

## **La rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina: elementos para la discusión**

Anabel Cruz<sup>1</sup>

### **Resumen**

El trabajo incluye resultados parciales de un estudio sobre la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil realizado en nueve países de América Latina (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). Se incluyeron investigaciones documentales y bibliográficas, inventario de información, estudio de archivos de prensa y entrevistas, encuestas y grupos focales. Las variables estudiadas comprenden la conceptualización y objetivos de la rendición de cuentas de las OSC, los mecanismos actuales de rendición de cuentas, las percepciones sobre las OSC por parte de distintos *stakeholders*, el marco legal actual, entre otros. Este trabajo presenta los hallazgos relacionados con las razones tanto las OSC como otros actores esgrimen como las que llevan a la rendición de cuentas de las OSC, y los contenidos y los destinatarios de esa rendición.

### **1. Introducción**

La transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en desafíos ineludibles para las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en todo el mundo. Para las OSC ya no alcanza con argüir causas nobles, sino que cada vez más el resto de la sociedad y distintos sectores exigen que la sociedad civil de cuenta de sus recursos, de su trabajo, de sus actividades e impacto y ello se convierte en una nueva fuente de la legitimidad de las propias organizaciones (Jordan y Van Tuil, 2006). Las OSC han jugado un rol crucial en la promoción de la transparencia y de la rendición de cuentas (*accountability*) por parte de los gobiernos y del sector privado, con resultados muy positivos. En distintos países y a nivel regional, en las últimas décadas se ha demostrado la capacidad de las OSC para influenciar la respuesta de los gobiernos ante situaciones de emergencia, ante actos de corrupción, para la entrega de servicios sociales, entre otros aspectos, con el diseño de mecanismos de participación en políticas públicas. Los mecanismos de presupuestos participativos en muchas municipalidades de América Latina, la participación de OSC en el monitoreo de compras públicas o de licitaciones públicas, las iniciativas para la entrega de libros de texto a comunidades alejadas, son algunos ejemplos de la actividad de la sociedad civil como “controladores” de la actividad de agencias gubernamentales, de los partidos políticos y de empresas privadas (Municipalidad de Rosario 2007; Transparencia Internacional 2007).

Distintos factores fomentan y desafían la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil en nuestra región y dichos factores han ido cambiando con el correr del tiempo. Hace 30 años la legitimidad de la sociedad civil emanaba directamente del trabajo realizado en favor del bien público, de su disposición a apoyar el retorno al camino democrático, dada la situación de dictadura que vivían muchos países en la Región. Sin embargo, el creciente poder e influencia que las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a ejercer sobre los asuntos públicos y sobre el proceso de toma de decisiones, ha otorgado mayor relevancia a la necesidad de fortalecer su legitimidad. A pesar de tratarse de casos aislados, algunos

---

<sup>1</sup> Colaboradores: Pablo Marsal y Eugenia Blanco, AGODI, Argentina; Inés Pousadela, UBA, Argentina; Leilah Landim, IUPERJ, Brasil; Cecilia Dockendorff, Fundación Soles, Chile; Tania Lockwood, Fundación Acceso, Costa Rica; José Luis Espinosa, CEHPRODEC, Honduras; Astrid Gustafson, Sumando, Paraguay; Addys Then Marte, Alianza ONG, República Dominicana; Analía Bettoni y Lucía Pérez, ICD, Uruguay.

escándalos de corrupción, por ejemplo, han debilitado las bases de la legitimidad de la sociedad civil y han aumentado los reclamos dirigidos hacia sus organizaciones (Márquez, J. M, 2006; Medeiros, M, 2007; Diario de Noticias de Avala, 2007).

El tema de la rendición de cuentas de las OSC, como factor de legitimidad, está siendo discutido por un amplio número de interesados (*stakeholders*). Los gobiernos, los donantes, las empresas, los organismos internacionales, el sistema de las Naciones Unidas han entrado en el debate. La rendición de cuentas de las OSC ha estado tradicionalmente fijada por las demandas de los donantes, que solicitan informes contables periódicos, informes narrativos, evaluaciones, procedimientos de monitoreo y seguimiento de los proyectos. Aún reconociendo la importancia de esos mecanismos, los mismos muchas veces no reflejan la calidad de los procesos y ofrecen oportunidades limitadas para el fortalecimiento institucional de las OSC o para la mejora de su desempeño. Esos mecanismos habitualmente no prestan atención a la necesaria rendición de cuentas hacia los beneficiarios finales de los proyectos y servicios (Ebrahim, 2005)

Las OSC en América Latina y el Caribe han hecho conciencia real de estas demandas y desafíos y muchas organizaciones han empezado a buscar mecanismos, herramientas y estándares para complementar sus esfuerzos de avances en su propia rendición de cuentas. La ausencia de principios y prácticas consensuadas es un importante obstáculo y muchas veces las OSC actúan desvinculadas de sus *stakeholders* en la discusión de este tema. Por ello mismo, se oyen a menudo preconceptos, no hay verdadera coordinación de esfuerzos y los que existen están dispersos y fragmentados. La necesidad de asumir estos retos hizo que un grupo de organizaciones de la sociedad civil unieran esfuerzos en el diseño e implementación de un proyecto regional, que incluye componentes de investigación y acción y que se encuentra actualmente en ejecución. Este trabajo da cuenta de resultados parciales de los mencionados trabajos de investigación.

## **2. Metodología**

Este documento es un avance parcial de presentación de los resultados de un proyecto regional de investigación en el que están participando OSC de nueve países de América Latina: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

El objetivo general de las intervenciones en los distintos países ha sido estudiar y analizar la situación actual de la rendición de cuentas o *accountability* de las OSC en cada país participante. Se trata de conocer qué mecanismos existen, cómo perciben las OSC su rendición de cuentas, cuáles son las percepciones de los beneficiarios y de los *stakeholders*, cuáles son los indicadores usados para medir el impacto.

Los estudios por país posibilitaron un diagnóstico y análisis regional, del que este trabajo es una entrega parcial. Para generar un diagnóstico actualizado y relevante de la situación e implicancias de la rendición de cuentas en los países se realizaron estudios a nivel de cada país participante, tratando de contestar preguntas cruciales sobre la situación actual de la rendición de cuentas y la transparencia como factores de legitimidad de las OSC. Las variables de análisis a tener en cuenta fueron:

- Conceptualización y objetivos de la rendición de cuentas de las OSC

- Credibilidad versus legitimidad
- Mecanismos actuales de rendición de cuentas
- Percepciones sobre las OSC por parte de distintos *stakeholders*
- Marco legal actual
- Requerimientos y expectativas de donantes, gobierno y beneficiarios
- Mecanismos de gobernanza interna, de auto-evaluación y de evaluación externa
- Mecanismos de futuro, mecanismos conjuntos
- Principales obstáculos
- Principales lecciones aprendidas

Los estudios en los nueve países fueron de carácter cualitativo y exploratorios y los mismos pretendieron significar una estrategia que genere información relevante y que incluya la heterogeneidad de manifestaciones organizadas de la sociedad civil. En ese sentido, se aplicaron 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 (Taylor y Bogdan 2004; Ulin 2006).

La observación incluyó técnicas no reactivas y mediciones, así como la investigación documental y bibliográfica, el inventario de información, el estudio de archivos de prensa y otras fuentes similares. La observación participante fue tomada muy en cuenta, dado el interés de involucrar a los interesados de la actividad de las OSC, a sus beneficiarios y otros actores para contar con sus insumos sobre la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil.

Las entrevistas semi-estructuradas y entrevistas en profundidad (llamadas intensivas por algunos especialistas) con informantes calificados y actores clave fueron una fuente de datos de importancia crucial para el estudio: la formulación de la pregunta principal, de las preguntas de seguimiento y de preguntas de sondeo se realizaron, como en el resto de la investigación, tratando de evitar el sesgo y maximizar el rigor. Con los grupos focales o grupos dirigidos se intentó usar la interacción del grupo para generar datos e interpretaciones que podrían ser menos accesibles sin esa interacción.

Las técnicas de investigación usadas fueron:

- (1) Revisión de fuentes documentales: inventario de información existente; material producido por las OSC; sus sitios web; literatura gris no publicada; registros de discusiones e intervenciones en el área de rendición de cuentas
- (2) Monitoreo de medios, realizado entre los meses de agosto 2006 a enero 2007 con un promedio de entre dos y cuatro meses de relevamiento en cada país. Se realizó en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Paraguay y Uruguay. En el conjunto analizado se identificaron algo más de 2000 unidades de comunicación relacionadas a la temática de rendición de cuentas y transparencia en la sociedad civil.
- (3) Pequeños estudios exploratorios: breves estudios de caso para ilustrar la situación de la rendición de cuentas en el país, la imagen de las OSC según la percepción de los distintos actores u otras variables importantes de análisis.
- (4) Consultas y entrevistas con diferentes *stakeholders* e informantes calificados y actores clave (beneficiarios, donantes, agentes de gobierno) y representantes de OSC, las que tomaron la forma de un grupo focal en algunos casos. Las consultas incluyeron: (i) Organizaciones de la sociedad civil y su diversidad; redes de organizaciones; asociaciones nacionales de ONG; (ii) Fundaciones o agencias donantes que actúen en el país y de intervención relevante y tratando de identificar fuentes de financiamiento relacionadas con el grupo de OSC

entrevistadas; (iii) Agencias gubernamentales que tienen que ver con el tema rendición de cuentas de las OSC en el país (por ejemplo regulación y marco legal) o con la certificación de procesos; (iv) Beneficiarios del trabajo de las OSC.

En resumen, las intervenciones de investigación en los nueve países resultaron en más de 200 entrevistas a OSC, representantes de gobierno, donantes, beneficiarios y otros interesados; más de una docena de estudios de caso; cerca de 2.000 unidades de comunicación analizadas; revisión sitios en internet en 7 países; encuestas, grupos focales y encuentros de reflexión

### **3. Resultados y discusión**

La aplicación de los instrumentos mencionados en la metodología arrojaron un conjunto considerable de resultados y hallazgos. Este documento es una entrega parcial del conjunto de resultados y hallazgos y presenta solamente algunos de los mismos en torno a los temas incluidos en las investigaciones. Básicamente, en este trabajo, de los muchos temas estudiados en la investigación regional, estamos informando de resultados referidos a:

- Las razones de la rendición de cuentas de las OSC
- Contenidos de la rendición de cuentas y sus destinatarios

#### **3.1 *Las razones de la rendición de cuentas de las OSC***

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. En todo caso, 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 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, en 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 en todos los países analizados y en todos los sectores entrevistados: así, por ejemplo, en Argentina se 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 pocas voces que en los distintos países 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.

Las razones esgrimidas a modo de explicación, en cambio, varían ampliamente; sin embargo, cuatro grandes factores plenos de implicancias son mencionados con insistencia: la multiplicación acelerada de estas organizaciones; 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; la importancia creciente del rol y la responsabilidad de las OSC en la producción de políticas públicas, es decir, de decisiones públicamente vinculantes; y, finalmente, el cambio de los estándares globales que torna ilegítimas muchas de las prácticas que eran consideradas aceptables en el pasado.

Las OSC tienen mayor incidencia y peso que en el pasado y ese aumento no es solamente cuantitativo. La mayoría de los entrevistados de los diferentes países coincide en afirmar 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, en el caso de Argentina se señala 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 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, en que 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 los casos citados la retirada del Estado es percibida como relativamente reciente, resultante de las políticas dictatoriales o de la ola neoliberal de los años 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 lo plantea República Dominicana- de tiempos inmemoriales; por el otro, el factor que –como lo subraya Paraguay- lo torna posible: la apertura democrática y la plena vigencia de la libertad de asociación. Con todo, estos diversos procesos 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 entrevistado en República Dominicana - 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.

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 Costa Rica 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. 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, dado 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. Según Bonbright, “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 (Bonbright, 2007)

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.

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. 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”, 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 –según los hallazgos en 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.

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). Así, por ejemplo, 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”.

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:

*[L]e 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. Relatos 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.

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, 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, para quien 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”.



### **3.2 Contenidos de la rendición de cuentas y sus destinatarios**

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 países estudiados. Los hallazgos en temas de destinatarios de la rendición responden al modelo planteado por varios autores, en torno a la rendición hacia arriba, hacia abajo y horizontal (Naidoo, 2005)

En los países estudiados se plantea una primera diferenciación entre las organizaciones basadas en la afiliación (denominadas, en algunos casos, “organizaciones sociales”) y las asociaciones de *advocacy* o, simplemente, “organizaciones no gubernamentales” (ONG). A diferencia de las primeras, cuya razón de ser consiste en prestar servicios a sus propios miembros, las segundas no 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.

Por razones evidentes, en todos los casos donde esta distinción está presente es subrayada en primer lugar la responsabilidad de las organizaciones de afiliación ante sus actores internos: afiliados, socios, juntas directivas, personal, voluntarios. Es frecuente, asimismo, que la obligación para estas organizaciones de rendir cuentas a sus asociados se derive de las regulaciones vigentes; así, por ejemplo, un investigador brasileño hace notar que en su país “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).

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 Brasil se agrega además la distinción según el tamaño: las organizaciones más pequeñas 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/o beneficiarios directos. Argentina, 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.

Mientras que algunos 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” 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 reconocen 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).

Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, las obligaciones hacia donantes y beneficiarios suelen ser pensadas de modos tan diferentes como lo es el contraste entre las obligaciones impuestas externamente y los 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 facilitaron los fondos.

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 países. De las opiniones consignadas en los restantes países 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/o 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 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 organización administrativa, de calidad médica y de 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.

No parece existir un balance adecuado y las tensiones están presentes, al plantearse la necesidad de contestar la pregunta de a quién responder de forma prioritaria, cuando muchas

veces existen tensiones entre los diferentes grupos y bajo qué perspectiva, cuando no siempre concuerdan las exigencias.

### Referencias bibliográficas

Bonbright, David (2007): “El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG”, trabajo presentado en el seminario internacional “Pregonar con el ejemplo. Sociedad civil y rendición de cuentas”, Montevideo, Uruguay, abril 2007.

Ebrahim, A, 2005. ‘Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning’ en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 34, no. 1, March 2005 56-87  
DOI: 10.1177/0899764004269430

El escándalo de Intervida y ANESVAD afectó al resto de las ONG. Diario de Noticias de Avala. En sitio web: <http://www.noticiasdealava.com/ediciones/2007/04/23/>. Acceso el 1 de mayo de 2007

Jordan, L. y Van Tuil, P. 2006, ‘Rights and Responsibilities in the Political Landscape of NGO Accountability: Introduction and Overview’ en *NGO Accountability*, ed. L.Jordan y P.Van Tuil, Earthscan, Londres.

Naidoo, K, 2005 ‘The End of Blind Faith? Civil Society and the Challenge of Accountability, Legitimacy and Transparency’ en *Accountability Forum*, nº2, pp. 14-25 2005, Greenleaf Publishing.

Márquez, J.M. “Falta de seriedad de ONG está haciendo mucho daño al desarrollo”. *Periodismo Digital*. Sitio web: <http://www.periodistadigital.com/periodismo/object.php?o=322568>, acceso el 5 de mayo de 2007

Medeiros, M. “CPI das ONGs: o retorno”. *Novedades del Tercer Sector. Revista do Terceiro Sector, RETS*. En sitio web: <http://arruda.rits.org.br/rets/servlet/newstorm.notitia.apresentacao.ServletDeSecao?codigoDaSecao=4&dataDoJornal=1174675234000>. Acceso el 15 de abril de 2007.

Municipalidad de Rosario. Presupuesto participativo. Información general y por distritos. Sitio web: [http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion\\_municipal/pp.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp.jsp) acceso el 15 de julio de 2007.

Taylor, S.J. y R. Bogdan, 2004. “Introducción a los métodos cualitativos de investigación”, Paidós, Barcelona.

Transparencia Internacional y Carter Center, 2007. Proyecto Crinis. Dinero en la política, asunto de todos. Publicación en sitio web: [http://www.transparency.org/content/download/19801/274671/file/Crinis\\_informe.pdf](http://www.transparency.org/content/download/19801/274671/file/Crinis_informe.pdf) acceso el 1 de julio de 2007.

Ulin, P et al, 2006. Investigación aplicada en salud pública: métodos cualitativos. OPS, Washington DC.