos se debe a la interpretación del derecho constitucional de "asociación para fines lícitos" en términos de la libertad de creación de asociaciones sin necesidad de autorización ni interferencia alguna del Estado en su funcionamiento –de ahí, pues– la ausencia de restricciones sobre los fines que deben perseguir las asociaciones o sobre sus formas de gestión.

En otros casos existen leyes generales –tales como, en Uruguay– la Ley de Fundaciones y la Ley de Asociaciones Civiles (que regula la creación de comisiones de vecinos, organizaciones de base, ONG, sindicatos, partidos políticos, instituciones de enseñanza, clubes deportivos, organizaciones religiosas, etc.); o, en República Dominicana, la recientemente promulgada Ley de Fomento y Regulación de las Asociaciones sin Fines de Lucro (2005)– que establecen una serie de condiciones formales (documentación, presentaciones ante organismos públicos) y sustantivas (contenidos mínimos de los estatutos en relación con los fines, las actividades permitidas o prohibidas, las formas de gestión, la constitución del patrimonio, las fuentes de recursos, las condiciones de admisión y exclusión de miembros, etc.) que deben satisfacer las organizaciones para ser reconocidas y obtener la personería jurídica. La cantidad y la importancia de los requisitos varían ampliamente de uno a otro caso. En el de Uruguay, por ejemplo, no se determina qué actividades productivas o comerciales pueden desarrollar las OSC; sólo se establece que ellas no pueden constituir el objeto o fin de la organización. En tiempos recientes, por añadidura, la legislación fue reformada de modo tal de eliminar requisitos que están vinculados a la habilitación, que en lo sucesivo sólo deben ser cumplidos por las or-

ganizaciones interesadas en acceder a fondos públicos[1].

En Argentina, al igual que en otros casos, las asociaciones civiles (a diferencia de, por ejemplo, las mutuales y las cooperativas) no cuentan con leyes específicas y se basan, en cambio, en los lineamientos generales del Código Civil y en las resoluciones administrativas que emite la Inspección de Justicia en el distrito provincial que le otorga el reconocimiento. La mayor parte de las entidades barriales, centros comunitarios y organizaciones de base es registrada bajo esta forma, que les confiere menos posibilidades de desarrollo que la obtención de una personería jurídica, ya que las habilita para un manejo patrimonial muy limitado. Las fundaciones, en cambio, se rigen por la Ley Nacional sobre Fundaciones sancionada en 1972.

En el caso de Bolivia, esta situación abarca a todas las organizaciones –mutualistas, gremiales, corporativas, asistenciales, benéficas, culturales, educativas, religiosas, deportivas–, las cuales son reguladas por las disposiciones del Código Civil, que establece que para obtener reconocimiento y personería jurídica deben contar con un estatuto que cumpla con una larga serie de requisitos mínimos. En este país, sin embargo, la ley reconoce también a las asociaciones de hecho, que no tienen personería jurídica y se rigen por los acuerdos de sus miembros; en términos prácticos, no hay diferencia entre estas últimas y las asociaciones reconocidas. Desde 1985, por añadidura, la Ley de Participación Popular reconoce personería jurídica a los comités de vigilancia u organizaciones territoriales de base (juntas vecinales, comunidades campesinas y organizaciones indígenas).

En Chile, el procedimiento de tramitación de la personalidad juridica fue simplificado en 1993 a través de un “Estatuto Tipo para ONG de Desarrollo”; fue asimismo, la primera vez que se reconoció legalmente a esta clase de OSC. No obstante, sigue tratándose de “un proceso largo y de alto costo, pues se requiere contar con abogado[2]. Las organizaciones son inscriptas en el Registro único de Organizaciones de la sociedad civil, y el trámite es canalizado a través del Ministerio de Justicia. Para obtener la personería jurídica, las corporaciones y las fundaciones deben cumplir requisitos mínimos en relación con la conformación de sus órganos directivos, asambleas de socios y comisiones revisoras de cuentas, entre otros. A nivel municipal, en cambio, las Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, funcionales y territoriales reciben el reconocimiento legal de parte de la Secretaría Municipal correspondiente.

El sistema costarricense, por su parte, establece una serie de mecanismos jurídicos diferenciados mediante los cuales los grupos sociales pueden asociarse legalmente y obtener un reconocimiento formal: por un lado, las asociaciones de desarrollo comunal, asociaciones deportivas, cooperativas, asociaciones solidaristas y sociedades de actividades profesionales; por el otro, las fundaciones. Aunque en la práctica asociaciones y fundaciones funcionan de modo similar (bajo una ley que establece los requisitos para su constitución, las normas de su funcionamiento, las reglas de inscripción en los registros estatales, las normas para la administración y el manejo de responsabilidades financieras, las normas de disolución, etc.), la figura de la fundación suele ser la preferida[3].

En Paraguay, por su parte, la obtención de la personería jurídica supone procedimientos engorrosos, prolongados y onerosos, pero existe al mismo tiempo la posibilidad de registro bajo tres formas jurídicas alternativas: asociaciones que tienen por objeto el bien común, asociaciones inscriptas con capacidad restringida, y fundaciones. La gran mayoría de las organizaciones se halla inscripta bajo la segunda modalidad porque es la que supone menos requisitos burocráticos. Esta situación es, por otra parte, relativamente reciente, ya que sólo desde 1987, después de más de tres décadas de dictadura, se liberaron las capacidades organizativas de la sociedad civil y fue posible para las organizaciones solicitar y obtener personería jurídica.

En la mayoría de los casos existen, asimismo, mecanismos –más o menos automáticos en algunos casos, más o menos trabajosos en otros– mediante los cuales las OSC son eximidas del pago de algunos o de todos los impuestos. En Argentina las entidades reconocidas son eximidas del pago de impuestos directos. En Brasil, si bien el marco legal facilita la creación de organizaciones, la facilidad de registro no garantiza el acceso a los mecanismos de exención fiscal (y tampoco a las fuentes de financiamiento público), que requieren de la realización de numerosos trámites adicionales. En Chile las fundaciones están exentas de pago del IVA. En Costa Rica, por su parte, las asociaciones declaradas de utilidad pública están exentas del pago del impuesto a la renta; las fundaciones están exentas del pago de derechos de inscripción y de impuestos nacionales y municipales –salvo los arancelarios– que pueden ser exonerados por el Ministerio de Hacienda según la clase de bienes de que se trate y de su destino; las cooperativas, por su parte, disfrutan de la exención de numerosos impuestos. En el caso de Paraguay, el régimen tributario en vigor desde 2005 establece la exonera-

ción del pago de impuestos. En República Dominicana las asociaciones sin fines de lucro son eximidas de todos los tributos, impuestos, tasas y contribuciones especiales si están inscriptas y presentan sus declaraciones juradas anuales ante la Dirección General de Impuestos Internos. En Uruguay, finalmente, las instituciones educativas y culturales (entendidas estas últimas –por lo menos hasta ahora– en un sentido suficientemente amplio para abarcar a casi toda institución privada sin fines de lucro que realice actividades de bien público) son exoneradas del pago de impuestos nacionales y municipales.

En verdad, el marco fiscal constituye una fuente inagotable de reclamos por parte de las organizaciones de la sociedad civil. En República Dominicana, por ejemplo, las organizaciones se quejan de que las exenciones fiscales fijadas por ley no son implementadas. En Paraguay, por su parte, el reclamo se refiere al efecto de las nuevas condiciones para la exoneración –cuyo cumplimiento supone un grado considerable de sofisticación administrativa– sobre las organizaciones pequeñas, de escasos recursos y baja capacidad organizativa, muchas de las cuales acabaron desapareciendo como resultado de su aplicación. Es criticada, en particular, la falta de estabilidad de las regulaciones estatales.

En el caso brasileño la disconformidad apunta a la naturaleza de los procedimientos: los trámites que permiten el acceso a la exención impositiva están regulados por leyes que datan de los años '40 y '50, que se superponen entre sí y que involucran procedimientos extremadamente burocratizados y escasamente transparentes. El proceso supone la realización de varios trámites sucesivos, complicados y plagados de distorsiones, opacidades y juegos de favores. En conjunto, las leyes y regulaciones en los diversos niveles (federal, estadual y municipal) componen una maraña de difícil penetración, abriendo espacios para el uso privado de los recursos públicos y para el goce de beneficios por parte de entidades cuya definición como de utilidad pública no es evidente. En consecuencia, la legislación fiscal –incluida la que contempla incentivos fiscales para empresas que realizan inversiones sociales– es considerada insuficiente y precaria.

En Argentina, por su parte, el marco fiscal es criticado por insuficiente y discriminatorio. Las entidades reconocidas, en efecto, deben pagar, al igual que cualquier consumidor final, el IVA (21%) al realizar compras, en tanto que las empresas pueden recuperarlo como crédito fiscal. De ahí la afirmación vertida por un entrevistado (y repetida en otros países): *"toda la actitud de control [del gobierno] es absolutamente*

recaudativa, no educativa". Las organizaciones se sienten especialmente perseguidas por la agencia federal impositiva –la cual, según admite un alto funcionario gubernamental– funciona a partir del "prejuicio inquisitivo", es decir, con la actitud de "ir a una institución sospechándola". Así, por ejemplo, el informe relata una serie de sucesos ocurridos en el año 2005, cuando la AFIP convocó a las OSC a reempadronarse para conservar la exención del impuesto a las ganancias (y, junto con ella, la exención del IVA al proveer algún bien o servicio). El resultado fue la baja de la exención para veinte mil organizaciones que no se enteraron de la convocatoria –ya que, según se afirma, no hubo una difusión masiva– o que no lograron cumplir con sus requisitos. Según el responsable de la entidad impositiva, lo que la masiva "autoexclusión" puso en evidencia fue *"el mal uso [que hacían] de estas figuras legales"* muchas organizaciones que en realidad no calificaban como "sin fines de lucro".

"El marco fiscal constituye una fuente inagotable de reclamos por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Es criticada, en particular, la falta de estabilidad de las regulaciones estatales".

En general, se consigna el hecho de que el organismo gubernamental que otorga la personería tiene también la autoridad para aplicar sanciones (tales como la intervención y la cancelación de la personería jurídica) a las OSC que incurran en infracciones a las normas legales o reglamentarias o en incumplimientos de sus estatutos, o allí donde así lo requiera el interés público. Sin embargo, son escasas o inexistentes las disposiciones generales sobre rendición de cuentas contenidas en los respectivos marcos regulatorios estatales –allí donde las hay– se trata en general de lineamientos referidos a la rendición "interna". Así, por ejemplo, la Ley de Fundaciones uruguaya sólo exige que la Asamblea General de cada organización de reúna a los sesenta días del cierre económico para tratar la memoria anual y el balance. Nada obliga a las OSC a presentar la memoria y el balance a la entidad con jurisdicción sobre ellas –el Ministerio de Educación y Cultura– ni a poner la documentación bajo conocimiento públi-

co. En el caso de Chile, sólo las corporaciones, fundaciones y ONGs de desarrollo tienen la obligación de presentar un balance anual al Ministerio de Justicia; esto no rige para las organizaciones sociales de base territorial ni para los sindicatos, a lo que sólo se les exige que tengan libros de ingresos y gastos y comisiones revisoras de cuentas. En Costa Rica, por su parte, hay una serie de entidades gubernamentales de nivel central o descentralizado sobre las cuales recae la función de control y registro de las organizaciones. Así, por ejemplo, las fundaciones deben entregar su auditoría interna anual y el informe de su Junta Administrativa ante la Contraloría General de la República.

La ausencia casi total de dispositivos efectivos –es decir, que comporten controles reales y eventuales sanciones– de rendición de cuentas sólo se altera cuando las organizaciones reciben fondos del Estado. A contramano de esta tendencia se destaca el caso de Honduras, cuya reciente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública –aprobada a fines de 2006– abarca (además de a los tres poderes del Estado y demás órganos de la administración pública) a todas las organizaciones de la sociedad civil que reciban o administren fondos públicos sin importar su origen nacional o extranjero. Asimismo, en República Dominicana la competencia de la Cámara de Cuentas para auditar fondos públicos abarca no solamente los fondos recibidos del presupuesto nacional sino también los procedentes de empresas siempre y cuando involucren exenciones fiscales.

Con contadas excepciones, pues, es posible afirmar que el Estado asume funciones de control más relevantes sólo cuando adopta el rol de donante. Sin embargo, aún en esos casos los mecanismos de rendición de cuentas existentes son generalmente considerados burocráticos e innecesariamente complejos, a la vez que ineficaces, incompletos, insuficientes y basados en criterios equivocados (es decir, meramente “formales” y “contables”); su aplicación, además, es descripta como intermitente, aleatoria, desprolija o displicente.

En la mayoría de los casos se afirma que no existen marcos generales para la regulación de las relaciones de asociación o cooperación entre las OSC y el Estado, las cuales tienden a ser reguladas (si es que lo son) en forma puntual y específica. En muchos casos se destaca, asimismo, que no existen normas referidas al financiamiento de las organizaciones, ni registros públicos de donaciones ni obligación alguna de presentar informes públicos que den cuenta de los recursos recibidos.

En algunos países, de hecho, no existen siquiera registros nacionales de las organizaciones sociales; en otros casos la existencia de estos registros es muy reciente: en Honduras, por ejemplo, existe desde hace aproximadamente cinco años, y desde entonces se solicita a cada organización un informe anual de actividades y uso de los recursos.

Así pues, allí donde el Estado adopta el rol de donante, los controles y exigencias generalmente dependen del organismo estatal involucrado; en muchos casos, se trata de acuerdos y convenios puntuales por programa o por proyecto. En Honduras, por ejemplo, rigen las "disposiciones dispersas" que fueron negociadas a lo largo del tiempo entre el gobierno y cada subsector de la sociedad civil, en virtud de las cuales casi todas las OSC quedan obligadas a rendir cuentas en aspectos específicos; los sectores que carecen de un marco regulatorio específico, por su parte, han quedado cubiertos a partir de la aprobación de la ya citada Ley de Transparencia.

En el caso específico de Honduras, la ausencia de un marco regulatorio unificado no es percibida como un problema; bien por el contrario, los autores del informe nacional la consideran positiva dados los efectos que la uniformización tendría sobre las OSC con menores recursos y estructuras más simples, tales como las que carecen de personería jurídica –que es el caso de la mayoría de las organizaciones en que se asienta la vida asociativa de las comunidades locales. En la abrumadora mayoría de los casos, sin embargo, el carácter disperso, fragmentado y segmentado de la legislación es juzgado como uno de sus principales defectos. Para el caso de Brasil, por ejemplo, el informe nacional pone en primer plano el problema que supone para la regulación de las relaciones de cooperación entre las OSC y el Estado la ausencia de normas consolidadas que orienten las acciones de las diversas secretarías y programas dentro de cada ministerio. En palabras de un entrevistado brasileño, "el marco legal es tumultoso, hay un mosaico, una superposición de capas geológicas de leyes" entre las cuales se cuelan las irregularidades, ya que –afirma el representante de una OSC brasileña– "el diablo habita en los detalles". De hecho, tanto el GIFE (que agrupa a las organizaciones más próximas al campo empresarial) como la ABONG (que congrega a las organizaciones históricamente ligadas a los movimientos sociales) concuerdan en su demanda de armonización de la legislación[4].

Son contados los casos en que los mecanismos de rendición son impuestos por el Estado bajo la forma de

"En palabras de un entrevistado brasileño, *'el marco legal es tumultuoso, hay un mosaico, una superposición de capas geológicas de leyes'* entre las cuales se cuelan las irregularidades, ya que *'el diablo habita en los detalles'"*.

un marco general que abarca a todas las organizaciones que reciben financiamiento estatal, independientemente del organismo específico con el cual se vinculen. Es el caso de Paraguay, donde todas las OSC que reciben fondos del Estado deben rendirle cuentas mediante registros elaborados por el Ministerio de Hacienda, bajo el formato de cuadros comparativos entre el presupuesto aprobado y los gastos ejecutados. Más allá de sus limitaciones respecto del tipo de información solicitada, resaltan las enormes dificultades para la aplicación del mecanismo: en el año 2006, por caso, sólo 13 de las 85 fundaciones que recibieron fondos oficiales presentaron los informes requeridos al Ministerio de Hacienda. En medio de la polémica, el Congreso creó una Comisión Especial de Investigación y convocó a una audiencia pública para exigir explicaciones sobre los destinatarios y la utilización del dinero público. Sólo 20 entidades se presentaron a la audiencia.

En el caso de República Dominicana, para poder acceder a financiamiento del Estado (e incluso para obtener el aval del Estado para recibir fondos de la cooperación internacional) las OSC necesitan, además de la personería jurídica, un permiso o licencia de habilitación que certifica que los servicios que ofrecen cumplen con ciertas condiciones en términos de recursos físicos, humanos, estructurales y de funcionamiento; deben, asimismo, desarrollar actividades en áreas declaradas como prioritarias, presentar un historial de actividades desarrolladas, los programas generales de la institución, sus planes operativos y sus presupuestos; y, por último, identificar sus fuentes de financiamiento. Al igual que en el caso de Paraguay, el problema más acuciante se refiere aquí a la aplicación de las regulaciones vigentes. Así, el informe advierte que las OSC se limitan a producir poco reveladores informes financieros de rutina o rendiciones informales, que las auditorías de la Cámara de Cuentas son esporádicas y aleatorias, que la supervisión del uso

de los fondos es limitada en el mejor de los casos, y que predomina la tendencia al trato preferencial y personalizado, bajo la forma de exenciones determinadas por filiaciones partidarias o situaciones particulares. Una situación similar se verifica en el caso de Honduras.

Por lo general, los mecanismos de control público/estatal son descriptos como débiles e incompletos. Los formatos de la rendición varían, pero parecen predominar los más tradicionales, tales como los informes contables y los balances anuales. Es mencionada en algunos casos la existencia de iniciativas más novedosas, pero se trata generalmente de experiencias piloto.

En Brasil, por su parte, la Ley de Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) promulgada en 1999 reformó algunas disposiciones que databan de los años '30 y '40 relativas a los mecanismos de colaboración entre las OSC y el Estado, produciendo un nuevo instrumento jurídico, el Termo de Parceria. Éste establece un nuevo mecanismo de acceso a fondos públicos sobre la base de la negociación de metas y productos y de la evaluación permanente; instituye, asimismo, el concepto del concurso de proyectos para la selección de las propuestas, aunque su realización por parte del órgano público es facultativa. La nueva legislación incluye a los Consejos[5] de las áreas pertinentes como órganos de consulta de los Termos de Parceria y de fiscalización de los resultados de la cooperación, lo cual es considerado un avance importante tanto en términos de *accountability* como en términos de democratización[6].

El marco público/privado

En general, existe consenso en designar al marco regulatorio constituido por las condiciones impuestas por los donantes como más exigente, exhaustivo y claro que el establecido por las instituciones estatales.

Notablemente, el vocabulario usualmente empleado para hacer referencia a lo que aquí denominamos "marco público/privado" tiende a colocar las relaciones entre OSC y entidades donantes en el terreno de lo privado. Así, las relaciones entabladas entre donantes y receptores son definidas como "contratos entre partes" que establecen los derechos y deberes de cada una de ellas, los objetivos a alcanzar y los resultados previstos para cada etapa. En general, se trata de contratos por proyectos, vigentes durante períodos relativamente breves.

Puesto que está constituido por la suma de infinidad de contratos

puntuales entre organizaciones donantes y receptoras, este marco regulatorio es extremadamente inestable y cambiante. Dada su naturaleza contractual, asimismo, es poco lo que los actores consultados pueden decir a ciencia cierta sobre sus contenidos concretos, como no sea mediante la afirmación genérica de que "se compone de aquellas condiciones y exigencias que los donantes introduzcan en los contratos". Más específicamente, suele afirmarse que los contratos suponen la presentación de informes (en primer lugar, rendiciones financieras) a intervalos regulares a lo largo de su período de vigencia. Adicionalmente, los contratos pueden exigir otras clases de informes sobre resultados, ya sea narrativos o estandarizados, mediante el llenado de formularios predeterminados; informes de autoevaluación en los que consten las dificultades y problemas enfrentados, las soluciones formuladas y los aprendizajes realizados; y evaluaciones de impacto.

Es corriente la afirmación de que las exigencias típicamente fijadas por los donantes en los contratos, especialmente en términos de plazos y formatos, varían en forma significativa entre una y otra entidad financiadora. Y si bien la mayoría de los actores consultados coincide en criticar la escasa flexibilidad de los donantes en sus relaciones con las organizaciones y programas financiados, no son pocos los que establecen distinciones importantes entre donantes. Así, por ejemplo, señalan que mientras algunos de ellos son extremadamente rígidos en la observación de normas y procedimientos (ya que todo cambio, por pequeño que sea, supone la introducción de modificaciones en el manual de procedimientos que aplican uniformemente en todos los países donde operan), otros se adaptan al contexto en que se desarrollan las actividades financiadas, definido a menudo por la presencia de economías informales y de formas de vida tradicionales.

En verdad, lo más sustancioso de las opiniones vertidas por las OSC respecto del marco regulatorio público/privado son sus críticas en torno de una serie de características que le son asignadas: su carácter unilateral e impuesto; su sesgo contable; su inflexibilidad; su falta de atención a las condiciones, típicamente desfavorables, en que desempeñan sus actividades las organizaciones financiadas. Si bien ya las hemos abordado en capítulos precedentes, retomaremos estas (y otras) críticas en el próximo apartado.

Lo que vale la pena destacar aquí es, en cambio, la consecuencia que se desprende del hecho de que buena parte del marco regulatorio existente (y, en verdad, la mayor parte de

las regulaciones efectivamente vigentes) sea el resultado de las decisiones de las entidades donantes. De ello se deriva, tal como lo reconocen algunos entrevistados, una oportunidad inmejorable para que dichas entidades desempeñen un rol fundamental en la promoción de la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la cultura de la transparencia. Dado su poder de decisión sobre el destino de los fondos, los donantes pueden operar cambios importantes en las prácticas actuales mediante la imposición de una variada gama de condiciones: tal como lo señala un entrevistado brasileño, especialista en gestión del tercer sector, quienes donan dinero a las OSC y no imponen exigencias estrictas en materia de rendición de cuentas no hacen sino contribuir a la mala administración de los recursos. Si la imposición de condiciones relativas a la rendición de cuentas supera sus actuales limitaciones (tales como su sesgo contable o su minimización del rol de los beneficiarios) y va acompañada de recursos financieros equiparables (de modo tal que los costos de la rendición no deban ser deducidos de los fondos requeridos para la ejecución de los proyectos) y de la formación de las capacidades necesarias para que sea posible cumplir con ellas, la intervención de las entidades financiadoras puede, en efecto, dar lugar a la producción y reproducción de "buenas prácticas" de *accountability*.

El marco regulatorio como obstáculo para la rendición de cuentas

En términos generales, los factores percibidos como obstáculos para la rendición de cuentas son analizados en el próximo capítulo. No obstante, llegados a este punto no podemos dejar de mencionar el hecho de que la configuración del marco legal vigente es abrumadoramente citada como uno de los grandes obstáculos que enfrenta el establecimiento de prácticas efectivas de transparencia y rendición de cuentas.

Las objeciones al marco regulatorio se organizan en diferentes rubros. Tenemos, en primer lugar, los defectos de los mecanismos de reconocimiento oficial y de otorgamiento de la personería jurídica, que son generalmente considerados restrictivos y engorrosos. Las críticas apuntan, en algunos casos, a la limitación de los formatos organizativos requeridos para la constitución de OSC; así, por ejemplo, en el caso de Brasil se señala que el marco legal no contempla el nuevo terreno del asociativismo cívico, ligado a la promoción de derechos; en consecuencia, hay una enorme cantidad de entidades que permanece –en palabras del informe– en un "limbo" en lo que se refiere al reconocimiento legal de su estatuto. Si bien esta clase de

objeciones se replica en otros países, la mayor parte de las críticas se concentra en los procedimientos propiamente dichos. El informe uruguayo, por ejemplo, destaca que la normativa vigente –calificada de anacrónica– tiene el efecto de alentar la ilegalidad, dado que numerosas instituciones se ven obligadas a vulnerarla para poder existir. Explica un funcionario de una institución donante:

[E]l estatuto tipo que el Ministerio de Educación y Cultura le impone a cualquier asociación civil obliga a que sus autoridades no puedan ser remuneradas, por ejemplo, por ser organizaciones sin fines de lucro. Prácticamente, sus integrantes deberían ser voluntarios. Esto impone la ausencia de transparencia en el uso de los recursos para poder financiar la actividad de personas que trabajan en la institución. Entonces, en ese sentido a mí me parece que claramente la legislación vigente es un elemento que conspira directamente contra la transparencia[7].

Abundan también los reclamos relativos a los altos costos que las OSC deben enfrentar para obtener el reconocimiento oficial. En Paraguay, por ejemplo, la formalización de una organización demanda aproximadamente doce meses de papeleos en las oficinas gubernamentales encargadas de habilitar su funcionamiento, a lo cual se suma el costo económico resultante del pago de impuestos en al menos cuatro ministerios diferentes. En Brasil, como ya se ha mencionado, los procedimientos son intrincados y de difícil comprensión; al involucrar el cumplimiento de varios pasos sucesivos ante diversas instancias gubernamentales, se multiplican las opacidades y, con ellas, las oportunidades para los manejos turbios y las parcialidades en la aplicación de la normativa.

Más allá de la naturaleza de los requisitos y los procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones, otra crítica que aflora a menudo es la ausencia en la legislación de incentivos impositivos que alienten los aportes privados. En verdad, el grueso de las regulaciones fiscales que de un modo u otro las involucran es considerado, en la mayoría de los casos, hostil a las OSC. Casi con las mismas palabras empleadas por los investigadores argentinos, sus pares uruguayos califican al marco fiscal de “contrario a las organizaciones sociales”, dado que sus fines no son educativos ni preventivos sino, en cambio, meramente recaudatorios. En el caso de Paraguay, las exigencias fiscales son descriptas como “de carácter punitivo”; son criticadas, asimismo, la inestabilidad y la improvisación características de las políticas tributarias.

Como hemos visto, en términos generales el Estado como tal impone escasas o nulas exigencias relativas a la transparencia y la rendición de cuentas; su tendencia a imponer controles aumenta, sin embargo, en la medida en que actúa en calidad de donante de recursos. Así, las objeciones relativas al desempeño del Estado como donante son bien diferentes de las que conciernen a su rol productor de las normas básicas que regulan la vida social.

Allí donde el Estado actúa como donante, pues, las principales objeciones se refieren a la falta de claridad, la inestabilidad y la fragmentación de las reglamentaciones; al carácter meramente contable de los requisitos que impone; y a la insuficiencia de los controles que instituye y a su despreocupación e ineficacia para aplicarlos. Así, por ejemplo, numerosos entrevistados afirman que la compartimentación entre organismos gubernamentales, cada uno de los cuales impone, elimina o modifica a su antojo los requisitos relativos a la rendición, atenta contra la sistematicidad de los procedimientos. A ello se le suma un problema conceptual –la visión unilateral de la rendición en tanto que rendición económica en detrimento de la verificación de los resultados y la evaluación de los impactos– que transforma el proceso de rendición de cuentas en una suerte de carrera de obstáculos contables que deben atravesar las organizaciones para llegar al final con los documentos correctos y los registros contables en regla. En este punto, son numerosos los entrevistados que indican la presencia de una interesante paradoja: por efecto de la incomprensión conceptual sobre la cual se basa, el sistema de control puede ser exigente y engorroso a la vez que completamente inefectivo como garantía de transparencia. Así, dada la abundancia de casos en que el Estado no vigila con celo el cumplimiento de sus exigencias formales o en que los controles contables son colocados en los sitios incorrectos, la existencia de sistemas abigarrados de controles financieros coexiste con la demanda de mayores y más efectivos controles (financieros, por lo menos) que eviten la comisión de irregularidades en las adjudicaciones y los desvíos de fondos hacia actividades ajenas a sus fines declarados.

"La configuración del marco legal vigente es abrumadoramente citada como uno de los grandes obstáculos que enfrenta el establecimiento de prácticas efectivas de transparencia y rendición de cuentas".

Otra objeción ocasionalmente formulada al Estado se vincula con las demoras en los pagos (típicamente característica de la burocracia estatal) y con las restricciones del financiamiento a determinados rubros (crítica que, como veremos, es dirigida asimismo a los donantes internacionales y empresariales). En términos generales, los informes nacionales admiten que el financiamiento estatal se destina a intervenciones puntuales que no contemplan la logística, la programación, la capacitación y la vida institucional de las OSC involucradas. *"El Estado"* –reconoce un funcionario gubernamental uruguayo– *"supone a las organizaciones estables, permanentes y consolidadas y les paga por el servicio y no les paga un 'overhead' para sostener la capacitación o la administración para sostener el servicio"*.

En síntesis, las críticas al marco regulatorio público/estatal se resumen en dos clases de argumentos: los que se refieren a su carácter inadecuado o insuficiente, y los que apuntan al problema de la aplicación. Si bien las dos clases de argumentos a menudo aparecen entremezcladas, en algunos países se observa el predominio de una de ellas y en otros países predominan las otras. Así, por ejemplo, en países como Argentina o Uruguay, no obstante las repetidas referencias a los problemas empíricos de la aplicación de la ley y a las debilidades del Estado como organismo de contralor y supervisión, predominan claramente los argumentos (probablemente más mordaces en el caso de Argentina) relativos a las deficiencias del marco legal y fiscal existente -"formal", "burocrático", "engorroso" e "ineficaz". El caso de Brasil puede ser ubicado en este mismo grupo, con la salvedad de que son abiertamente reconocidos los avances resultantes de la legislación introducida recientemente; lo que se critica, en cambio, son sus "limitaciones" y "fallas" que habilitan el mal uso del marco legal.

En el otro extremo se encuentran países como Honduras y República Dominicana, donde el marco legal es considerado aceptable, y lo que es denunciado es la falta de voluntad política del Estado (en un caso) o su incapacidad estructural (en el otro) para aplicarlo. Según el informe hondureño, existe en dicho país "mucha y buena legislación que no se aplica"; no obstante, de otras afirmaciones vertidas en el mismo informe se infiere que la mencionada "buena legislación" se encuentra –por efecto de la "actitud legalista" según la cual todo se resuelve con la aprobación de más leyes– inserta en un cuerpo legal saturado, disperso, confuso e incluso contradictorio, que la mayoría de la ciudadanía desconoce y que, por lo tanto, no se cumple. De ahí

que una de las principales propuestas en este terreno incluya la realización de una campaña para dar a conocer a la ciudadanía la nueva Ley de Transparencia y el aliento a la realización de asambleas internas en las OSC para discutir el contenido y la aplicación de la nueva ley.

En el caso de República Dominicana –sostiene el informe de ese país– el marco legal no es efectivo debido a la debilidad institucional del Estado. Si bien el Estado ha promovido iniciativas para impulsar la participación de la sociedad civil organizada, la voluminosa legislación (más de ocho leyes, una veintena de decretos y numerosas resoluciones) opera en la práctica de manera coyuntural, aplicándose –según se lee en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 del PNUD– "en forma selectiva y de acuerdo a situaciones e intereses particulares". Lo mismo sucede con las numerosas instituciones creadas en el área de la transparencia y la lucha contra la corrupción (la Comisión Nacional de Ética, el Departamento de Prevención de la Corrupción, el Consejo Asesor en Materia de Lucha de Anticorrupción), que no han logrado hacer efectivas todas sus funciones. Idéntico destino corrieron las disposiciones sobre Auditorías Sociales[8]. La Ley de Libre Acceso a la Información Pública, promulgada más de dos años atrás, es prácticamente desconocida por la ciudadanía, y la mayoría de las instituciones gubernamentales no han instalado la oficina de información exigida por la ley.

Es, con todo, el marco regulatorio público/privado el que parece suscitar las reacciones más encendidas –debido, tal vez– a que las expectativas puestas en él son mayores que las usualmente colocadas sobre el desempeño del Estado.

Entre los aspectos más irritantes de las exigencias de los donantes se encuentran los altos costos que ellas imponen a las organizaciones. Se trata a menudo de procedimientos que, aún cuando no sean deliberadamente engorrosos, revisten cierta complejidad, y demandan por consiguiente considerables inversiones de tiempo, conocimientos y recursos económicos. Su consecuencia indeseada –explica el representante de una organización uruguaya de segundo nivel– es, paradójicamente, la desincentivación de las prácticas de *accountability*.

Tenés que hacer malabares, más allá de todas las reglamentaciones, diez mil vueltas, setenta mil procedimientos, gastar tanta plata. Es tan oneroso que al fin y al cabo te inhibe.

Las demandas de las entidades donantes resultan onerosas para

las organizaciones debido a que sus costos raramente son contemplados en los presupuestos y cubiertos por los aportes de la cooperación (lo cual también se aplica, como hemos visto, a los fondos provistos por el Estado). Un aspecto muy criticado de las formas dominantes de financiamiento es, efectivamente, la tendencia a financiar proyectos o, a lo sumo, programas, desatendiendo el funcionamiento general de las organizaciones:

El modelo de financiar programas no alcanza, no podés tener programas fuertes en instituciones débiles, porque es insostenible... Los donantes por lo general lo que hacen es, digamos, hacer un seguimiento sobre los programas que estan apoyando. [...] Me parece que hay que empezar a trabajar desde el sector donante un concepto distinto, que es: si yo te pago los gastos operativos de tu organización en realidad no es que estoy malgastando o desviando los recursos que tengo de mi programa sino que estoy permitiendo que vos puedas desarrollar cuarenta programas; entonces yo apoyándote en un programa y en el correspondiente gasto operativo, de alguna manera me estoy sumando al resto de los programas. (Informante de organización donante, Argentina).

Es criticada, también, la proliferación de proyectos por montos pequeños y para períodos cada vez más breves, lo cual impone dificultades adicionales. Por un lado, es difícil obtener resultados concretos en plazos demasiado cortos; por el otro, el financiamiento ajustado a lo indispensable limita la factibilidad de las prácticas usuales de destinar –más allá de lo que indique el presupuesto– una pequeña fracción de los fondos a la gestión y a la rendición.

Evidentemente, los costos que supone la introducción de mecanismos de rendición de cuentas tienen impactos bien diferentes sobre distintas clases de organizaciones. Allí donde las OSC cuentan con la capacitación y la experticia requeridas, la objeción se dirige al hecho de que los costos deban ser absorbidos por ellas mismas, ante la indiferencia suprema de quienes imponen los mecanismos y procedimientos. No obstante, la advertencia más fuerte se refiere a la situación de las organizaciones más pequeñas, de menores recursos y basadas en el trabajo voluntario, que se encuentran en una situación de desventaja frente a entidades de mayor desarrollo organizacional, divididas en áreas especializadas y provistas de sistemas contables y administrativos desarrollados. La advertencia se refiere no sólo el elemento de “competencia desleal” que opera en detrimento de las organizaciones más débiles, sino también al siguiente problema de relación entre medios y fines: si bien la rendición de cuentas debería operar en dirección del fortalecimiento de las entidades para

el cumplimiento de sus objetivos, se corre el riesgo (tanto mayor en las organizaciones más pequeñas) de que los esfuerzos destinados a los complicados, largos y trabajosos procedimientos de rendición acaben quitando tiempo y recursos al trabajo de campo que constituye la razón de ser de las organizaciones.

Pese a que, como se ha dicho y repetido, en los hechos la rigidez y la flexibilidad se presentan en magnitudes variables dependiendo de la entidad donante de que se trate, predomina entre las OSC la percepción de una rigidez extrema en los requerimientos relativos a la rendición de cuentas. Impera, pues, la idea de que se trata de requerimientos uniformes que no pueden sino resultar tanto más pesados y onerosos cuanto más pequeña y modesta es la organización que debe cumplirlos, llegando en los casos más extremos hasta el punto de amenazar su supervivencia. En palabras de uno de los entrevistados:

Los organismos internacionales tienen un solo método, o sea para prestarte veinte mil dólares como para prestarte un millón de dólares se llena el mismo formulario y los mismos requisitos. Hay una cierta desmesura o una falta de flexibilidad en los procedimientos de control que muchas veces obstaculizan a las pequeñas organizaciones. (Informante de organización de segundo nivel, Uruguay).

Así, a los problemas derivados de la fragmentación (resultante de la coexistencia de requisitos que varían de una a otra entidad donante) vienen a sumarse los problemas derivados de la uniformidad, es decir, de la aplicación uniforme que cada agencia donante hace de sus mecanismos preferidos a todas las OSC con las cuales colabora. De ahí la constatación de la existencia de un círculo vicioso que acentúa progresivamente la inequidad en el acceso a los recursos: las grandes organizaciones con mayores recursos y solidez institucional logran cumplir con los requisitos impuestos por los donantes y, por lo tanto, siguen obteniendo recursos para financiar sus actividades y proyectos, mientras que las pequeñas no siempre logran presentar sus rendiciones en tiempo y forma, con lo cual ven limitado su acceso futuro a recursos y, eventualmente, su supervivencia. Pues, tal como es señalado por numerosos entrevistados en varios países, todo esto ocurre en un contexto en que el crecimiento “explosivo” del número de entidades supone la intensificación de la competencia por recursos comparativamente escasos.

La rigidez en la aplicación de las exigencias de la rendición de cuentas repercute diferencialmente también

en relación con los contextos en que se mueven las diversas organizaciones. Así, por ejemplo, en algunos países (y, ciertamente, en determinadas regiones dentro de todos y cada uno de los países estudiados) la rigidez contable de los requisitos impuestos por los donantes es presentada como un problema central. El informe español, por ejemplo, subraya la frecuencia con que aparecen las quejas referidas al carácter "burocrático" de las exigencias de rendición de cuentas, tanto de las impuestas por el Estado como de las procedentes de las entidades donantes nacionales (a la par de cierta idealización de los organismos internacionales):

Los mecanismos de rendición de cuentas que exigen algunos financiadores, sobre todo los públicos, son muy cuadriculados, poco flexibles y todavía muy arcaicos. Están poco adaptados a la realidad. Por ejemplo, para justificar personal, todavía te piden la firma de las nóminas y hace años que las nóminas ya no se firman. (Informante de OSC, España).

Los mecanismos de los donantes catalanes y españoles son totalmente arcaicos y poco desarrollados. (...) Todas van a un mismo objetivo: ver cómo te has gastado el dinero y de qué manera y hacerle un pequeño resumen del proyecto. Esto te limita y te hace crecer tu volumen administrativo que no es la parte que a tí te beneficia. Tú miras las instituciones más internacionales y la manera de rendir cuentas es muy diferente (...) Hay mucha más flexibilidad, pero sí que van a ver que los objetivos de tu proyecto los hayas conseguido. Aquí es donde creo que en Cataluña y España se tiene que hacer un avance brutal porque aún tenemos el mecanismo de la "facturita", el sello, traducido treinta mil veces... (Informante de OSC, España).

Sin embargo, lo que en contextos como el español puede ser poco más que una tarea engorrosa, se convierte en otros casos en una verdadera misión imposible: eso es lo que sucede, por ejemplo, con la exigencia de presentar soportes materiales de ingresos y egresos, tales como facturas formales con membrete o comprobantes de pagos, en sitios donde el grueso de la actividad económica es informal. El empleo de "enlatados", de "conceptos importados" del mundo desarrollado y de modelos de gestión procedentes del ámbito empresarial intensifica aún más el contraste. Simplemente, repiten varios entrevistados dominicanos, "estos auditores no conocen el mundo de las OSC"[9].

Tanto en lo que se refiere al marco público/privado como en lo que concierne al marco público/estatal, buena parte de los defectos arriba mencionados son reconducidos a una causa: el hecho de que se trata, en la abru-

madora mayoría de los casos, de mecanismos impuestos por quienes tienen el poder para hacerlo, y no negociados o consensuados con todas las partes interesadas. Así, numerosos actores consultados convergen en un solo reclamo: la modificación de los marcos regulatorios existentes "de abajo hacia arriba" y "por aproximaciones sucesivas", en un proceso colectivo de construcción de un único sistema nacional de rendición de cuentas que cuente con al menos dos propiedades principales, a saber, capacidad de adecuación a los diferentes tipos de organizaciones y a las diversas realidades locales, e inclusión de mecanismos de comunicación y de formatos de rendición abiertos a la comprensión y a la participación de todas las partes involucradas.

Los auspiciosos movimientos producidos en esa dirección en el curso de los últimos años en varios países de la región se dirigen ante todo al marco regulatorio emanado de las instituciones públicas. En varios países el tema ha pasado a ocupar por primera vez un lugar destacado en la agenda de debate público, lo cual se refleja en la existencia de una gran cantidad de legislación reciente sobre cuestiones nunca antes reguladas.

En algunos casos, como el de Brasil, las movilizaciones de los actores de la sociedad civil desembocaron en la introducción de interesantes novedades institucionales que constituyen, según los autores del informe brasileño, avances –formales, cuanto menos– en términos de control y democratización. En virtud de estas innovaciones –destaca uno de sus impulsores– *"por primera vez el Estado reconoce que existe una esfera pública emergente, que es pública no por su origen sino por su finalidad. Que es pública pero no estatal"*.

Se trata, en algunos casos, de innovaciones aparentemente positivas pero demasiado recientes como para que sea posible evaluar sus resultados; en otros, de avances meramente formales que no se traducen en cambios reales de las prácticas existentes. Con todo, tanto la progresiva visibilidad de los efectos de las primeras como la intensidad de las críticas formuladas a la vacuidad de las segundas contribuyen al progreso del debate público en torno de un tema sobre el cual, sólo dos décadas atrás, pocos habían escuchado hablar.

Distinta es, ciertamente, la situación del marco regulatorio público/privado, cuyos procesos de aprendizaje circulan por otros carriles. Pues, lamentablemente, los efectos prácticos de las críticas que se le dirigen se ven fuertemente limitados por la difundida convicción de que su ámbito de acción pertenece al terreno inviolable de las relaciones contractuales privadas.

NOTAS

1 Además, en el año 2006 el *Espacio de Estudios Normativos* (órgano asesor de la Dirección del Ministerio de Educación y Cultura) presentó un anteproyecto de *Ley de Asociaciones* que, de implementarse, daría un giro radical a la normativa vigente sobre personas jurídicas, ya que se basa en los principios de autorregulación, democracia, y promoción de derechos.

2 Cf. *Índice CIVICUS de la sociedad civil en Chile*, Fundación Soles, 2007.

3 Para más información, véase **Silvia Chaves Quesada** (2004), *Las organizaciones sociales frente al marco jurídico en Centroamérica. Estudios de caso de Costa Rica y Guatemala*, San José de Costa Rica, Fundación Acceso.

4 Aunque ABONG, según los autores del informe, está mucho más atenta que GIFE al respeto por la diversidad existente en el campo de la sociedad civil, a la vez que más preocupada por el riesgo de que, so pretexto de controlar el uso de los recursos públicos, la legislación armonizadora produzca avances inaceptables en el control político de las organizaciones.

5 En el marco del proceso de descentralización establecido por la Constitución post-dictatorial de 1988 fueron creados los Consejos (de salud, educación, asistencia social, vivienda, medioambiente, etc.), miles de espacios deliberativos presentes en los ámbitos federal, municipal y estadual en los que participan representantes del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil con el objeto de controlar las políticas públicas e influir sobre su formulación.

6 No obstante, la ley no reemplaza sino que amplía los dispositivos legales existentes, manteniendo dos estatutos jurídicos paralelos con estímulos para migrar al nuevo estatuto; dada la inseguridad resultante del cambio, la mayor parte de las OSC aún no ha adherido al nuevo sistema.

7 Con el objeto de remediar este y otros defectos del marco legal fue presentado a fines de 2006 un proyecto de ley que procura reducir al mínimo los requisitos para registrar OSC, establece la gratuidad del procedimiento y elimina la injerencia estatal en los estatutos y la forma en que la organización toma sus decisiones o designa a sus autoridades.

8 Evidentemente, listados similares de instituciones destinadas a la lucha anticorrupción o a la promoción de la transparencia que son simples cascarones vacíos pueden proporcionarse también para los países mencionados dentro del primer grupo. No obstante, lo que buscamos destacar aquí es que el principal problema percibido en algunos casos es la inadecuación del marco legal, mientras que en otros es la falta de aplicación, y no el marco legal mismo, lo que es percibido como el problema más grave.

9 La actitud frente a los "criterios empresariales" no es, con todo, unánime entre ni dentro de los países. En Brasil, por ejemplo, el rechazo de la "condicionalidad" de los organismos internacionales coexiste con la idea de que las agencias de cooperación han contribuido al desarrollo de una cultura de rendición de cuentas, al presionar por la formalización de procedimientos y la implantación de métodos de planeamiento, monitoreo y evaluación. Aunque en un principio estos fueron resistidos como "intrínsecamente empresariales", actualmente son percibidos como positivos para el desarrollo institucional. Las empresas, en cambio, reciben un reconocimiento menor: en palabras del representante de una ONG nacional para el desarrollo local, comunitario y asociativo, la responsabilidad social reduce *"la transparencia a formalismo: la capacidad técnica no corresponde a un compromiso más profundo con relación a someterse al control de la sociedad. En la llamada responsabilidad social empresarial, me parece que el concepto de eficiencia se sobrepone a las otras dimensiones"*.

#7

CAPÍTULO 7

La creación de sistemas de confianza

EN ESTE capítulo examinamos, en primer lugar, la cuestión de la legitimidad, la credibilidad y la imagen[1] de las organizaciones de la sociedad civil, tanto desde la perspectiva de las propias OSC como de los restantes actores involucrados en el proceso de rendición de cuentas –las contrapartes, los donantes, el gobierno, los beneficiarios. Son analizadas, asimismo, las formas en que las OSC aparecen ante la sociedad por efecto de su cobertura por parte de los medios masivos de comunicación y los indicios disponibles acerca de la imagen que las respectivas sociedades se han formado de ellas. Como veremos, el nivel de credibilidad de las organizaciones de la sociedad civil no solamente varía entre países sino que también se modifica a lo largo del tiempo, por efecto de la interacción de una compleja serie de factores. Analizamos, por consiguiente, las diversas interpretaciones que proporcionan los actores involucrados en relación con los factores que determinan o afectan (positiva o negativamente) la imagen, la legitimidad y la credibilidad de las organizaciones. Relevamos, además,

las visiones que ofrecen los entrevistados (y las síntesis que de ellas realizan los respectivos informes nacionales) acerca de la relación existente entre la credibilidad y la buena imagen, por un lado, y la existencia de mecanismos transparentes de gestión y rendición de cuentas, por el otro. De esa relación se desprende el reconocimiento de la existencia de un vasto campo de acciones posibles que las organizaciones pueden emprender con el objeto de modificar las percepciones negativas de la ciudadanía y de los diversos actores que se relacionan con ellas. Examinamos, en consecuencia, las formas diversas en que las organizaciones dicen que operan o consideran que podrían operar con el objeto de ganarse, conservar o restablecer la confianza pública.

Dedicamos la segunda parte de este capítulo, finalmente, al relevamiento de las barreras y obstáculos que, según los principales actores interesados, conspiran contra el establecimiento de sistemas confiables y estables de rendición de cuentas. Entre ellos se destacan, como veremos, los obstáculos legales (ya analizados en el capítulo precedente), culturales, materiales, conceptuales, contextuales, relacionales y, por último, los obstáculos internos de las organizaciones de la sociedad civil que deberían ponerlos en práctica.

Legitimidad, credibilidad e imagen de las organizaciones de la sociedad civil

La cuestión de la credibilidad de las organizaciones no gubernamentales se inserta en un contexto mucho más amplio de preocupaciones sobre la calidad de la democracia en general, y sobre la corrupción en particular. Ciertamente, las percepciones de corrupción en las instituciones estatales, la empresa privada y la sociedad en general (incluidas las OSC) son en algunos países más elevadas que en otros; lo mismo sucede con mediciones de la incidencia del fenómeno tales como las que realiza Transparencia Internacional. No obstante, se trata claramente de un mal que se ha vuelto endémico en la región –cuanto menos– desde la perspectiva de la mayor parte, si no de todos los actores involucrados. En algunos casos se trata de un tema cotidiano, independiente de la ocurrencia de hechos puntuales de corrupción, de modo tal que cuando estos hechos se producen (lo cual sucede con relativa frecuencia), no hacen sino corroborar las percepciones preexistentes. En otros casos, la preocupación por el tema es más intermitente, y se halla más ligada al estallido de escándalos que de tanto en tanto vuelven a colocarlo en la agenda pública. De uno u otro

modo, la corrupción ocupa en todas partes un lugar prominente en el temario de preocupaciones públicas.

Si la corrupción no es considerada como el problema más importante en ninguno de los países estudiados, ello se debe probablemente no tanto a la minimización de este problema como a la existencia de muchos otros –en particular, el desempleo y la inseguridad– que son percibidos como más graves o urgentes. Con todo, son contados los países en los cuales la corrupción no figura en las encuestas entre los cuatro problemas más graves[2]. La importancia del problema se pone de relieve allí donde la ciudadanía es interrogada acerca de la incidencia de la corrupción con independencia de la existencia de otros problemas que pueden ser percibidos con mayor preocupación. Los datos obtenidos son alarmantes: según la percepción de las personas consultadas, el porcentaje de funcionarios públicos corruptos era en el año 2005 de 74% en Argentina, 73% en República Dominicana, 72% en Bolivia, 68% en Paraguay, 67% en Honduras, 63% en Costa Rica, 62% en Brasil, 48% en Chile y 41% en Uruguay (cf. Latinobarómetro 2005). Estas cifras son reveladoras aun cuando sea necesario manejarlas con precaución, ya que la presencia de porcentajes más elevados en tal o cual país puede indicar no una sino varias cosas: que la corrupción sea allí, efectivamente, más elevada; que exista allí una mayor vigilancia y sensibilidad de la ciudadanía hacia las conductas corruptas de los funcionarios; y que al evaluar los comportamientos de sus funcionarios, los ciudadanos estén empleando criterios más exigentes en relación con lo que constituye una conducta “aceptable” frente a un “acto de corrupción”.

En términos generales, las organizaciones de la sociedad civil no se encuentran entre los actores peor considerados en ninguna de las sociedades observadas. Según el Barómetro Global de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional, los sectores considerados más corruptos en América Latina son (según una escala que va de 1 a 5, donde 1 significa “no corrupto” y 5 significa “muy corrupto”) los partidos políticos, la policía (4,2), el Congreso y el sistema judicial (4,1). Las ONG (3,1), por su parte, sólo son colocadas por detrás de las entidades religiosas (2,8) y el sistema educativo (3,0)[3].

Con todo, el prestigio de las organizaciones de la sociedad civil varía marcadamente entre uno y otro país: mientras que en algunos su buena imagen es tal por efecto del contraste con el descrédito en que han caído otros actores, en particular los partidos políticos, en otros casos las organizacio-

nes de la sociedad civil gozan por mérito propio de la confianza de la ciudadanía. O, para ser más exactos: según se desprende de la información contenida en los informes nacionales, en la mayoría de los casos se da una mezcla en proporciones variables de ambas situaciones. En el caso de España, también los partidos políticos aparecen como el sector juzgado más corrupto (3,9), pero en menor medida que en la región latinoamericana. Le siguen el sector privado (3,7), los medios de comunicación (3,4) y el Parlamento (3,3), siempre con niveles de rechazo inferiores a los latinoamericanos. Las ONG, con un puntaje de 2,4, se ubican inmediatamente detrás de los sistemas médico y educativo, ambos con calificaciones de 2,3 puntos. En comparación, la media latinoamericana para las ONG se acerca al puntaje que reciben en España los sectores percibidos como más corruptos, lo cual arroja para América Latina un panorama de corrupción más elevada en todos los ámbitos, pero donde las OSC mantienen su posición relativa respecto de los restantes sectores.

Típicamente, los entrevistados mencionan una serie de factores que, a su juicio, afectan positiva o negativamente la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil y la confianza que la sociedad en general deposita en ellas[4]. Son mencionados, en primer lugar, una serie de factores vinculados a la transparencia de las prácticas y a los mecanismos de rendición de cuentas, tales como la coherencia entre discurso y acción y la congruencia entre las prácticas internas y las exigencias proclamadas hacia fuera; la voluntad política de los responsables de la toma de decisiones para implementar prácticas de rendición de cuentas; su flexibilidad para transformar los procesos que no se ajusten a los estándares exigidos; la madurez organizativa e individual para permitir la crítica y la autocrítica; y la existencia de espacios organizacionales diseñados para recibir, procesar y responder las preguntas del público. En el rubro de la ética –señalan numerosos entrevistados en la mayoría de los países– el sector en su conjunto tiende a resultar afectado negativamente por las conductas cuestionables y las prácticas opacas de unas pocas organizaciones involucradas en escándalos; asimismo, el conjunto del sector resulta beneficiado –aunque en menor medida– por las buenas prácticas de las organizaciones que tienen mayor visibilidad pública.

Medios y opinión pública

En segundo término aparecen dos grandes cuestiones relacionadas con la comunicación: por un lado, el tema de la influencia de los medios de comunicación sobre la opinión pública;

por el otro, el de las estrategias comunicacionales de las OSC. Son estas últimas las que verdaderamente están en manos de las organizaciones, las cuales sin embargo hasta ahora no han realizado el "marketing social" necesario para que su misión, sus actividades y sus buenas prácticas sean conocidas y apreciadas por la sociedad. Tal como lo expresa un informante de una OSC uruguaya: *"Estaremos haciendo muy bien las cosas, pero lo sabemos sólo nosotros"*. Según los entrevistados, ese "marketing social" debe circular por canales diferentes dependiendo del contexto en que se mueve cada organización: es en las grandes ciudades, en particular, donde se considera clave la difusión de información a través de los medios masivos.

Respecto de las actividades que constituyen la razón de ser de las organizaciones, son destacados tres elementos principales. En primer lugar, la sintonía de dichas actividades con los problemas de la sociedad, y la cercanía de las organizaciones respecto de "la gente" y, en particular, de los beneficiarios de sus intervenciones. En segundo lugar, la permanencia de la organización en el escenario social y su perseverancia en pos de su misión pese a los obstáculos que se les presentan. Y, finalmente, la obtención y exhibición de "buenos resultados" o "resultados concretos".

"El prestigio de las OSC varía marcadamente entre uno y otro país: mientras que en algunos su buena imagen es tal por efecto del contraste con el descrédito en que han caído otros actores, en particular los partidos políticos, en otros casos las OSC gozan por mérito propio de la confianza de la ciudadanía".

En lo que se refiere a los procesos, por su parte, numerosos actores consultados enfatizan que no sólo importa su transparencia sino también su carácter democrático y participativo.

Son mencionados, finalmente, el tipo de liderazgo y la prominencia de los líderes; algunos factores específicos a cada contexto nacional (tal como, en ciertos casos, el prestigio que se deriva de la presencia de la Iglesia católica); y factores externos que afectan profundamente el prestigio de las organizaciones pero que no está en sus manos controlar. Además de la ya mencionada influencia de los medios de comunicación, se cuenta entre ellos el hecho de que muchas veces las organizaciones actúan en asociación con otros actores (el Estado nacional, los organismos internacionales) cuyas políticas ejecutan sin ser necesariamente

responsables de su diseño y formulación. En palabras del representante de una OSC uruguaya:

[E]n Uruguay las OSC o buena parte de ellas ejecutan políticas pero no son responsables de las decisiones generales, pero frente a la población en concreto quedan como responsables de esa política.

La forma en que estos elementos se combinan y se presentan en cada uno de los casos estudiados configura un interesante abanico de situaciones:

En Argentina, la mayor parte de los entrevistados coincide en que el nivel de credibilidad de las OSC es significativo. Algunos evalúan a las OSC en bloque, y juzgan que la confianza en ellas aumentó a partir de la crisis de 2001, en paralelo con la caída en desgracia de los grandes partidos tradicionales, y que regresó a los aceptables pero no sobresalientes niveles normales a la par del proceso de recomposición política iniciado en el año 2003. Otros, en cambio, consideran que la reputación de dichas organizaciones es desigual, tanto en función de la organización evaluada como según quien sea quien hace la evaluación (así, por ejemplo, los sectores empresarios las evaluarían más positivamente que los sectores gubernamentales). En todo caso, es generalizada la idea de que la credibilidad de las OSC se pone de relieve por contraste con la visión de un Estado, unos partidos políticos y unos sindicatos irremediablemente corruptos. La imagen que de las OSC transmiten los medios de comunicación también es positiva[5]; predomina entre ellos la tendencia a prejuzgar positivamente sus acciones. Si bien trascendieron en los medios algunos casos resonantes de organizaciones que incurrieron en "contradicción con su misión o poca transparencia", ello no ha afectado aún la imagen ante la opinión pública del sector en su conjunto.

En el relevamiento de medios de prensa[6] realizado por los investigadores argentinos se destacan las denuncias realizadas por organizaciones de la sociedad civil y las noticias referidas a sus acciones (judiciales o de otra clase) en defensa de derechos individuales, colectivos o sociales. En ese sentido, las OSC son percibidas como actores que fortalecen las prácticas de control ciudadano y de transparencia de los actores gubernamentales, o como entidades generadoras de compromiso social e impulsoras de acciones loables que benefician a la sociedad en su conjunto o a sus sectores más desfavorecidos. Sólo esporádicamente alguna OSC es mencionada a raíz de su propia rendición de cuentas. Y aún cuando presentan referen-

cias esporádicas a casos aislados de corrupción en las OSC, los medios no se regodean en esta clase de informaciones.

En Bolivia, la imagen de las OSC[7] es generalmente muy positiva. En primer lugar, se percibe que muchas de ellas (en particular, las asociaciones campesinas actualmente integradas al gobierno) han sustituido a los partidos tradicionales en su rol de intermediación entre sociedad y Estado y se han transformado en protagonistas centrales de las transformaciones sociales y políticas contemporáneas. Así, la población las visualiza como canales privilegiados para la expresión de las demandas sociales. En segundo lugar, muchas de ellas son reconocidas por sus prácticas democráticas. Específicamente, el informe resalta las experiencias de gestión transparente y rendición de cuentas en tres escenarios: grupos religiosos que hacen trabajo social; sindicatos con tradición de lucha social y esquemas rigurosos de consulta y rendición a las bases; y comunidades indígenas *(ayllus)* en las cuales el sentido de pertenencia, la tradición cultural y la concepción de lo público como parte de lo individual generan una práctica permanente de fiscalización y control por parte de los dirigidos y de rendición de cuentas por parte de los dirigentes. En este último caso, en particular, es ensalzada la práctica de la democracia directa en virtud de la cual las deliberaciones derivan en decisiones comunales que se traducen en mandatos de cumplimiento obligatorio por parte de los dirigentes –cuyos cargos son rotativos–, quienes deben además regresar a sus bases para dar cuenta de los resultados de su acción. Sin embargo, estas imágenes positivas coexisten con la percepción de que muchas OSC han sido invadidas por las mismas prácticas políticas prebendalistas, clientelistas y opacas que han desacreditado a los partidos políticos tradicionales. En ese sentido, la introducción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas es vista como un elemento central de re-legitimación.

En lo que se refiere a la cobertura de los medios de prensa, el informe boliviano consigna que el 98% de las noticias que involucran a organizaciones de la sociedad civil durante el período examinado giran en torno de la conflictividad social (demandas sectoriales, resistencia a medidas oficiales, etc.); es mínima, pues, la provisión de información relativa a la rendición de cuentas. En los medios radiales, por su parte, sólo el 4,5% de las noticias emitidas durante el mismo período guarda relación con la transparencia y la rendición de cuentas; el resto se vincula, nuevamente, con la conflictividad social. Cifras similares se manejan para los medios audiovisuales, en una re-

alimentación continua entre la predilección de los medios por las noticias "espectaculares" y la elección por parte de las OSC de estrategias destinadas a captar la atención de los medios.

En Brasil, según una encuesta realizada en el año 2001 eran mayoría entre quienes conocían a las OSC los que consideraban que ellas ayudan a la sociedad (58%); sólo el 13% afirmaba que la perjudican. Casi un tercio de los entrevistados declaraba que le gustaría pertenecer a una OSC, cuya imagen positiva se sostenía en varias razones: las OSC atienden a la satisfacción de necesidades que son descuidadas por el Estado, organizan a la sociedad para luchar por sus derechos, defienden los intereses de los desprotegidos y fiscalizan la acción del Estado. Con todo, las cifras de la encuesta muestran también la presencia de una porción significativa de la población que observa a las OSC con desconfianza. Por añadidura, algunos de los escándalos nacionales protagonizados en el año 2006 por agencias estatales, empresas privadas y partidos políticos en torno de financiamientos ilegales y desvíos de fondos involucraron también a algunas OSC, allí donde los desvíos de recursos públicos se habían producido por intermedio de organizaciones sin fines de lucro. Ello tuvo el efecto de propagar entre el público la asociación entre los términos "ONG" y "corrupción".

Según un monitoreo realizado en el 2006 por la Secretaría Especial de Comunicación Social del Senado brasileño, la prensa publica poca "opinión" cuando la cobertura involucra a organizaciones no gubernamentales; en las noticias que las involucran, por su parte, predominan ampliamente los temas sociales. En general, la cobertura periodística de las OSC revela su fuerte protagonismo y su elevada credibilidad: según dicho informe, la mitad de la cobertura es favorable, y sólo la cuarta parte es desfavorable. En la tercera parte de las noticias relevadas las OSC son retratadas como entidades que apoyan el desarrollo social y realizan proyectos de interés para la sociedad. En más de la mitad de las noticias la OSC involucrada aparece como especialista en el tema abordado (muchas de ellas, en el campo de la fiscalización de los poderes públicos); en ese sentido, la concentración de su actuación en áreas específicas parece haberlas habilitado para la participación activa en el debate público. De las noticias que versan sobre la vinculación de las OSC con fondos públicos, la enorme mayoría trata sobre supuestas irregularidades en la transferencia de recursos públicos a dichas organizaciones. El monitoreo de medios realizado para este proyecto corrobora que las noticias negativas son minoritarias. Subraya, sin embargo, que cuando se producen casos de desvíos de fondos,

su cobertura ocupa todas las primeras planas; la enorme masa de noticias con informaciones positivas, en cambio, no recibe tanta cobertura. De hecho, la preferencia de los medios por las noticias "escandalosas" es lo que parece explicar la insuficiente visibilidad mediática del debate en curso sobre el tema de la *accountability*. El informe recalca además que cuando se verifica algún caso aislado de corrupción, éste pasa a ser seguido de cerca por los medios, dando lugar a una cobertura que se repite día tras día y que engrosa el volumen de la "mala prensa". Con todo, la mayoría de las investigaciones periodísticas que denuncian situaciones dudosas son de alcance limitado, y en ningún caso afectan la credibilidad del sector en su conjunto.

En Chile, a juzgar por las opiniones vertidas por las personas consultadas para el informe, es elevado el desconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Entre quienes tienen mayor conocimiento, por añadidura, existen percepciones distorsionadas y prejuicios negativos acerca de sus supuestas prácticas cuestionables respecto del uso de los recursos. Para las organizaciones de beneficiarios, en particular, las OSC resultan extremadamente opacas, en particular en lo que se refiere al manejo de los recursos. En cambio, desde de los sectores estatal y empresarial las OSC resultan más visibles y mejor conceptuadas, dado que son vistas en su mayoría como entidades que realizan un trabajo sistemático y profesional con recursos limitados. No obstante, las propias OSC no perciben en el Estado un gran interés por involucrarse con ellas.

En Costa Rica, los medios de comunicación tienden a retratar una sociedad civil organizada con una reputación mucho mayor que las restantes instituciones. Sin embargo, la cobertura de los medios se refiere sobre todo a sus esfuerzos de denuncia e intervención social; se perciben, en cambio, considerablemente menos acciones ejemplares que operen a favor de la transformación de la cultura política en dirección de la transparencia y la rendición de cuentas. Entre las OSC, son probablemente los sindicatos los que tienen mayor presencia en los medios, seguidos por las asociaciones de desarrollo comunal.

En Honduras, al igual que en muchos otros países latinoamericanos, las organizaciones de la sociedad civil se mueven en un contexto signado por la pérdida de la confianza pública en las instituciones políticas tradicionales. Según un sondeo del año 2004, el 53% de la población piensa que los partidos han perdido credibilidad y que no la pueden recuperar, y sólo el 35% de los consultados mantiene su confianza en los sindicatos (considerados, en este

"Hasta ahora las organizaciones no han realizado el "marketing social" necesario para que su misión, sus actividades y sus buenas prácticas sean conocidas y apreciadas por la sociedad".

caso, como una categoría separada, mientras que el campo de la sociedad civil es identificado en forma implícita con el de las ONG). Las OSC, en cambio, resultan confiables para el 53%, mientras que la Iglesia católica lo es para el 75% de los entrevistados. Si bien no se trata de los actores más confiables para la sociedad, pues, las organizaciones de la sociedad civil salen bien paradas de la comparación con los desprestigiados actores políticos y sindicales que han dejado de ser reconocidos como canales efectivos para la agregación y expresión de las demandas de la ciudadanía. Cuando no se las evalúa por contraste, sin embargo, quedan en primer plano las percepciones encontradas sobre las OSC. De las opiniones vertidas por los entrevistados, efectivamente, resulta un panorama más matizado: así, por ejemplo, algunos reconocen el papel fundamental que ellas desempeñan, mientras que otros enfatizan su carencia de prácticas de rendición de cuentas al público, más allá de las exigencias del Estado y de los donantes. Tal como sucede en la mayoría de los países estudiados, el público hondureño conoce a las OSC porque ejercen presión y plantean demandas a los gobiernos y a las instituciones del Estado más que por su propia rendición de cuentas. Incluso allí donde ellas rinden cuentas, por añadidura, no se trata de la clase de rendición que podría contribuir a generar confianza en ellas. *"Nuestros informes*" –afirma el representante local de una organización internacional vinculada a la Iglesia católica– *"son más bien una relación de actividades, pero ¿cuándo analizamos el impacto de lo que hemos hecho? Eso sí podría contribuir a generar más confianza entre los diferentes sectores con que estamos trabajando. Y no es una costumbre de las organizaciones hacer el análisis de impacto"*.

En Paraguay, según encuestas recientes el 40% de la ciudadanía considera que el gobierno no solamente no combate la corrupción sino que además la fomenta. En contraste con los niveles ínfimos de confianza que la ciudadanía deposita en los partidos políticos, los legisladores y el gobierno

nacional, tiende a ser realzada la imagen de las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y las iglesias, generalmente percibidos como los sectores menos corruptos. No obstante, en tiempos recientes también las OSC han comenzado a ser sospechadas, en particular por efecto de la constatación de hechos de corrupción en una de las organizaciones más conocidas, dedicada a la construcción de viviendas. Así, sólo el 34% de los consultados para la En–cuesta Nacional de Cultura Política realizada en el año 2003 consideró que las OSC "están haciendo algo", mientras que el 30% afirmó que "no están haciendo nada". El cambio de imagen de las OSC se refleja también en las opiniones de los propios directivos de las organizaciones, la mayor parte de los cuales (60%) consideraba en el año 2002 que las OSC tenían una imagen predominantemente positiva ante los medios, frente al 22,4% que sostuvo esa opinión en la consulta realizada en el 2004.

La pesquisa realizada por el equipo paraguayo confirma efectivamente que los medios de comunicación no son monolíticamente favorables a las OSC: mientras que algunos las promocionan en calidad de instituciones con impacto real en el campo de la política social, otros ponen un énfasis mucho mayor en las limitaciones de su accionar. La imagen resultante es, pues, mixta o ambivalente.

A diferencia de lo que sucede en muchos otros países donde las organizaciones son, para bien o para mal, juzgadas en bloque, en República Dominicana el campo de las OSC se presenta claramente segmentado en las percepciones de la ciudadanía. Las organizaciones que gozan de mayor prestigio son las dirigidas por órdenes religiosas, reconocidas por su aporte a la educación y a la asistencia social; las que prestan servicios a terceros, especialmente en el área de la salud; y las fundaciones de empresas privadas (muchas de ellas suscriptas a los principios de la responsabilidad social empresarial) que realizan importantes aportes al arte, la cultura, la educación, los deportes y la lucha contra la pobreza. Estas últimas, sin embargo, son generalmente percibidas como pertenecientes al ámbito privado, no como organizaciones de la sociedad civil a las que quepa exigir rendición alguna. Respecto de las organizaciones que prestan servicios a terceros, por su parte, suelen producirse también grandes confusiones, ya que a menudo se las percibe como si fueran agencias gubernamentales o instituciones semioficiales. La confianza en todas estas organizaciones se basa en la percepción de que suplen muchas de las deficiencias del Estado; de ahí el amplio

apoyo que reciben de la ciudadanía, reflejado–por ejemplo– en el éxito que suelen tener sus campañas y eventos de recaudación de fondos. Por lo general, la cobertura mediática de esta clase de organizaciones hace referencia a la importancia de su labor social y a la carencia de fondos que las aqueja.

En el extremo opuesto se encuentran las organizaciones vinculadas a legisladores y financiadas con fondos regulares del presupuesto nacional, percibidas como una "cobertura" para la realización de trabajo partidista y política clientelista local o regional. Su legitimidad es ampliamente cuestionada por la ciudadanía, los actores de la sociedad civil y los medios. A diferencia de lo que sucede con las restantes organizaciones, éstas tienden a ser rechazadas en bloque y sin matices; son, pues, infrecuentes los llamados a distinguir entre las que realizan una labor social relevante y las que malgastan el dinero público. Según investigaciones televisivas citadas en el informe, se trata de entidades "ficticias"; actualmente hay consenso entre los partidos políticos mayoritarios acerca de la necesidad de su pronta eliminación.

En una posición ambigua, por último, se encuentran las OSC "activistas", cuya labor es tan apreciada por algunos como criticada por otros. A veces ello se debe a que se trata de organizaciones dedicadas a la promoción de causas controvertidas, como es el caso de las organizaciones de defensa de migrantes, cuya labor se realiza en el marco de una fuerte polémica en relación con la nacionalidad de los hijos de haitianos nacidos en el país. En otros casos –tal como el de las organizaciones especializadas en la denuncia de actos de corrupción– las mayores críticas provienen de las personas o instituciones involucradas en o afectadas por sus denuncias[8]. La particularidad del caso dominicano es que varios escándalos recientes involucraron a periódicos asociados a bancos que fueron acusados de fraude; de ahí que una simple recorrida por los titulares de prensa no constituya en este caso un buen termómetro del ánimo social.

En Uruguay, por su parte, las OSC tienden a ser percibidas como instituciones legítimas y confiables. Según las propias organizaciones, ello se debe a su rol histórico, no sólo durante el período dictatorial (que puso en primer plano la actividad de las organizaciones de derechos humanos) sino también, más recientemente, en el contexto de la crisis de 2002, que realzó la imagen de las organizaciones dedicadas a la prestación de servicios directos. Aunque perciben cierta desconfianza procedente del gobierno y los partidos políticos, las OSC consultadas reconocen también la progresiva disminución de

dicha desconfianza a medida que comienzan a apreciarse los resultados exitosos de los programas que el gobierno implementa a través de las OSC. Es en ese sentido que la responsable del Ministerio de Desarrollo Social destaca, en su discurso de clausura del seminario de Montevideo, que en Uruguay el Estado y las organizaciones tienen *"una mirada que yo no sé si es del otro lado del mostrador, porque [...] todos trabajamos en terreno y todos trabajamos con los mismos objetivos"*. No obstante, el monitoreo de medios arroja una presencia muy limitada de las OSC en los medios de comunicación. En particular, las noticias relacionadas directa o indirectamente con la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC alcanzan un ínfimo 0,41% de las noticas relevadas.

En España, finalmente, las organizaciones de la sociedad civil son las instituciones más creíbles y las que generan mayor confianza social, por delante de las empresas y las instituciones públicas. Según el barómetro de confianza 2007 confeccionado por **Edelman** en base 150 entrevistas a líderes de opinión (disponible en http://www.edelman.com/trust/2007), la confianza en las ONG (65%) es muy superior a la que suscitan las empresas privadas (45%), los medios de comunicación (35%) y las instituciones gubernamentales (33%). Sin embargo, al igual que en otros países estudiados, las OSC tienden a acaparar la atención de los medios –centrales en la constitución de su imagen– básicamente cuando tienen lugar denuncias resonantes de corrupción dentro del sector, tal como las ocurridos en torno de los dos conocidas organizaciones no lucrativas de cooperación (Anesvad y Fundación Intervida), cuyos dirigentes fueron acusados de malversación de fondos en marzo de 2007. Pese a los riesgos que esta clase de cobertura (a menudo de corte sensacionalista) acarrea para la imagen y la confianza social en el sector en su conjunto, el informe español subraya el hecho de que estos casos contribuyeron muy saludablemente a colocar el tema de la transparencia y la rendición de cuentas en la agenda del debate público. En el caso español es subra-

> "En términos generales, la imagen de las organizaciones de la sociedad civil es positiva en todos los países, aún en los casos en que su presencia en los medios de comunicación es limitada. Se observan, sin embargo, algunos indicios preocupantes".

yada, asimismo, la cobertura mediática de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil en ocasión de las grandes campañas para paliar emergencias humanitarias:

Cuando llega la emergencia [los medios masivos] están allí. Cuando un año después estás intentando meterle la nota de prensa de la rendición de cuentas, no hay manera. (Informante de OSC, España).

En suma, es posible afirmar que en términos generales –y, en particular, cuando se la evalúa por contraste con el desprestigio que padecen en la mayoría de los casos los actores políticos tradicionales– la imagen de las organizaciones de la sociedad civil es positiva en todos los países, aún en los casos en que su presencia en los medios de comunicación es limitada. Se observan, sin embargo, algunos indicios preocupantes que deberían ser atendidos. El más evidente de ellos es la progresiva declinación de la imagen de las OSC a lo largo del tiempo. Tal como lo destaca **David Bonbright** en su citada conferencia:

Ha sido una marca de orgullo de las ONG el hecho de que han gozado de los niveles más altos de la confianza pública que cualquier otro sector de la sociedad. Esto se ha mostrado sistemáticamente, ya que las encuestas mundiales sobre el tema empezaron en 1999. Pero ya no es así. En 2007 por primera vez una proporción mayor de las personas confió más en las empresas que en las ONG. El cambio es sumamente notable en los países en desarrollo, donde las ONG (50% de confianza de las personas) entran en tercer lugar después de las empresas (60%) y los medios de comunicación (53%). Cuando se les preguntó porqué no confían en las ONG, las personas mencionaron tres razones: una débil rendición de cuentas, que no escuchan a los constituyentes y que no demuestran impacto.

Aunque no contamos con datos nacionales o regionales más específicos sobre este punto, los estudios citados por el autor[9] resultan indicativos de la tendencia que se observa en la región, dado que son consistentes con los hallazgos cualitativos contenidos en la mayor parte de nuestros informes nacionales –tales como la constatación de que, en el mejor de los casos– las OSC tienden a ser retratadas por los medios de comunicación como agentes que inducen a terceros a rendir cuentas de sus actos, más que como entidades habituadas a poner en práctica sus predicamentos.

Así, pues, tanto en los países que han atravesado en tiempos recientes agudas crisis de representación co-

mo en los que han vivido épocas políticamente más apacibles, numerosos actores consultados observan la necesidad de que las organizaciones de la sociedad civil emprendan acciones (entre las cuales se cuenta, ante todo, la introducción de prácticas de transparencia y rendición de cuentas) que ayuden a mantener o recuperar la confianza social:

[P]ara mantener la credibilidad de nuestro sector no basta ahora con nuestro prestigio por buena voluntad o porque nosotros somos los niños buenos de la sociedad. El lema de la sociedad civil que no vive buscando el lucro y que hacemos solo el bien, ya no es suficiente. (Participante del Seminario Internacional de Montevideo, Chile).

[U]no de los ejes es recuperar la confianza, que se ha perdido entre todos los actores. [...] Para poder recuperarla hay que rendir cuentas a todos, a todos los actores involucrados, a todos los sectores lo más posible. (Informante del sector gubernamental, Argentina).

Las ONG están en una encrucijada. Las ONG pueden adoptar un enfoque empresarial y activista en torno a su rendición de cuentas. O podemos dormirnos en nuestros laureles y simplemente observar cómo las empresas y los movimientos no civiles (como los de carácter religioso fundamentalista) toman la delantera como organizaciones de cambio social. (**David Bonbright**, op. cit.).

Barreras y obstáculos para la rendición de cuentas

Los actores involucrados reconocen, con todo, la presencia de una gran cantidad y variedad de obstáculos en el camino hacia el establecimiento de dispositivos destinados a garantizar la transparencia y de mecanismos efectivos e incluyentes de rendición de cuentas. Además de los obstáculos legales y fiscales descriptos en el capítulo precedente[10], son mencionadas las barreras conceptuales, económicas y técnicas, sociales y culturales; las dificultades internas a las organizaciones y propias de la dinámica que les es inherente; y los obstáculos resultantes de la competencia y, en algunos casos, de la inexistencia de una organización de segundo grado o de “redes” de OSC.

En algunos informes nacionales ciertos obstáculos reciben más atención que otros; otros países, en cambio, ofrecen listados que no proporcionan mayores indicios acerca de la importancia relativa concedida a cada uno de ellos. En todo caso, a partir de las informaciones disponibles no es posible concluir la existencia de una determinada jerarquía de problemas; la

forma en que ellos son presentados aquí, pues, es función de la conveniencia en términos de la lógica de la exposición y no supone postulación alguna acerca de supuestas prioridades de unos sobre otros, pero sí la reafirmación de la existencia y fuerza de los mismos.

Una cultura impedidora

Así, pues, si bien no son necesariamente considerados mayores, los obstáculos designados como "culturales" se encuentran entre los más asiduamente mencionados. Se trata, por añadidura, de obstáculos que, como todo lo que pertenece al orden de lo cultural, se inscriben en el largo plazo, de modo tal que el margen para operar sobre ellos tiende a ser considerado más limitado que el disponible para influir sobre, por ejemplo, los obstáculos de naturaleza económica.

Indudablemente, en algunos países los obstáculos culturales son percibidos como más graves que en otros. Además, mientras que a veces se insinúa que dichos obstáculos operan por simple omisión –tal es el caso de las repetidas afirmaciones relativas a la "inexistencia de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas", generadora de desconfianza y de desinterés por el tema– en otros se subraya el hecho de que ciertos elementos culturales conspiran activamente contra el establecimiento de prácticas de *accountability*. Si bien ambas afirmaciones suelen coexistir en cada país, en algunos casos una de ellas predomina claramente sobre al otra. Así, por ejemplo, la situación descripta en el informe español en relación con la existencia de "una cultura organizativa poco favorable" se inscribe en el primer caso:

Estamos en un proceso y todavía nos queda mucho recorrido para tener una política óptima. Los hábitos se están construyendo y todavía estamos un poco verdes (...) Dentro de las entidades todavía no hay suficiente conciencia de la utilidad que hay en todo esto. Todavía hay personas o entidades que lo ven como más burocrático. (...) Entonces vamos evolucionando a golpes de experiencia interna y a golpes de demanda externa. (Informante de OSC, España).

La situación descripta en el informe argentino, en cambio, se inscribe sin lugar a dudas en la segunda opción. Los actores consultados en ese país denuncian sistemáticamente la tendencia a transgredir las normas y a juzgar su respeto como síntoma de estupidez; el imperio de la "viveza criolla", que se traduce, como dice el tango, en la idea de que "el que no roba es un gil"; y la tolerancia hacia la corrupción, manifiesta

en la expresión resignada de que “roban pero hacen”. Algo similar se observa en Honduras, en cuyo caso los autores del informe describen un panorama de corrupción generalizada y una historia de debilidad institucional y saqueo nacional:

La corrupción, como fuente de enriquecimiento rápido e ilícito, ha permeado todos los sectores. Muchos, con el mayor desparpajo, afirman que se tiene que ‘aprovechar el tiempo’ mientras se está en el gobierno o en cualquier otra institución. Para colmo, en el último decenio, políticos tradicionales (sobre todos diputados) han creado ONG con el propósito exclusivo de acceder a recursos del Estado o de captar clientela política.

Entre los contenidos hostiles a las prácticas de la *accountability* que se asignan a la cultura política dominante en varios de los países estudiados se encuentran –junto con la elevada tolerancia a la corrupción entendida lisa y llanamente como robo– la “mentalidad secretista”, el prebendalismo, el patrimonialismo, el nepotismo y el clientelismo. En algunos casos, los obstáculos culturales mencionados no se refieren a la cultura política nacional sino a los rasgos específicos de las comunidades locales o los grupos sociales con que trabajan numerosas organizaciones; así, por ejemplo, el informe brasileño explica que en las pequeñas ONG del interior del Nordeste, el empleo de familiares es algo difícil de limitar y controlar, dado que “las personas de los grupos populares protegen primero a la familia, consideran eso una cosa natural”. El problema aquí consiste, como bien lo señala el informe hondureño, en que ciertas actitudes (tales como el nepotismo) que pueden ser catalogadas como “corruptas”, son juzgadas aceptables en vastos contextos culturales.

Junto a los obstáculos culturales son a menudo presentados los de naturaleza “conceptual”. Así, parte de las resistencias que enfrenta el proceso de establecimiento de sistemas de *accountability* es adjudicada a la masiva incomprensión de la idea de rendición de cuentas, de sus razones y sus consecuencias, así como del sentido de lo público y de la importancia de que sea manejado con transparencia. Tal como lo ilustra un informante chileno procedente de una OSC, la reacción común es del tipo de *“oye, pero quién nos está imponiendo esta idea, y por qué...”.* Según los entrevistados, los obstáculos que enfrenta la introducción de prácticas de rendición de cuentas son “conceptuales” también en otro sentido, vinculado con el marcado sesgo “financiero”, “económico”, “contable”, “técnico”, “burocrático” o “empresarial” que adopta comúnmente el concepto, de-

jando de lado toda una serie de elementos relativos a los impactos sociales, a la naturaleza de los procesos (tales como la participación, la construcción de ciudadanía, el libre acceso a la información, etc.) y al involucramiento de los actores interesados.

Los costos económicos de la rendición de cuentas

Existe, asimismo, una importante cantidad de obstáculos que son catalogados como "económicos", y que se refieren a los importantes gastos –raramente contemplados en los presupuestos de la cooperación– que suponen las rendiciones de cuentas para las organizaciones que deben llevarlas a cabo. Dentro de este rubro entra también una serie de obstáculos que son a veces designados como "técnicos", referidos ya sea a la carencia de personal especializado (no sólo en las áreas de informática y contabilidad sino también en las de comunicación y relaciones públicas); ya sea a los costos económicos que supone la contratación o la capacitación de personal en esas áreas.

A diferencia de lo que sucede con los obstáculos anteriormente citados, los de carácter económico y técnico se caracterizan por su impacto diferencial sobre las diversas organizaciones, dependiendo de su tamaño, de su área de operación y, obviamente, de la magnitud de sus recursos. No obstante, son de importancia para todas ellas: para las de menores recursos, porque simplemente no cuentan con los elementos requeridos; para las que sí cuentan con los recursos necesarios, porque utilizarlos para la rendición de cuentas supone desviarlos de un uso considerado más provechoso, relacionado con los objetivos y la misión de la organización. En todo caso, las preocupaciones económicas conspiran sistemáticamente contra la rendición de cuentas porque, tal como ellas mismas lo reconocen, la mayoría de las organizaciones están más preocupadas por obtener recursos para subsistir que por fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.

Con independencia del tamaño o la disponibilidad de recursos de la organización de que se trate, los obstáculos de tipo económico tienden a ser vinculados con lo que un entrevistado argentino designó como "la lejanía del donante": la falta de preocupación de las entidades financiadoras por incluir en los presupuestos un fondo destinado a los honorarios de los profesionales involucrados en la rendición de cuentas, a la puesta en marcha de los dispositivos técnicos requeridos y a los gastos vinculados con el fortalecimiento institucional. La proliferación creciente de proyectos para períodos cada

vez más breves y por montos pequeños no hace sino complicar el panorama. La situación es sintetizada por el representante en Uruguay de una organización internacional:

[Las organizaciones] consiguen el financiamiento para algunas cosas y lo vuelcan en la actividad, luego tienen que tener un plus para poder difundir lo que hicieron y que lo hicieron correctamente. No sólo recursos financieros, sino también recursos humanos.

Los factores internos

Los entrevistados mencionan también una variada serie de obstáculos que caben bajo la designación de "internos" a las propias organizaciones o que son considerados propios de la dinámica típica de las organizaciones de la sociedad civil. Entre ellos se cuentan la inexperiencia (puesto que, debido a la reciente "explosión" de OSC, la mayoría de ellas no tiene más que unos pocos años de existencia) y la falta de voluntad, de conocimiento o de interés en el tema de la *accountability* –el cual, efectivamente– es en muchos casos reconocido abiertamente como de importancia lejanamente secundaria para las OSC. Algunas de las razones por las cuales el tema no es considerado prioritario son, según numerosas organizaciones consultadas, la percepción de que la dedicación de importantes recursos económicos y esfuerzos administrativos a la rendición de cuentas es un "desvío" de recursos que deberían ser volcados a fines más sustantivos, y la idea de que dicha inversión supone el riesgo de perder de vista los "verdaderos" objetivos de la organización. Según un dirigente de una OSC argentina, este sesgo se deriva de la dinámica típica de las organizaciones que se dedican a las intervenciones sociales o al trabajo de campo:

Las organizaciones tenemos como una impronta a la acción constante y todo lo que no sea estar trabajando concretamente en algo nos parece que es pérdida de tiempo.

La relativa indiferencia que se observa en numerosas OSC frente al tema de su propia rendición de cuentas es relacionada también con la "escasa capacidad autocrítica" que se deriva de la sensación de superioridad resultante de su posicionamiento favorable frente a otros actores políticos y sociales desacreditados tanto en su conducta ética como en su capacidad para resolver los problemas más urgentes:

[E]stas organizaciones surgieron o tienen como agenda resolver cosas que sienten que no están siendo resueltas por otro actor social, con lo cual automáticamente vos en tu cabeza

te sentís que no sos como los otros [...] [H]ay una cuestión de 'somos los buenos, hacemos el bien' .(Informante de OSC, Argentina)[11].

Otro factor que es mencionado como obstáculo para los procesos de rendición de cuentas son las "luchas de poder internas". Asimismo, es repetidamente citada –a veces como un obstáculo resultante de la dinámica propia de las organizaciones de la sociedad civil, y otras tantas como un obstáculo de naturaleza contextual– la competencia feroz entre organizaciones por la obtención de recursos tan vitales como escasos (tanto más escasos cuanto más numerosas son las organizaciones que compiten por ellos). El "temor a exponerse" y la idea de que dar explicaciones de las propias acciones o reconocer los errores cometidos redunda en una pérdida de poder son considerados como subproductos de esta situación. Predomina, en ese sentido, una "cultura del éxito", cuya dinámica es bien descripta por el representante de una OSC española:

Las ONG están dominadas por "la cultura del éxito". Pero desde el punto de vista del donante y del ejecutante, de los dos. Es decir, quien te dona exige que tengas éxito, que sigas un plan estratégico, etc. Pero si tienes un fracaso tendrás que cambiar un objetivo y esto puede estar muy penalizado por el donante e incluso por la opinión pública. Es la cultura de pensar que le tienes que decir al donante que todo se ha hecho magníficamente. Todo el mundo trabaja para tener éxito. Pero claro, todo el mundo sabe que cuando se trabaja aparecen problemas y que la capacidad de una ONG debe ser la de solventar problemas. Sobre esto no hay nada de transparencia

De igual modo, la competencia torna a las OSC reacias a resignar su acceso a información "privilegiada" sobre fuentes de financiamiento. Limita, por consiguiente, su capacidad para tejer alianzas, conformar redes y construir sólidas organizaciones de segundo grado[12] que les permitirían negociar sobre otras bases las condiciones aso–ciadas al financiamiento de sus actividades.

El contexto que obstaculiza

Como vimos en el Capítulo 6, la configuración del marco legal vigente es abrumadoramente citada como uno de los grandes obstáculos que enfrenta el establecimiento de prácticas efectivas de transparencia y rendición de cuentas. Aparecen también otra clase de obstáculos que son considerados, sin lugar a dudas, como "contextuales", y que son usualmente designados como "sociales". Estos se refieren a dos clases de problemas: el primero de

ellos, señalado a veces como de carácter “cultural”, es la presencia de sociedades concentradas en otros problemas, a la vez que poco acostumbradas a exigir que se les rinda cuentas. El segundo, designado como “social” sin ambigüedad posible, se refiere a la situación de pobreza, vulnerabilidad y riesgo en que se encuentra la mayor parte de los grupos objetivo de las OSC, así como a los contextos “premodernos” dentro de los cuales muchas OSC desarrollan sus actividades. Estos últimos, en efecto, a menudo entran en conflicto con muchos de los requisitos (incluso los de naturaleza meramente contable) que imponen los donantes. La situación de vulnerabilidad de las poblaciones, el acceso limitado a la información y las dificultades para la comprensión de dicha información, por su parte, constituyen una fuente inagotable de preocupaciones para las OSC que consideran que los beneficiarios deberían ser los destinatarios privilegiados de su rendición de cuentas.

He aquí, pues, una breve síntesis de los factores que, en cantidades, variedades y matices asombrosos, son identificados como obstáculos o barreras para el establecimiento de dispositivos y mecanismos conducentes a la transparencia de las prácticas y a la responsabilidad y rendición de cuentas por parte de aquellos cuyas acciones tienen consecuencias vitales sobre las oportunidades y los derechos de las personas. La extensión del listado de los obstáculos percibidos, de carácter indicativo más que exhaustivo, resultaría francamente desalentadora si no fuera por el hecho de que, como veremos en el próximo capítulo, a cada desafío es posible contraponerle un compendio de buenas prácticas, de experiencias innovadoras y de lecciones aprendidas. De hecho, incluso los obstáculos culturales, que por su naturaleza involucran lentos y trabajosos procesos de cambio, son percibidos como remontables. Así, aún en los países donde la herencia cultural es señalada con más fuerza como contraria al desarrollo de prácticas de rendición de cuentas, los actores consultados reconocen la presencia de algunas organizaciones que operan como “mojones de contracultura” y de sectores significativos de la opinión pública que, junto con los medios de comunicación, denuncian la corrupción y alertan sobre sus consecuencias. Y no solamente con factores culturales son contrarrestados los obstáculos culturales: tal como lo recalcan algunos entrevistados, también el avance del proceso de globalización está comenzando a crear la conciencia de que ya no es posible la supervivencia si se ignoran los imperativos de la transparencia y la rendición de cuentas.

NOTAS

36 El concepto de legitimidad es a menudo evocado, pero nunca definido por quienes lo utilizan. El de credibilidad es, sin embargo, mucho más utilizado. Como veremos, en algunos casos los términos "legitimidad", "credibilidad" y "confianza" son empleados en forma intercambiable, mientras que en otros casos adoptan matices diferentes. El concepto de "imagen", por su parte, a veces es asimilado a los anteriores, pero aparece también utilizado en un sentido diferente, pues está presente la idea de que la imagen –bajo la forma en que la construyen los medios de comunicación y los expertos en relaciones públicas– puede ser "engañosa" o, al menos, no coincidente con las percepciones de la opinión pública.

37 Según el *Informe Latinobarómetro 2005*, las respuestas de la ciudadanía a la pregunta acerca del problema más importante de cada país son las siguientes: en Argentina, el desempleo (30%), la inseguridad (13%), los problemas de la política (8%) y la corrupción (7%); en Bolivia, la situación política (19%), el desempleo (22%), los bajos salarios (12%) y la corrupción (8%); en Brasil, el desempleo (26%), la corrupción (20%), la inseguridad (10%) y los problemas de la salud (9%); en Chile, la inseguridad (26%) y el desempleo (23%); en Costa Rica, la inflación (24%), el desempleo (19%), los problemas de la política (12%), la pobreza (6%) y la corrupción (5%); en Honduras, la inseguridad (23%), el desempleo (22%), la inflación (16%) y la pobreza (8%); en Paraguay, el desempleo (45%), la inseguridad (19%) y la corrupción (8%); en República Dominicana, la inflación (29%), la inseguridad (14%) y la pobreza (7%); y en Uruguay, el desempleo (47%) y la pobreza (1%). Es necesario, sin embargo, hacer dos aclaraciones: en primer lugar, los porcentajes dan cuenta del ordenamiento de las prioridades dentro de cada país en un determinado momento, y no son de utilidad para sacar conclusiones comparativas entre países; en segundo lugar, allí donde la corrupción no es mencionada como uno de los problemas más graves –como en Uruguay, donde es citada por sólo el 1% de los entrevistados, o en Chile y República Dominicana, donde es señalada por el 2%– es necesario recurrir a estudios específicos con mediciones de la corrupción y de su percepción para poder concluir que en esos países la incidencia de la corrupción es efectivamente baja.

38 Cf. **http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2006**. Aunque no permiten apreciar las variaciones entre casos nacionales, los datos arriba citados señalan en dirección de una tendencia presente en la mayoría de los países de América Latina y, en lo que respecta a los partidos políticos, no solamente de América Latina. De los quince países latinoamericanos que incluye el informe (que contiene, además, los datos desagregados para cada país) sólo están ausentes dos de los países que nos ocupan: Brasil y Honduras. Lamentablemente, el *Latinobarómetro* –cuyos detallados informes sí abarcan a todos los países bajo estudio– no miden los niveles de confianza hacia las organizaciones de la sociedad civil, aunque sí lo hacen en relación con una gran variedad de actores sociales y políticos relevantes (los tres poderes del Estado, la administración pública, los gobiernos locales, los partidos políticos, la Iglesia, las Fuerzas Armadas, los sindicatos, la policía, la televisión, la radio, la prensa, las empresas privadas, los bancos, las asociaciones empresariales e incluso los bomberos).

39 Es importante señalar que dos clases de factores se presentan a menudo entremezclados: por un lado, factores asociados a estrategias que las OSC pueden implementar en forma individual para mejorar su propia imagen; por el otro, factores que afectan al sector en su conjunto, con independencia de los comportamientos de cada uno de sus integrantes.

40 Como veremos enseguida, si bien los medios de comunicación tienen una gran influencia sobre la formación de la opinión pública, la imagen que transmiten no siempre coincide con la que se forma la ciudadanía. Ello sucede por razones diversas que deben ser abordadas en relación con las peculiaridades de cada caso.

41 Un monitoreo de medios fue realizado en cada uno de los países estudiados entre los meses de agosto de 2006 y enero de 2007, con un promedio de entre dos y cuatro meses de relevamiento en cada país. Fueron observados, en conjunto, veinticinco medios de la prensa escrita (1583 ejemplares), siete programas de radio (360 emisiones) y cuatro programas de televisión (160 emisiones). Fueron identificadas y analizadas algo más de dos mil noticias relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas en la sociedad civil. En términos generales, el subconjunto de noticias con mayor presencia en los medios se compone de noticias relacionadas con denuncias realizadas por OSC sobre casos de corrupción o irregularidades administrativas, acusaciones e investigaciones de funcionarios públicos por corrupción, acciones de lucha contra la corrupción, y declaraciones, protestas o conflictos protagonizados por organizaciones sociales en torno de los temas mencionados. Las noticias relativas a la rendición de cuentas y la transparencia, por su parte, ocupan un lugar más relegado, y se relacionan en su mayoría con la realización de consultas y acciones de capacitación para la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas entre el Estado y las OSC.

42 En este caso, la denominación "organizaciones de la sociedad civil" resulta frecuentemente ajena a los actores consultados, quienes reconocen a estas organizaciones como "organizaciones sociales". Las más conocidas por los entrevistados son los sindicatos asociados a la Central Obrera Boliviana, los sindicatos de comerciantes, las juntas vecinales y los cocaleros. En este como en otros casos nacionales, el conocimiento de las OSC tiende a aumentar con el nivel de escolaridad.

43 Esta situación se repite en otros países: así, por ejemplo, el informe brasileño señala que la legitimidad de las OSC "activistas" es a menudo puesta en cuestión por los sectores que perciben a sus prácticas de promoción de derechos, preservación ambiental, democratización y justicia social como una amenaza para sus "derechos adquiridos".

44 La fuente de las informaciones mencionadas es el Edelman Trust Barometer 2007 (op.cit). Respecto de sus mediciones, es importante destacar que los únicos países latinoamericanos incluidos entre los citados "países en desarrollo" son Brasil y México.

45 Se trata, como hemos visto, de obstáculos referidos tanto a las características de los marcos legales y fiscales establecidos por el Estado para la actividad de las organizaciones (el llamado "marco público/estatal") como a las exigencias y demandas de las organizaciones donantes, las cuales configuran lo que hemos designado como "marco público/privado". Las múltiples críticas dirigidas al primero se refieren sobre todo a su inadecuación, su hostilidad hacia las organizaciones sociales, su excesiva burocratización, su dispersión, desorganización y sujeción a las preferencias arbitrarias de las diversas reparticiones y funcionarios involucrados, su inestabilidad, su falta de claridad, sus lagunas y vericuetos favorables a su utilización con fines diferentes u opuestos a los declarados, y su insuficiente o nula aplicación práctica. Las exigencias de las entidades financiadoras, por su parte, son consideradas como fuente de obstáculos debido a su complejidad, a su uniformidad (que no toma en consideración la diversidad de las OSC involucradas), su heterogeneidad (puesto que varían ampliamente según la entidad que las imponga) y su sesgo "empresarial". En ambos casos es denunciado el carácter unilateral –meramente contable– de la mayor parte de las rendiciones exigidas, así como sus efectos que se manifiestan bajo la forma de obstáculos de otro tipo (económicos, técnicos, etc.)

46 Como hemos visto, esta percepción coexiste con la tendencia contraria, expresada por un dirigente de otra OSC argentina: "Nosotros decimos 'nosotros no somos los buenos, acá no es que no va a pasar, acá también puede pasar'. Porque eso nos da herramientas para combatirlo. Si decís 'no, acá somos todos buenos, acá no va a pasar', estás preparando el terreno para el crimen".

47 Es importante señalar que en este punto la situación varía marcadamente de caso en caso: así, por ejemplo, en algunos países no existe esta clase de organizaciones de segundo grado; en otros países ellas existen pero son escasamente representativas y tienen poca presencia pública; en otros, finalmente, existen, son poderosas y tienen una importante presencia pública, pese a que nuclean a una ínfima fracción de las entidades existentes (aunque, ciertamente, agrupan dentro de sí a las organizaciones más grandes y de mayores recursos).

#8

CAPÍTULO 8

A modo de conclusión: buenas prácticas, lecciones aprendidas y recomendaciones

"¿Pero qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares".

James Madison, *El Federalista* [1]

COMO los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil dependen de la ingeniería institucional para garantizar la administración honesta y las acciones responsables. Los esquemas que reparten poderes y establecen entre ellos frenos y contrapesos; los mecanismos que garantizan la transparencia de los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos; los dispositivos que imponen incentivos, controles y sanciones; en suma, los mecanismos de rendición de cuentas, vienen pues a suplir los efectos potenciales de lo que varios entrevistados designan como "debilidad" o "falibilidad" humana, de las cuales nadie está exento.

La implantación de esta clase de mecanismos, esquemas, procesos y dispositivos es reconocida como ne-

cesaria y urgente por la abrumadora mayoría, cuando no por todos los actores consultados. Con independencia de sus prácticas concretas de rendición de cuentas al momento de las consultas, así como del grado de penetración del concepto en sus respectivos contextos nacionales, sectoriales y organizacionales, todos ellos asumen que el tema "llegó para quedarse". Y coinciden también en que, a pesar de que las OSC tienen generalmente una imagen positiva ante la sociedad y un prestigio en muchos casos ampliamente superior al de los actores políticos tradicionales, su antigua reputación de "niños buenos de la sociedad" ya no alcanza en ninguna parte. Reconocen, por lo tanto, la necesidad de asumir en lo sucesivo un papel más activo en el diseño y la implementación de mecanismos de *accountability*, poniendo sus propias acciones a la altura de los valores pregonados así como de las exigencias que durante tanto tiempo han bregado por imponer (en muchos casos con éxito) sobre otros actores.

En las páginas que siguen se expone una serie de casos que los estudios nacionales identifican como "buenas prácticas" en relación con la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar se procura describir los aspectos positivos de cada experiencia; en el apartado siguiente se avanza en dirección de la reflexión sobre sus rasgos replicables y sobre las acciones necesarias para lograr la multiplicación de buenas prácticas que, sin ser reproducciones exactas de las prácticas ya registradas, recuperen sin embargo sus elementos positivos allí donde resulten aplicables al contexto de que se trate. Antes de avanzar en ello es necesario, sin embargo, formular dos aclaraciones.

La primera de ellas se refiere al concepto mismo de "buenas prácticas", y a la forma en que lo utilizamos aquí, en reemplazo del concepto de "mejores prácticas" *(best practices)*. Este último, originario del mundo de los negocios pero ampliamente difundido en los más variados campos de actividad, es en la actualidad fuertemente disputado. Si se atiende a su significado literal, en efecto, se refiere a la existencia de prácticas "óptimas", es decir, de técnicas o métodos que se supone han probado ser los más efectivos (eficaces y eficientes) para alcanzar un determinado resultado, y hacia cuya adopción deberían por consiguiente converger todos los interesados en alcanzar dicho resultado. Lo cual supone, en principio, la existencia de un camino que es indisputablemente mejor que cualquier otro para obtener el fin deseado. Eso es precisamente lo que muchos detractores del concepto rechazan: la noción de que existe una

práctica que, bajo ciertas condiciones, constituye "el camino correcto" que el actor perfectamente racional se halla compelido a adoptar a expensas del ejercicio de la capacidad de innovación y del aprendizaje permanente. De ahí la idea, más generalmente aceptada, de que existen simplemente buenas prácticas, es decir, prácticas que pueden ser mejores que otras pero que no son necesariamente las mejores ni se ven eximidas de la coexistencia con otras que pueden ser consideradas igualmente buenas. Ello significa por lo menos dos cosas diferentes: en primer lugar, que es posible que en un contexto dado exista más de una forma de "hacer las cosas bien", igualmente aceptable (en este caso, en términos de su contribución a la *accountability* de las organizaciones), y que la opción entre una y otra dependa de las preferencias y de los valores que decidan priorizar los actores involucrados. En segundo lugar, ello significa que las "buenas prácticas" pueden diferir fuertemente en función del contexto (y, en particular, del contexto cultural) y que, por lo tanto, no pueden derivarse de ellas "enseñanzas" universalizables.

La segunda aclaración se refiere específicamente a la forma en que deben interpretarse los casos que se describen a continuación. Es importante recalcar que la designación de una práctica determinada como una "buena práctica" no confiere a la organización que la lleva a cabo un certificado de "buena conducta" ni la coloca en una posición de superioridad respecto del resto. No se debe perder de vista el hecho de que las organizaciones se mueven en un espacio multidimensional, y que el hecho de que las decisiones tomadas respecto de un problema determinado o los mecanismos establecidos para lidiar con una cuestión específica puedan ser ensalzados como "buenas prácticas" nada permite inferir sobre la calidad de las prácticas de la misma organización en lo que se refiere a las restantes dimensiones de sus acciones.

Buenas prácticas

Es altamente probable que, de desearlo, pudiera exponerse para cada uno de los países incluidos en este estudio por lo menos un caso de "buenas prácticas" ilustrativo de cada uno de los mecanismos y herramientas de rendición de cuentas descriptos en el capítulo 5. Lo interesante en este punto, sin embargo, es que puestos a escoger uno o unos pocos ejemplos de "buenas prácticas", los equipos de cada país proporcionan, en conjunto, un abanico de casos heterogéneos, cada uno de los cuales pone de relieve algún aspecto específico: asambleas y otros mecanismos de consulta, participación y democracia interna; esfuerzos para el

involucramiento de los beneficiarios; diseño e implementación de sistemas de evaluación del desempeño organizacional; publicidad y divulgación de la información; auditorías externas; códigos de ética; capacitación para la rendición de cuentas; diseño de programas informáticos de fácil uso y acceso para su generalización en el campo de las OSC, etc.

Con todo, es de destacar que dentro del conjunto de casos expuestos se pone especialmente de relieve la dimensión participativa y, en particular, los esfuerzos para alentar e institucionalizar el protagonismo de los beneficiarios de las acciones de las organizaciones. Así, por ejemplo, el informe argentino destaca en el rubro de las "buenas prácticas" los mecanismos creados por numerosas organizaciones territoriales o de base para garantizar la transparencia de la toma de decisiones mediante la jerarquización de la metodología asamblearia y la apertura a los miembros de la toma de decisiones semanal, antiguamente reservada en forma exclusiva a los integrantes de la Comisión Directiva. Más específicamente, es citado el caso del Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) de La Matanza (provincia de Buenos Aires), que cuenta con una serie de mecanismos de control interno que incluyen la participación en un lugar destacado, aunque no se limitan a ella. Por un lado, la participación no es pensada como un mero artificio para la ratificación de decisiones ya tomadas; así pues, el informe destaca que desde el momento que se perfila un posible proyecto, sus contenidos y presupuesto son comunicados a todos los asociados para que tengan la oportunidad de participar a lo largo de todo el proceso de su negociación y diseño. Por otra parte, los mecanismos participativos son complementados con otros esquemas de control, entre los que se cuentan la disposición que establece que todos los cheques librados por la organización deben llevar la firma de tres miembros de la Comisión Directiva, y la regla que prohíbe la acumulación o almacenamiento de remanentes de las donaciones, en dinero o en bienes (las donaciones, en consecuencia, son consideradas como específicas para cada actividad y deben ser utilizadas íntegramente).

El informe de Bolivia, por su parte, expone tres casos de "buenas prácticas" implementadas por actores dispares: una organización gremial, una organización comunal tradicional y una organización de base de creación relativamente reciente. En primer lugar, es destacada la experiencia de la Confederación Sindical de Trabajadores Gremiales, Artesanos, Comerciantes Minoristas y Vivanderos de Bolivia, que agrupa a comerciantes del sector infor-

mal. Sus dirigentes son elegidos en un congreso, siguiendo el modelo de la democracia sindical tradicional. La idea de transparencia se traduce aquí en la publicidad de los actos de los dirigentes, mientras que la rendición de cuentas es identificada con la obligación del secretario de finanzas de cada dirección departamental de hacer públicos los ingresos y gastos en el Congreso de la Confederación. Si bien esta rendición de cuentas solía realizarse semestralmente, actualmente se realiza cada tres años, al finalizar cada gestión. Con todo, los fondos manejados son muy escasos y su manejo contable es "muy artesanal", razón por la cual no se realizan auditorias contables. En este caso es señalado asimismo el hecho (relativamente frecuente en este y otros contextos nacionales, pero generalmente pasado por alto por los apólogos de la participación) de que los afiliados están obligados a participar en las reuniones y movilizaciones y son sancionados económicamente si no lo hacen.

El segundo caso expuesto por los investigadores bolivianos es el de los *ayllus* o comunidades de los pueblos indígenas, que integran organizaciones tales como el CONAMAQ (Consejo Nacional de Marcas y Ayllus del Qollasuyu), la CIDOB (Central Indígena del Oriente Boliviano) y la APG (Asamblea del Pueblo Guaraní). En los *ayllus* cada miembro debe cumplir un conjunto de tareas: participar en labores comunitarias de interés común, asistir a las reuniones de planificación de tareas, capacitarse en las distintas áreas, participar en la toma de decisiones, evaluar los resultados, recibir los informes de los dirigentes, etc. Todos los comunarios (varones) deben cumplir funciones dirigenciales en algún momento de su vida. Así, la dirección comunal se ejerce en forma rotativa durante períodos anuales y es irrenunciable por parte del individuo designado. Los *ayllus* de Oruro (que integran el CONAMAQ, creado en 1977), en particular, se rigen por deliberaciones y decisiones comunales para formar consensos. Los dirigentes están atados a mandatos, sobre cuya ejecución deben luego responder ante sus bases; de ese modo, la delegación

"Dentro del conjunto de casos expuestos se pone especialmente de relieve la dimensión participativa y, en particular, los esfuerzos para alentar e institucionalizar el protagonismo de los beneficiarios de las acciones de las organizaciones".

funciona como una forma de control colectivo que incluye pero no se limita a la rendición del dinero utilizado. Un elemento fundamental de este modelo de *accountability* es la rotación en los cargos, basada en la mita, una "institución comunal de derechos y obligaciones que regulan la vida comunitaria en función de la propiedad de la tierra"[2]. La rotación es entendida como una forma de aprendizaje colectivo en todos y cada uno de los niveles de la organización.

El informe boliviano presenta, finalmente, el caso de la Federación de Padres de Familia de la ciudad de El Alto (FEDEPAF), una organización que, no obstante sus escasas dos décadas de antigüedad, es considerada importante e influyente, y que controla la labor de los directores de escuela, influye sobre el nombramiento de profesores y directores y se responsabiliza por la construcción o refacción de unidades educativas en coordinación con la alcaldía de El Alto. Según las entrevistas realizadas con algunos de sus dirigentes, la rendición de cuentas se basa aquí en la participación y en el respeto al pluralismo. El mecanismo central es la rendición de informes trimestrales a la asamblea de padres, encargada de juzgar el trabajo de la organización. No obstante, se destaca el hecho de que no existe un manejo contable técnico; no se realizan, por consiguiente, auditorías, y los gastos son llevados en un pequeño libro donde se registran los desembolsos diarios, decididos por los dirigentes.

En el informe brasileño, por su parte, son expuestos dos casos exitosos que involucran a organizaciones de magnitud muy diversa en procesos completamente diferentes en lo que se refiere a su complejidad, sumas de dinero y cantidad de actores involucrados. El primero de ellos relata la experiencia del Instituto Girassol de Desenvolvimento Social, una organización pequeña que trabaja con temas relacionados con la juventud en una ciudad del Nordeste de menos de veinte mil habitantes, donde la sociedad civil es extremadamente débil y las condiciones materiales son muy precarias. En este caso, son destacadas las iniciativas "interesantes y ejemplares" de su coordinador, que supusieron la creación de mecanismos de rendición de cuentas apropiados al contexto local, tales como audiencias públicas, la divulgación de un boletín informativo y la publicidad de las cuentas de la organización (que no tiene sitio web) por medio de la radio local.

El segundo ejemplo, por su parte, se refiere a la llamada "Operación Mogno", iniciada en el año 2003 luego de que el Poder Judicial y el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales adjudicara a una

ONG, la *Federação de Órgãos para Asistencia Social e Educacional* (FASE), un lote clandestino –valuado en unos 7,5 millones de reales– de unas seis mil toneladas de mogno (una madera de un árbol en peligro de extinción cuya tala está prohibida en el país) para que dispusiera de los recursos derivados de su venta para su uso en proyectos sociales. Esta ONG fue escogida como donataria, en desmedro de las organizaciones ambientalistas locales, precisamente por no estar directamente involucrada en los conflictos de intereses suscitados por el caso. Pero dado que ese mismo hecho podía generar conflictos con la población local, FASE condicionó su aceptación a la creación de un Fondo específico –al cual se destinaría la totalidad de los recursos obtenidos con la venta de la madera– a ser administrado por un Consejo formado por los principales actores locales involucrados en acciones relacionadas con el desarrollo democrático y sustentable de la región. El Manual de Operaciones redactado para regular su funcionamiento incluyó numerosos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, tales como auditorías externas por parte del Poder Judicial y el Ministerio de Medio Ambiente, y procedimientos internos que garantizaron la participación amplia de los beneficiarios en la gestión, así como una amplia divulgación de sus acciones y cuentas por Internet y otros medios. Según el informe, fueron precisamente los rigurosos procesos de rendición de cuentas los responsables del éxito de la Operación Mogno, que en términos monetarios tomó la forma de una cuantiosa donación de la Fundación Ford en reconocimiento de la acción de los movimientos sociales de la región.

El estudio de caso que presenta el informe chileno se refiere, en cambio, al papel de las organizaciones cuya razón de ser es justamente la promoción de prácticas de transparencia y probidad en instituciones públicas y privadas. El ejemplo presentado es el de Chile Transparente, el capítulo chileno de Transparencia Internacional. De más esta decir que la organización difunde su propia rendición financiera en su página web; lo destacable en este caso es, en cambio, el éxito de la organización en la promoción sostenida de las prácticas de transparencia y su consolidación como referente en el tema.

El informe español presenta el caso de Médicos Sin Fronteras-España, cuyo Informe de actividades 2006: Retos, dilemas, logros y fracasos (disponible en http://www.msf.es/images/RetosDilemasLogrosFracasos06_tcm3-8420.pdf) es destacado como ejemplo a seguir en carácter de desafío a la “cultura del éxito” enraizada tanto entre los donantes como entre las propias organizaciones. Se trata de una memoria

de actividades en la que se repasa cada uno de los proyectos emprendidos desde la perspectiva del análisis del cumplimiento de sus objetivos. Así, pues, el informe expone tanto los éxitos como los fracasos y las cuentas pendientes, poniendo en primer plano la idea de que, en presencia de una actividad de autorreflexión como la emprendida por el informe, los errores constituyen una importante fuente de aprendizaje.

Para Honduras, por su parte, son presentadas dos clases de "buenas prácticas", bajo la forma de códigos de ética y mecanismos participativos. Como ejemplo de estos últimos se expone la experiencia democrática de la Central Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC), organización que agrupa a unas siete mil familias campesinas. La CNTC realiza asambleas de base, regionales y congresos ampliados cada seis meses, y un congreso nacional que reúne cada dos años a trescientos campesinos, representantes de sus grupos de base. Sus procesos eleccionarios son sencillos y garantizan el derecho de participación de las personas analfabetas. Se prohíbe que un dirigente permanezca en la Junta Directiva Nacional por más de cuatro años consecutivos.

Entre las buenas prácticas relacionadas con la introducción de códigos de ética, por su parte, son citados los casos del Foro Permanente de Sociedad Civil y el Instituto Hondureño de Desarrollo Rural (IHDER). El "Código de Ética de las OSC asumido por el Foro" consta de cincuenta y siete artículos, dieciocho de los cuales se refieren en forma directa a la necesidad de rendir cuentas o de transparentar las acciones de las OSC (www.forosociedadcivil.hn). Del mismo modo, el IHDER cuenta desde el año 2006 con su "Código de Ética del Funcionario y la Funcionaria del IHDER". Discutido y elaborado por directivos, ejecutivos y empleados, y redactado en un lenguaje llano, el código se destaca por su carácter abarcador y por la importancia que asigna al trato hacia los beneficiarios de la organización, considerados ante todo en su carácter de ciudadanos. Así por ejemplo, entre los valores éticos enunciados en el artículo 5 se incluyen (incisos b y e, respectivamente) la "transparencia" ("ejecutar en forma diáfana sus actos de servicio al IHDER, sin ocultar ni deformar ninguna información. Permitir a los beneficiarios conocer los procedimientos, pasos y criterios en relación a los proyectos. Con las agencias donantes manejar la información fehaciente. La reserva es una excepción y deberá ser fundamentada en razones justificadas") y el "decoro" ("respetarse a sí mismo y a los campesinos que acudan en demanda de sus servicios, siendo circunspectos

en el lenguaje y en la forma de conducirse durante el ejercicio de sus funciones"). Asimismo, en su artículo 6, inciso a, el Código establece que los funcionarios del IDHER deben "brindar sus servicios según lo dicten sus responsabilidades y capacidades sin hacer discriminaciones en base a sexo, etnia, creencia religiosa, filiación política, pertenencia gremial, intereses sectoriales u otras similares".

En el caso de Paraguay, en cambio, la experiencia resaltada se refiere a la introducción de un sistema de evaluación y certificación. Se trata del ya descrito Sistema de Evaluación del Desarrollo Organizacional (SEDO) diseñado por el Colegio de Organizaciones para el Desarrollo Social. El SEDO es, tal como se explica en el capítulo 5, una herramienta de certificación basada en estándares internacionales, es decir, un sistema de tipo ISO aplicado al trabajo de las organizaciones sociales. Sus objetivos consisten en certificar la transparencia de las organizaciones, evaluarlas para asegurar que se hallan efectivamente dedicadas al bien común, analizar su eficiencia y eficacia en las áreas de transparencia, administración, impacto y legalidad; establecer el grado de desarrollo organizacional y proporcionarles una guía para el fortalecimiento institucional. Pese a colocarlo en el rubro de las "buenas prácticas", los investigadores paraguayos reconocen que el sistema ha sido muy criticado por una serie de razones: en primer lugar, porque su diseño sigue un modelo netamente empresarial; en segundo lugar, porque no establece criterios diferenciados para organizaciones diferentes; en tercer lugar, porque el costo de su utilización es muy elevado, de modo tal que no resulta accesible a la mayoría de las OSC. Por añadidura, hasta la fecha la existencia misma del sistema es desconocida por el grueso de las organizaciones que no integran el Colegio. De hecho, han sido solamente seis las organizaciones evaluadas por el SEDO.

Con todo, el informe paraguayo destaca el carácter innovador de este sistema de evaluación en un contexto en el que escasean los ejemplos de "buenas prácticas". Es mencionado en ese sentido el hecho de que si bien se registran iniciativas aisladas de OSC que realizan, por ejemplo, audiencias públicas, éstas no tienen lugar en forma sistemática ni son parte de un plan a largo plazo, sino que se trata más bien de reacciones puntuales frente a acusaciones formuladas de tanto en tanto desde los medios de comunicación y el gobierno.

En República Dominicana es destacada una buena práctica que varias OSC entrevistadas dicen implementar, y que se vincula con la partici-

"Es repetidamente citado el hecho de que, si bien existe un terreno extremadamente favorable para la discusión sobre transparencia y rendición de cuentas de las OSC, no se trata por ahora de un tema prioritario para las organizaciones".

pación comunitaria. Ella consiste simplemente en transferir a la comunidad, a través de sus organizaciones de base (tales como las asociaciones de padres) la responsabilidad por la supervisión de ciertos trabajos (tales como la reparación de una escuela), siendo necesaria incluso la certificación de éstos para autorizar pagos a los constructores. De ese modo los actores comunitarios se ejercitan en la identificación de rutas críticas para alcanzar objetivos, en el uso eficiente de los recursos y en el manejo de rudimentos contables; en suma, se convierten en protagonistas al reconocer y ejercer su derecho a estar informados.

También en el caso uruguayo son presentadas algunas buenas prácticas relacionadas con el involucramiento de los beneficiarios en todas las etapas de los proyectos. Así, por ejemplo, una de las OSC consultadas afirma que su práctica habitual consiste en presentar cada iniciativa a su población beneficiaria, explicar de dónde provienen los recursos y exponer cuáles son los objetivos, resultados y plazos establecidos. Una premisa de la acción de esta OSC es, según sus propias afirmaciones, el derecho de los beneficiarios a la información, es decir, "a saber qué es lo que se está haciendo, porqué se hace y para qué", capaz de trocar su propia autocomprensión en tanto que receptores de dádivas por una visión de sí mismos como ciudadanos portadores de derechos. En ese mismo sentido es mencionada también la iniciativa desarrollada por una OSC que sostiene un programa de guardería comunitaria en asociación con el gobierno local de Montevideo. Esta organización convoca anualmente a los padres usuarios del servicio a un taller de evaluación donde se les presenta el balance general financiero y los resultados obtenidos, con el objeto de recoger sus percepciones, opiniones, críticas y propuestas tanto en relación con la calidad del servicio como respecto de la gestión de la guardería.

En suma, los informes nacionales presentan en conjunto un compendio de buenas prácticas emprendidas por organizaciones de la sociedad civil que coloca en primer plano los mecanismos participativos (especialmente

los de naturaleza asamblearia y los informes en audiencias públicas) y, secundariamente, los dispositivos representativos (por ejemplo, bajo el modelo de la democracia sindical). El listado provisto, sin embargo, incluye también una serie de prácticas relacionadas con otros aspectos fundamentales de la rendición de cuentas: esquemas de controles internos (división de poderes y atribuciones, frenos y contrapesos, sistemas de incentivos, etc.), dispositivos informativos en formatos adaptados al entorno (carteleras, boletines, informes orales presenciales o radiales, páginas web), manuales de operaciones y códigos de ética, sistemas de evaluación y certificación, auditorías externas. En otros casos, finalmente, son identificadas (aunque no necesariamente colocadas bajo ese título) buenas prácticas de las organizaciones donantes –o, más bien– intervenciones de las organizaciones donantes destinadas a alentar la introducción de buenas prácticas en las organizaciones con las cuales colaboran. Así, por ejemplo, son citados casos de agencias financiadoras que, ante la desorientación de las OSC más pequeñas, con menores recursos y menor nivel de profesionalización en relación con las demandas relativas a la rendición de cuentas, se vieron compelidas a crear manuales o impartir talleres, entre otras medidas, con el objeto de fortalecer sus capacidades de rendición.

Una recomendación por cada lección aprendida

En términos generales, es difícil separar a las “lecciones aprendidas” de las “recomendaciones”, ya que las primeras tienden a ser presentadas en asociación con una serie de recomendaciones destinadas a suplir las carencias y a reparar los errores detectados durante los procesos de aprendizaje.

En primer lugar, son mencionadas las enseñanzas de carácter general derivadas de la investigación emprendida sobre el terreno. Así, por ejemplo, es repetidamente citado el hecho de que, si bien existe un terreno extremadamente favorable para la discusión sobre transparencia y rendición de cuentas de las OSC, no se trata por ahora de un tema prioritario para las organizaciones. Son recomendadas, por consiguiente, una serie de acciones tendientes a posicionar el tema tanto en las agendas internas de las organizaciones como en las agendas de debate público de los respectivos países. Respecto de lo primero, algunas organizaciones consultadas proponen alentar la creación de un área de formación y desarrollo de rendición de cuentas dentro de las organizaciones más grandes y profesionalizadas, de modo tal que el tratamiento de la cuestión pase a formar parte de sus funciones

permanentes. En lo que se refiere a la formación de la agenda pública, por su parte, se señala con frecuencia el hecho de que ésta es fuertemente influenciada por los medios masivos de comunicación, los cuales tienden a ignorar el debate sobre la *accountability* para favorecer, en cambio, las noticias "espectaculares" y "escandalosas"[3]. Es necesario, pues, que el debate se torne más organizado y más visible; de ahí la recomendación de emprender acciones más agresivas –campañas, debates, publicaciones, etc.– que promuevan la discusión e instalen los temas de la transparencia y la rendición de cuentas, tanto de las OSC como del Estado y la empresa privada. Caso contrario, el peligro que acecha a las OSC es, en palabras de los investigadores chilenos, el de "quedarse cómodos en la virtualidad de la red", pasando desapercibidos ante la opinión pública.

Hallamos, en segundo lugar, una serie de enseñanzas derivadas de la constatación de la existencia de las buenas prácticas arriba reseñadas. De la evidente coexistencia, dentro de nuestro muestrario, de ejemplos procedentes de OSC grandes y establecidas con ejemplos provenientes de OSC modestas implantadas en regiones pobres, despobladas y alejadas, se deriva la idea de que las buenas prácticas son posibles con independencia de factores tales como la escala, los recursos y el ámbito de acción de las organizaciones involucradas. Se percibe, asimismo, que las buenas prácticas, sin estar generalizadas, tienen una presencia mayor que la esperada; sin embargo, tienden a ser poco conocidas más allá del círculo inmediato de los actores involucrados en ellas, lo cual limita su potencial multiplicador. Así pues, se señala una y otra vez la necesidad de rescatar y difundir las experiencias exitosas mediante la creación de una suerte de "banco de buenas prácticas" que sea referencia obligada en relación con la definición de métodos alternativos y de mecanismos adecuados para cada realidad institucional. Se propone, asimismo, la institución de un "observatorio de OSC" que haga un seguimiento permanente del repertorio de acciones emprendidas en relación con la transparencia y la rendición de cuentas, que produzca experiencias piloto y que establezca incentivos para la innovación y los buenos desempeños. Por lo general no se identifica al sujeto que debería tomar en sus manos estas tareas; allí donde sí se lo sugiere, es generalmente señalada la cooperación internacional, que se encuentra en una posición privilegiada para propiciar el intercambio de experiencias exitosas a nivel nacional, regional e internacional, socializando el conocimiento acumulado y alentando su adaptación a las realidades locales. En un lugar muy relegado aparecen, asimismo, las orga-

nizaciones de segundo y tercer nivel, que según algunos actores consultados deberían ocuparse de alentar y apoyar a sus organizaciones afiliadas para que avancen, por ejemplo, en dirección de la introducción de códigos de ética que regulen sus actividades y las acciones de sus miembros.

Es presentado a continuación un conjunto de lecciones acompañadas de recomendaciones que se derivan de los contenidos específicos de las buenas prácticas descriptas en el apartado anterior. Así, por ejemplo, es constatada la importancia de los mecanismos participativos y de su profundización, para lo cual el informe paraguayo propone, por ejemplo, la introducción de rendiciones más populares y abiertas, realizadas en forma oral y en espacios públicos. En esa misma dirección, y en vistas de los sesgos contenidos en muchos de los mecanismos comunitarios descriptos como buenas prácticas[4], sugiere el informe boliviano la generación de espacios que habiliten o profundicen la participación de mujeres y jóvenes en las instancias de decisión. Lo mismo sucede ante la constatación de los efectos benéficos de la adopción de códigos de ética, cuya generalización es alentada por numerosos actores consultados. El énfasis en la ética es visto no solamente como una defensa contra la corrupción, sino también como un contrapeso frente a las concepciones más difundidas de la rendición de cuentas, que la identifican con sus aspectos puramente financieros y contables. En este último sentido apunta la recomendación que extraen los investigadores españoles de las "buenas prácticas" desarrolladas por la sede nacional de Médicos sin Fronteras, orientadas a la superación de la "cultura del éxito" actualmente dominante entre las OSC. La enseñanza derivada del caso por los investigadores españoles es, pues, la de "perder el miedo a contar los fracasos" para que la rendición de cuentas sea efectiva y transparente.

"Las buenas prácticas, sin estar generalizadas, tienen una presencia mayor que la esperada; sin embargo, tienden a ser poco conocidas más allá del círculo inmediato de los actores involucrados en ellas, lo cual limita su potencial multiplicador".

El caso de la "Operación Mogno", reseñado en el informe brasileño, presenta aún una lección adicional que vale la pena mencionar aquí. Se trata,

“Otro conjunto de “lecciones aprendidas” se deriva de la constatación, frecuente en los informes nacionales, de la extendida hostilidad de las organizaciones de la sociedad civil hacia los mecanismos de control externos”.

en efecto, de la demostración más explícita de los beneficios concretos que puede traer consigo la implantación de “buenas prácticas”. En el caso que nos ocupa se trató, más precisamente, de la donación de más de dos millones de reales por parte de la Fundación Ford en reconocimiento del éxito del programa.

Otro conjunto de “lecciones aprendidas” se deriva de la constatación, frecuente en los informes nacionales, de la extendida hostilidad de las organizaciones de la sociedad civil hacia los mecanismos de control externos. Llegados a este punto, es importante subrayar que el término “externos” tiene un doble sentido. Por un lado, remite a la idea de una entidad –el Estado, las agencias donantes– colocada por encima de las OSC, capaz de imponer en forma vertical y descendente los criterios que juzgue convenientes, en un acto puro y simple de poder. Frente a los estándares compulsivos son reivindicados, pues, los estándares de adopción voluntaria y, sobre todo, los de construcción horizontal y colectiva; lenta, pausada, debatida y negociada. En palabras de un entrevistado:

“Los temas complejos como [este] requieren aproximaciones sucesivas. Porque sabés que si no esto se instala como un tema en un espacio general y de repente de nuevo, hay una ley, un legislador saca una ley de la transparencia... Esto no es de arriba para abajo, es de abajo para arriba”. (Informante de OSC, Argentina).

Es de recalcar que la idea de una construcción “desde abajo” supone no solamente un proceso conducido por las organizaciones de la sociedad civil (en contraposición con un producto impuesto por el Estado o por los donantes) sino también la participación activa en dicho proceso de las organizaciones mas débiles y apartadas de los centros políticos, en pie de igualdad con las organizaciones de mayores recursos. Algunos subrayan, asimismo, que este proceso de construcción requiere además del liderazgo de alguna instancia legítima a los ojos de las OSC involucradas: en el caso de Paraguay,

por ejemplo, el informe señala que dicho papel recaería, según numerosas organizaciones consultadas, sobre POJOAJU, la red de redes de las OSC paraguayas.

En lo que se refiere a los mecanismos concretos que se constituirían en el curso de dicho proceso, existen criterios encontrados entre las organizaciones. Algunas abogan por acordar una serie de estándares mínimos que puedan ser cumplidos por todas ellas, independientemente de su tamaño, sus recursos, la composición de su membresía o las características de su ámbito de inserción. Otras, en cambio, proponen la alternativa de implementar mecanismos diferenciados por subsector, creando herramientas adecuadas para cada tipo de organización (así como sistemas de información accesibles y apropiados para los diferentes *stakeholders*).

Por otra parte, el término "externo" significa también "ajeno" al ethos de la sociedad civil, es decir, "importado" del mundo empresarial (con independencia de que se trate de estándares o criterios aplicados por empresas o por dependencias gubernamentales). Además de sofocar la autonomía de la sociedad civil, la importación de criterios "foráneos" suele resultar impráctica, confusa o inútil. Así, por ejemplo, explica un entrevistado:

La CONADI, por decirte algo, empieza a crear un certificado de que la CONADI dice que aquello es aborigen o tiene un certificado de origen, ¿sí? Y lo pone la CONADI a su discreción, ¿sí? Entonces de pronto aparecen ahí unos certificados de algo y me parece que esto tampoco ayuda porque confunde. Entonces creo que por ahí hay que hacer un trabajo que tenga que ver con cómo crear ciertas formas de distinción o diferenciación que realmente sean efectivas para la sociedad civil, para la sociedad en general .(Entrevistado de OSC, Chile).

De estas constataciones se deriva una andanada de recomendaciones tendientes a la búsqueda de mecanismos de rendición efectivos y, de un modo u otro, "internos" –es decir– aceptables para las OSC. Así, por ejemplo, dado el particular resquemor existente hacia las empresas consultoras, acreditadoras y certificadoras, es presentada la propuesta –explicitada en el informe hondureño– de creación de una instancia de acreditación y certificación interna a la sociedad civil. Es alentada, asimismo, la reactivación y agilización de los mecanismos internos de control ya disponibles, tales como asambleas, juntas directivas, juntas de vigilancia, etc.

Con todo, la aspiración a funcionar con estándares "propios" –es decir,

no procedentes del mundo empresarial– se presenta a menudo seguida de la recomendación de buscar y aceptar, en el proceso de construcción de dichos estándares, el apoyo de las organizaciones del ámbito privado que practican la responsabilidad empresarial o corporativa. Es señalada además la importancia de emular los aciertos de estas últimas, tales como –según puntualiza el informe chileno– el reconocimiento de las buenas prácticas a través de premios. En el caso brasileño, ello se expresa en propuestas tales como la de generalizar al conjunto de las ONG el modelo de balance social para fundaciones y organizaciones sociales elaborado en tiempos recientes por el IBASE sobre la base del modelo que desde 1997 utilizan las empresas. Lo mismo ocurre en relación con la actividad regulatoria del Estado, que –allí donde se basa en una comprensión cabal de la dinámica y el contexto de las OSC– es valorada positivamente como un elemento que impulsa a las organizaciones a sistematizar sus procesos, realizar evaluaciones y rendir cuentas de forma periódica:

La financiación pública ayuda a tener unos sistemas de rendición de cuentas muy claros en el terreno. (Informante de OSC, España).

Por lo demás, a partir de la constatación del aislamiento en que ha vivido hasta ahora el sector de las OSC, surge el reclamo extendido de "trabajar en conjunto", "coordinar", "buscar consensos" o "participar en espacios de diálogo" con actores tanto empresariales como gubernamentales y, en menor medida, con agencias de cooperación internacional (aunque en algunos casos la relación con unos u otros sea alternativamente identificada como "más conflictiva"). El informe argentino, por caso, incluye entre sus recomendaciones la de detectar "actores aliados" en el empresariado, las agencias de cooperación y los estados nacional, provinciales y municipales, con el objeto de generar de generar algún tipo de Mesa de Enlace o Coordinadora para la promoción de la *accountability*. El "trabajo en conjunto", finalmente, es resignificado en el informe español en términos de la importancia que deberían adoptar –pero raramente adoptan– las entidades de segundo nivel, en particular en lo que se refiere al proceso de construcción de nuevos mecanismos de autorregulación.

En lo que se refiere específicamente a la relación con el Estado, las empresas y las agencias de cooperación en tanto que responsables de los marcos regulatorios con que se rigen las OSC, el tema más candente es el de las deficiencias del diseño y la aplicación de dichas regulaciones. En este punto, pues, la recomendación princi-

pal es la de “mejorar” el marco legal y fiscal siguiendo los criterios ya delineados en los capítulos precedentes. Con todo, es de señalar que aunque las perspectivas son por momentos contradictorias, parece predominar la recomendación –dirigida tanto al Estado como a los donantes en general– de imponer a las OSC[5], dentro de sus respectivas jurisdicciones, condiciones más estrictas de transparencia y rendición de cuentas, con la contrapartida de la provisión (o la cooperación en la producción) de los recursos necesarios (capacitación profesional, transferencia de saberes técnicos, inclusión de los montos que insume la rendición en los presupuestos de los proyectos[6], etc.) para que las organizaciones puedan cumplir con ellas. Ello supone, además, la búsqueda de una mayor equidad en la distribución de los recursos tecnológicos e informacionales provistos por las agencias de cooperación, que –señala el informe hondureño– usualmente se concentran en las ciudades y en las OSC grandes, en desmedro de los patronatos, organizaciones campesinas y obreras, cooperativas, etc.

Es importante señalar que las acciones de capacitación recomendadas y, acaso, exigidas por las OSC no se limitan a la provisión de herramientas técnicas a sus dirigentes, miembros y funcionarios. En efecto, no solamente se demandan acciones que capaciten a las OSC para rendir cuentas, sino también acciones destinadas a capacitar a la ciudadanía en pleno (así como, más específicamente, a los beneficiarios y otros actores involucrados en forma directa) para exigir dicha rendición, de modo tal que las OSC no sólo se vean sujetas a demandas procedentes “desde arriba”, sino que deban responder también a las exigencias formuladas “desde abajo”.

“El “trabajo en red” es en sí mismo identificado como un factor que favorece la rendición de cuentas, ya que las redes de ONG suelen imponer a sus miembros reglas internas tales como códigos éticos o estándares de transparencia”

En lo que se refiere a los recursos tecnológicos, el informe español agrega una recomendación adicional, derivada de una experiencia nacional donde –dado el acceso casi generalizado de las OSC a las “nuevas tecnologías” (que, como señala el mencionado informe, en España ya no son novedad sino moneda corriente)– lo que

queda colocado en primer plano son las insuficiencias de su utilización, que se encuentra muy lejos de desarrollar todo su potencial. Así lo muestran, en efecto, los relevamientos de páginas web realizados en varios países. Se recomienda, pues, buscar formas de aprovechar estas tecnologías tanto como sea posible, evitando utilizarlas como meros sustitutos funcionales, más simples y económicos, de los viejos métodos. Así lo explica un entrevistado de una ONG española:

Para mí la rendición de cuentas tiene que ser bidireccional y a través de los sitios web nosotros rendimos cuentas para el resto del entorno. Tiene que evolucionar para generar espacios de interacción. Ahora se empieza a trabajar mucho con blogs. La web es algo importante porque te permite hablar de un tema determinado al momento... La memoria sale una vez al año; es más estática. En cambio la web es mucho más dinámica.

Un último conjunto de recomendaciones se vincula con la debilidad que, según numerosos entrevistados, padecen las OSC. Para remediarla, abundan las propuestas de coordinación dentro del sector, que abarcan desde la creación o el fortalecimiento de las organizaciones de segundo grado, hasta la institución de foros para la rendición de cuentas colectiva. Tal es, por ejemplo, la recomendación incluida en el informe hondureño, referida a la necesidad de crear un espacio de coordinación que convoque a los subsectores de la sociedad civil a la celebración de asambleas semestrales o anuales para rendirse cuentas entre sí y producir información pública sobre la base de dicha rendición. Por lo demás, el "trabajo en red" es en sí mismo identificado como un factor que favorece la rendición de cuentas, ya que las redes de ONG suelen imponer a sus miembros reglas internas tales como códigos éticos o estandares de transparencia:

Formar parte de redes o de coordinadoras, para mí ya es una autorregulación, porque estáis en grupos de trabajo donde explicas cómo lo haces o tienes que contar quiénes sois... es una autoexigencia. (Informante de OSC, España).

Abundan, pues, entre las reflexiones de los representantes de las organizaciones consultadas, las referencias, por un lado, a las buenas prácticas de rendición de cuentas de que tienen conocimiento; por el otro, a los obstáculos que conspiran contra el establecimiento y el sostenimiento en el tiempo de mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Abundan, asimismo, las lecciones aprendidas a partir de la observación o la experimenta-

ción de dichas prácticas y obstáculos, así como las recomendaciones de ellas derivadas. Junto a ellos se hacen presentes, finalmente, las enseñanzas derivadas de la mirada inquisitiva de la investigación social en el marco de los relevamientos de casos nacionales y de su posterior puesta en perspectiva comparada. El panorama resultante es mixto: por un lado, como se ha dicho y repetido, ninguna de las organizaciones consultadas niega o minimiza explícitamente la importancia de la rendición de cuentas; todas ellas, en cambio, la celebran como un progreso imprescindible. Por el otro, sin embargo, la mayoría de ellas parecen inscribir la *accountability* en una dimensión de deber-ser que es separada tajantemente del mundo tal cual es y de sus posibilidades de transformación en lo inmediato. Ello se trasluce en el retraso evidente del desarrollo y la adopción de herramientas eficaces de rendición de cuentas respecto de la convicción mayoritaria, si no unánime, acerca de su importancia.

Con todo, el listado de recomendaciones confeccionado a partir de las propuestas de las organizaciones permite considerar el futuro con optimismo. Es de destacar, en particular, el hecho de que la tensión entre la insistencia en la producción endógena de mecanismos "propios" de las OSC y la demanda de un Estado más consistente y eficaz a la hora de imponer controles no se resuelve en una disyuntiva del tipo "más sociedad o más Estado". Se plasma, en cambio, en el reclamo de más sociedad y más Estado, trenzados ambos en una relación de retroalimentación positiva que redunde en la instauración de mecanismos de *accountability* tales que garanticen no solamente la limpieza ética de las organizaciones sino, y sobre todo, la protección contra la tiranía, que no es otra cosa que la arbitrariedad sin límites de quienes no están obligados a dar explicaciones de sus actos.

"El listado de recomendaciones confeccionado a partir de las propuestas de las organizaciones permite considerar el futuro con optimismo".

NOTAS

1

2 En **Álvaro García Linera** (coord.) (2005) *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*, Diakonia-Oxfam-Plural, La Paz.

3 Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, en muchos casos la labor de las organizaciones es desconocida o su imagen es construida exclusivamente por los medios de comunicación y, en ocasiones, deformada por efecto de la cobertura desmesurada que reciben algunas malas acciones individuales, con efectos devastadores sobre el sector en su conjunto. De ahí la recomendación adicional de fortalecer las herramientas de comunicación de las OSC, mediante estrategias tales como la de –en palabras de un entrevistado argentino– construir un portal nacional "gigante" en el cual todas las OSC puedan "colgar" su página web para informar sobre su misión y sus actividades.

4 Nos referimos, más específicamente, al caso de los *ayllus* que, no obstante su inclusión en el rubro de las "buenas prácticas", es poco generalizable a modo de ejemplo ya que contiene ciertos elementos que serían rechazados de plano por muchas organizaciones de la sociedad civil urbana y moderna (la subordinación de las elecciones individuales al bien de la comunidad, la subalternidad de las mujeres, etc.).

5 Adicionalmente, las OSC recomiendan a las agencias de cooperación internacional (y, evidentemente, también a los Estados) a profundizar sus propios mecanismos de rendición de cuentas, unánimemente juzgados deficientes.

6 Si bien esta es la recomendación más frecuente en lo que se refiere al problema del costo económico de la rendición de cuentas, son ocasionalmente considerados otros mecanismos alternativos o complementarios. Entre ellos se cuenta la propuesta –surgida del medio empresarial– que se incluye en el informe de Paraguay: la concreción de alianzas con medios de comunicación que permita obtener espacios para dar a conocer las actividades de las organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

BONBRIGHT, David (2006): *"Not learning from beneficiaries"*, en Alliance, vol. 11, no. 2.

_____ (2007): *"El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG"*, conferencia magistral pronunciada en el seminario internacional "Pregonar con el ejemplo. Sociedad civil y rendición de cuentas", Montevideo, Uruguay, 16 y 17 de abril. Disponible en **http://www.keystoneaccountability.org/node/129**

BOND / *Keystone Accountability (2006): A BOND Approach to Quality in NGOs: Putting Beneficiaries First*, Londres.

BROWN, L. David y JAGADANANDA (2006): *Legitimidad y rendición de cuentas de la sociedad civil. Temas y desafíos*, Cambridge, CIVICUS y Centro Hauser de la Universidad de Harvard.

CASTELLS, Manuel (1997): *La era de la información: Economía, sociedad y cultura.* Tomo I: *La sociedad red*, Madrid, Alianza.

CHAVES QUESADA, Silvia (2004): *Las organizaciones sociales frente al marco jurídico en Centroamérica. Estudios de caso de Costa Rica y Guatemala*, San José de Costa Rica, Fundación Acceso

CHERTOK, Maria et al (2006): *"Where are the limits of donor accountability?"*, en Alliance, vol. 11, no. 3

DAHL, Robert (1989): *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos

EBRAHIM, Alnoor (2003): *"Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs"*, en *World Development* vol. 31

_____ (2003) *NGOs and Organizational Change: Discourse, Reporting, and Learning*, Cambridge, Cambridge University Press

_____ (2005): *"Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning"*, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 34, no. 1.

_____ y Edward WEISBAND (eds.) (2007): *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Edelman Trust Barometer 2007 **http://www.edelman.com/trust/2007**

GARCÍA LINERA, Álvaro (coord.) (2005): *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*, La Paz ,Diakonia-Oxfam-Plural.

HUNTINGTON, Samuel (1994): *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós.

ISUNZA VERA, Ernesto y Alberto J. OLVERA (coord.) (2006): *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México DF, Honorable Cámara de Diputados -CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.

JORDAN, L. and VAN TUIJL, P. (eds.) (2006): *NGO Accountability, Politics, Principles and Innovations*, Londres, Earthscan.

Keystone Accountabiliby (2006): *Downward accountability to beneficiaries: NGO and donor perspectives*, Londres.

MANIN, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza

O'DONNELL, Guillermo (1992): *"¿Democracia delegativa?"*, en *Cuadernos del CLAEH* n°61, Montevideo.

_____ (2001): *"Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política"*, en POSTData, nº 7, Buenos Aires.

PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ (eds.) (2002): *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas

Transparencia Internacional (2005) *Barómetro Global de la Corrupción*. **http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2005**

VILLAR, Rodrigo (2001): *"¿A quien rendirle cuentas? Algunas ideas sobre el "accountabilty" y la democracia del tercer sector"*, Seminario "Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía", CEDES- Fundación W.K.Kellogg, Guatemala.

ZADEK, Simon (2003): *"In defence of non-profit accountability"*, en *Ethical Corporation Magazine*.

RECURSOS INFORMATIVOS

Accountability <www.accountability21.net>

AccountAbility trabaja para desarrollar un nuevo pensamiento, herramientas y conexiones para brindar la posibilidad a las personas, instituciones y alianzas de responder mejor a los desafíos mundiales. Es una organización sin fines de lucro internacional que trabaja en alianza con el sector empresarial, público y la sociedad civil. Convoca a personas de áreas diversas para aprender unas de otras sobre experiencias de transparencia y rendición de cuentas o *"accountability"* y para entender y diseminar las mejores prácticas.

La sociedad civil en línea <www.lasociedacivil.org>

Portal a cargo del *Instituto de Comunicación y Desarrollo* (ICD), que brinda recursos informativos y de capacitación para el fortalecimiento de la sociedad civil organizada en toda América Latina.

Keystone. Accountability for Social Change <www.keystoneaccountability.org>

Keystone procura incidir en el desarrollo a través de un modelo de transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil que requiere que las organizaciones de la sociedad civil sean inclusivas en su involucramiento con sus interesados directos y transparentes y abiertas en sus informes públicos. *Keystone* considera a la *accountability* como un potencial motor de la actividad social y el desempeño, más que un control sobre las organizaciones.

Civicus <www.civicus.org>

Alianza internacional dedicada al fortalecimiento de la acción ciudadana y de la sociedad civil en todo el mundo. El objetivo de *Civicus* es ayudar a nutrir la fundación, el crecimiento, la protección y el desarrollo de recursos para la acción ciudadana en todo el mundo, en particular en áreas donde la democracia participativa, la libertad de asociación de los ciudadanos y de sus recursos financieros para el bien público están amenazados. *Civicus* desarrolla un programa sobre governabilidad y *accountability*.

Dar cuenta <www.darcuenta.org>

El proyecto *Dar Cuenta* se lleva adelante en Argentina, con el financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y la coordinación de un grupo promotor compuesto por las organizaciones GADIS y Fundación SES. Sus objetivos principales son contar con elementos y evidencias para seguir (re)definiendo el concepto de *accountability* en el contexto de la sociedad civil argentina; promover una visión abarcadora de la *accountability*; indagar sobre los contextos en los que se ejercen las prácticas de *accountability* para poder establecer qué condiciones ayudan a estas prácticas y cuáles las limitan; relevar y difundir prácticas que puedan ser replicadas por un creciente número de organizaciones a nivel nacional.

Fundación Lealtad <www.fundaciónlealtad.org>

La *Fundación Lealtad* es una organización independiente cuya misión es fomentar la confianza de la sociedad en fundaciones y asociaciones que cumplan fines de acción social, cooperación al desarrollo o medio ambiente. La fundación cuenta con un sistema de certificación de las ONG que se basa en nueve principios de transparencia y buenas prácticas.

IBASE <www.ibase.org.br>

El *Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas* (IBASE), fundado em 1981, es una institución sin fines lucrativos, cuya misión es la construcción de la democracia, combatiendo desigualdades y estimulando la participación ciudadana. IBASE creo el modelo de Balance Social en Brasil y ofrece cuatro modelos: para empresas; fundaciones y organizaciones sociales; micro y pequeñas empresas; y cooperativas. IBASE no se propone certificar la responsabilidad social de las organizaciones sino apenas servir de intermediador social mediante la provisión de un instrumento útil.

Ingo Accountability Charter <www.ingoaccountabilitycharter.org>

El estatuto *(Accountability Charter)*, el primero en su tipo para ONG internacionales, sienta las bases para la transparencia, reglamentos y códigos de responsabilidad dentro de ese sector. Dicho estatuto, que obligará a cada miembro a presentar un reporte anual, incluidos sus detalles financieros, busca demostrar que las ONG “son transparentes y responsables” frente a la población.

HAP Internacional (www.hapinternational.org)

HAP es el primer cuerpo autorregulatorio internacional del sector humanitario. HAP International se creó como una alianza de organizaciones de mitigación y ayuda humanitaria para fortalecer la rendición de cuentas de su membresía a los grupos de base afectados por los desastres. Buscaban aclarar los principios y los mecanismos por los cuales su membresía pudiera reportar sobre sus acciones y hacerse responsables de las mismas, y las partes interesadas pudieran sin problemas y legítimamente reportar y conseguir reparaciones en caso de quejas y abusos.

Consejo Filipino para la Certificación de ONG (PCNC) <www.pcnc.com.ph>

El *Consejo Filipino para la Certificación de ONG* (PCNC) se materializa como el resultado de la negociación entre el Ministerio de Economía y las redes de organizaciones de la sociedad civil en Filipinas. Seis redes de ONG de Filipinas acordaron desarrollar un código de conducta e implementar un sistema de revisión por pares para la certificación de ONG, que estuviera de acuerdo con ese código.